

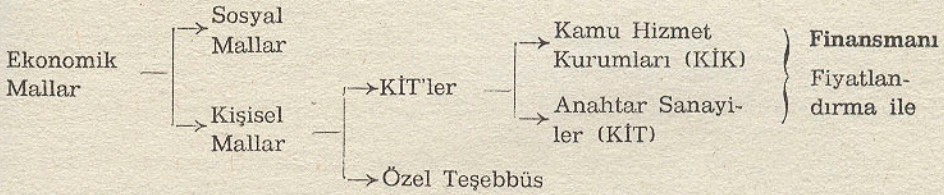
# KİT'LER VE ÖZELLEŞTİRİLMELERİ

Prof. Dr. Güneri AKALIN

## 1. KİT Tanımı ve Kuruluş Gerekçeleri :

KİT'lerin tanımı ve faaliyet alanları, özelleştirme konusundaki politikalara ışık tutacağından, sorunu baştan ele almakta yarar vardır. Bilindiği üzere kamu sektörü dört alt-kesimden oluşur: (i) K. Bütçeye dahil İd. (ii) KİT'ler (iii) Mahalli İd. (iv) Sosyal Sigorta Kurumları.

Ancak buradan devam ile tüm ekonomide arzedilen malları iki ana-bölümde toplayabiliriz:



Dolayısıyla kamu sektöründe bulunmalarına rağmen, KİT'lerin Bütçe'den finanse edilen sosyal mallardan farklı olan kişisel mallar sağladıklarını ifade edebiliriz. Bu kişisel malların özellikleri: Fiyatlandırılabilen, bölünebilen, eklenebilen mallar oluşları yani piyasa mekanizması aracılığı ile temin edilebilmeleridir. Bilindiği üzere, sosyal mallarda ise kaynak tahsis mekanizması sosyal seçim (siyasal süreç)dir.

Böylece özel teşebbüse rakip olarak kişisel mal üreten KİT'ler, kendi aralarında kamu hizmet kurumları (KİK) ve anahtar sanayiler (KİT) olarak ikiye ayrılırlar. Anahtar endüstrilerin devletleştirilmelerinin nedeni ise; ekonomilerin komuta tepelerini oluşturmalarıdır.

KİT'lerin tanımına gelince: Gerek KHK/233 de yer alan ve gerekse bundan önceki mevzuatımızdaki tanımlar yetersiz kalmaktadır. Örneğin KHK/233 deki tanımda ölçüt mülkiyettir. Oysa Türkiye İş Bankası'nın durumu bu ölçüte uymamaktadır.

Şimdi kısaca KİT bazında sosyal fayda ve maliyetten ne kastedildiğini açıklayarak ilerlemeye çalışalım:

Sosyal Fayda=Tüketici Fazlası+Firma Varidatı+Dışsallıklar

Sosyal Maliyet=Firma Maliyeti+Negatif Dışsallık

Net Sosyal Fayda=Tüketici Fazlası+Kâr+Dışsallıklar

Bu yaklaşımın uygulamaya sokulması için yukarıda ileri sürülen, marjinal maliyet fiyatlandırması ve NHD ölçütlerinin, piyasa mekanizması ile bağdaştırılabilmesinde teorik açıdan bir engel yoktur. Bilakis ideal bir durumu yani optimumu simgeler. Ancak uygulamada bazı sorunlarla karşılaşılır: Örneğin kısa-dönem veya uzun-dönem marjinal maliyetlerden hangisi tercih edilecek? Zirve talep durumunda fiyat ne olacak? NHD ölçütünde zaman tercihi nasıl saptanacak? v.b.. Buna rağmen İngiliz İşçi Partisi Hükümetleri birbirleri ardına çıkarttıkları üç "White Paper"la bu politikayı izlemeye çalıştıklarını açıkça ortaya koymuşlardır.

Yalnız bu tür bir yaklaşımın planlama ile bağdaştırılabilmesi kuşku götürmektedir: Zira piyasa yerine planlama kaynak tahsis mekanizması olarak kullanılacaksa, planlama fiyatlarının yani idari fiyatların varlığı halinde; Pareto-etkin kaynak dağılımının tüm koşulları ortadan kalkıyor demektir.

### (ii) GSMH'ya Katkının Maksimizasyonu (Plan Üretim Hedefi):

İşte buradan hareketle, hiç olmazsa kamu sektörü için emredici bir planlamanın ve planın bulunduğu bir ekonomide KİT amaç fonksiyonu en azından uygulamada tadile uğrar. Gerçi plancının belleğinde NSF maksimizasyonu söz konusu olsa bile bu idari bir değerlendirme olup, KİT'in amacı plan üretim ve yatırım hedeflerinin gerçekleştirilmesidir. Dolayısıyla KİT amaç fonksiyonu:

$$(Max.) Q^* = f(K, L)$$

$$Q^* = \text{Planlanan üretim hedefi}$$

$$L = \text{Emek girdisi}$$

$$K = \text{Sermaye girdisi}$$

Bu takdirde KİT'in planlanan yatırım hedefi yine planlanan üretim hedefinin bir türevidir. Ancak bu modelin de uygulamada etkinsizlik açısından tıkanmaya en müsait yapıyı oluşturduğu gerek sosyalist ülkelerde ve gerekse ülkemiz uygulamasında görülmüş ve bu nedenle iktisadi reformlara başvurulmuştur. J. Kornai planlı ekonomilerdeki KİT'lerin hastalığını "yumuşak bütçe sınırlaması" olarak<sup>6</sup> nitelendirmekte yani hazine

<sup>6</sup> J. Kornai, "The Soft Budget Constraint", *Kyklos*, vol 39, 1986, fasc. 1, ss. 3-31.

sübvansiyon alabilmelerine bağlamakta ve bu maliyet kabarmasını da bu ekonomilerde teşebbüs faktörünün varolmayışıyla açıklamaktadır.

### (iii) Kâr Maksimizasyonu:

Böylece KİT'lerin kâra göre kaynak tahsisini hedef alan amaç fonksiyonuna sözü getirmiş olduk. Elbetteki burada KİT kârından maksat, normal kâr ile aşırı kâr arasındaki sınırlı bir maksimumun hedef alınmasıdır.

$$(Max.) P=TV-TM$$

$$P = Kâr$$

$$TV = Toplam Varidat$$

$$TM = Toplam Maliyet$$

Aşikârdır ki bu tür KİT amaç fonksiyonu piyasa mekanizmasının uygulandığı ekonomilerde söz konusudur. Örneğin günümüz Türkiye'sinde olduğu gibi.

### 3. KİT Kârlılığı ve Sonuçları:

KİT'lerin kâr amacına göre kaynak tahsis etmeleri, iki önemli konuyu gündeme getirmektedir.

Birinci olarak, piyasa mekanizmasının, kabulüne rağmen NSF'nin (sosyal refahın) maksimize edilmesinden ve dolayısıyla marjinal maliyet fiyatlandırmasından ve Pareto-optimumundan, teorik olarak vazgeçiliyor demektir.

İkincisi, KİT'lerin kârları, iktisadî etkileri açısından aynen bir vasıtalı vergi niteliğindedirler. Bir başka deyişle aynı orandaki KİT kârı ve vasıtalı vergi arasında Hazineye gelir sağlama ve ekonomik etkinlik maliyeti açısından bir fark yoktur.<sup>7</sup>

Buradan hareketle analizi biraz genişletirsek, kâr bir yüzde olarak maliyete ekleniyorsa (mark-up):

$$KMM_k + v = F$$

$$P = kâr$$

$$KMM_k + p = F$$

$$v = \text{vasıtalı vergi}$$

$$v = k$$

$$KMM_k = \text{KİT'in kısa-dönem marjinal maliyeti}$$

$$F = \text{KİT satış fiyatı}$$

Şekilden de anlaşılacağı üzere KİT fiyatlarına aynı miktar kâr (p) veya vasıtalı vergi (v) eklemenin etkinlik maliyeti nml üçgeni kadar, sosyal refahtaki net azalıştır. Zira:

<sup>7</sup> R. Rees, *Nationalized Industries*, M. Keynes, Open University Press, 1979, s. 25.

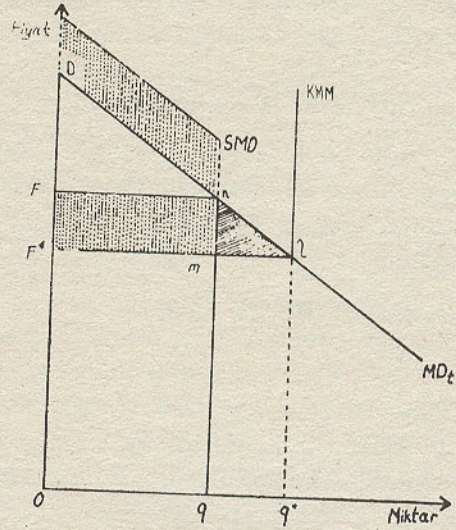
(1) Vergi veya kâr yok iken:

$F = KMM_k$  ve  $(F^*, q^*)$  bileşimi Pareto-optimal fiyat-miktar bileşimini göstermektedir. Dolayısıyla toplam sosyal fayda:

$$\sum SF = D1q^*O$$

(2) Vergi veya kâr eklendikten sonra:

$$\sum SF = DnqO \text{ dur.}$$



İkisi arasındaki fark  $qnq^*$ ,  $mlqq^*$  maliyetten tasarruf edilen kısım olup, burada önemli olan  $nml$  üçgeni kadar net sosyal fayda kaybıdır.

Görüldüğü üzere kâr veya vasıtalı verginin hazineye hasılatı aynı olmakla birlikte aralarında bir tercih yapılmak istense, KİT kârlılığının tercihi hem makro hem de mikro etkinlik açısından daha rasyoneldir. Şöyle ki:

(a) Birinci olarak KİT'lerin kâr etmesi halinde yönetsel ve teknik etkinliğin var olduğunu, çünkü yöneticileri x-etkinlik açısından güdüleyebilecek bir müşevviğin (kâr) bulunduğunu söyleyebiliriz.

(b) İkinci olarak KİT kârlarının yatırımlarına eşit olduğu varsayılırsa;

$$P=I \text{ ise,}$$

özfinansmanın mümkün olduğu ve KİT sisteminin kendi dinamiği ile büyüyebileceği ortaya çıkar.<sup>8</sup>

(c) Son olarak, kârlarla finanse edilerek büyüyen bir ekonomi, vergilerle finanse edilerek büyüyen bir ekonomiye bakışla daha sağlıklı bir yapıya sahiptir. Zira kâr sadece üretimde etkinliğin var olduğunu göstermekle kalmaz, aynı zamanda arzın, talebi başarılı bir şekilde karşıladığının delilidir. Dolayısıyla tüketici tercihlerinin dikkate alındığının bir göstergesidir.

<sup>8</sup> Ray Rees, *Public Enterprise Economics*, op. cit., s. 16.

Ancak KİT'lerin kâr amacına göre kaynak tahsisini kabul etmeleri ile sosyal refahın maksimizasyonundan ve dolayısıyla "birinci en iyi konumundan" vazgeçtikleri iddiası mutlaka cevaplandırılması gereken bir husustur. Zira kâr maksimizasyonunun kabulü ile mikro-etkinlik (X-etkinlik), makro-etkinliğe tercih ediliyor denebilir.

Bir başka deyişle yukarıdaki tahlil yani marjinal maliyet fiyatlandırmasının Pareto-optimumunun gereği olduğu, sermaye kıtlığı olmayan gelişmiş ekonomiler için kuşkusuz geçerlidir. Ancak hem pozitif ücretin hem de yaygın açık işsizliğin birlikte bulunduğu azgelişmiş ekonomilerde, tasarruf açığını kapatan ve dolayısıyla sermaye birikimini hızlandıran her düzenleme KİT kârları da dahil optimal faktör donatımına doğru bir hareket olup teşviki gereken bir husustur. Bu bakımdan azgelişmiş ekonomiler açısından, statikten ziyade dinamik Pareto-optimumuna ulaşmak ve bunun için Pareto iyileştirme önlemleri (KİT kârları gibi) almak daha önemlidir. Dolayısıyla:

$$P_k = S_k = I_k \text{ ise,}$$

Bu takdirde KİT kârlarının bir dışsal ekonomi yaratarak ek NSF sağladığı iddia edilebilir.

$$\Delta P_k = \Delta I_k$$

$$\frac{(\Delta I_k) \Delta K_k}{c/o} = \Delta Q$$

$$\Delta L_k \cdot w = \Delta Y_w = \Delta NSF$$

çünkü

$$F_k + D = SMD_k > MD_k$$

$P_k$	=	KİT kârı
$S_k$	=	KİT tasarrufu
$I_k$	=	KİT yatırımı
$K_x$	=	KİT sermaye stoğu
$Q_k$	=	KİT üretimi
$L_k$	=	KİT'lerce kiralanan emek
$w$	=	KİT ücret haddi
$F_k$	=	KİT fiyatı
$MD_k$	=	Marjinal değer
$SMD$	=	Sosyal MD
$D$	=	Dışsallık

Böylece KİT'lerin kâr etmesi uzun dönemde net sosyal faydayı azaltmayıp artırmaktadır denilebilir. Yalnız buradaki dışsallık yatırımın üretimde sağladığı artış olmayıp, işsizlerin istihdamı ile gelire kavuşmaları ve bunların en-alt gelir guruplarında birikerek Gini katsayısının artışının önlenmesinden toplumun çektiği ek faydadır.\*

Günümüz Türkiyesine geri dönersek: Aşırı KİT kârlarının (PTT ve ya TEK örneklerinde olduğu gibi) teorik açıdan savunulması mümkündür. Ancak işsizlik sorunu çözümlendikten sonra marjinal maliyet fiyatlandırmasına ve Pareto-optimumuna geri dönülebilir.

\* Bu tür dışsallık için bkz.: A.J. Culyer, *Political Economy of Social Policy*, Oxford, Martin Roberson, 1980, s. 25.

Yalnız bu arada işsizlikteki azalışa paralel olarak tedricen KİT kârılığının azaltılması uzun dönemli yatırım kararları için üretici ve tüketicilere yanlış fiyat sinyallerinin verilmemesi açısından önemlidir.

Son olarak KİT kârlılığı ile ilgili sözü bağlamadan önce KİT kârlılığında kastın özel teşebbüsünkünden farklı olduğunu vurgulayalım. Bir başka deyişle KİT kârından kasıt vasıtasız vergileri, sabit maliyetleri ve net kârı da kapsayan bir gayrisafi ticaret fazlasıdır.<sup>9</sup>

$$GTF = TV - İM = (SM + T + P')$$

$$P = GTF - T$$

$$P' = P - T$$

GTF = Gayri safi ticaret fazlası

T = vasıtasız vergiler (KV)

İM = işletme maliyetleri

SM = Sabit maliyet

P' = Vergiden sonraki kâr

Oysa özel teşebbüs için vergiden sonraki kâr esastır. Ancak GTF tipi kârlılığın marjinal maliyet fiyatlandırması ile ilişkisi kurulabileceği gibi DPT'nin kullandığı faktör gelirleri tanımıyla çağrışım yaptıran bir mali fazla kavramı olduğu anlaşılmaktadır.<sup>10</sup>

#### 4. Kamu Sektöründe Piyasa-Benzeri Bir Sistem Kurma Çabaları:

Ekonomide piyasa mekanizması da geçerli olsa, eğer sosyal refahın maksimizasyonu hedef alınmış ise, tek başına marjinal maliyet fiyatlandırması ve NHD'e göre yatırım projelerinin seçimi; firma ölçeğinde X-etkinsizliğin ortadan kaldırılmasını sağlayamayabilir.

Hatta sınırlı kâr maksimizasyonu bile hedef alınsa, ek etkinlik ölçütleri ile KİT'lerin mikro etkinliğinin testinde yarar vardır. Çünkü sistemin içerisinde rekabet ortamı ve onun getirdiği mali disiplin yoktur.

Ancak, aşağıda ele alacağımız ve piyasa-benzeri ya da taklidi bir sistemin kamu sektöründe kullanılmasında kullanılan etkinlik göstergeleri, amaç fonksiyonu ya üretim hedefinin gerçekleştirilmesi (planlama) veya özellikle sosyal refahın maksimizasyonu olan KİT'ler için daha elverişlidir.

Nitekim, kural olarak sosyal refah maksimizasyonunu amaçladıklarını ifade eden İngilizler, çeşitli etkinlik ölçütleri ve ana performans göstergeleri geliştirerek, piyasa-taklidi itibari bir sistemi geliştirmeye çalışmışlardır.<sup>11</sup> Ancak bu piyasa-taklidi sistemin de zaafı fiktif gösterge-

<sup>9</sup> Ray Rees, *op. cit.*, s. 16.

<sup>10</sup> DPT, Beşinci Beş Yıllık Plan, Ankara, DPT, 1985, s. 29.

<sup>11</sup> Cmnd 7131 (The Nationalised Industries, Cmnd 7131), HMSO, London, 1978.

lere dayanması yani kamu sektöründe rekabetin ve onun sonuçları olan kâr ve zarar/iflasın bulunmayışıdır.

Aslında planlı ekonomilerde de sayıları az da olsa bazı etkinlik göstergelerinin varolduğu bilinmektedir. Ancak bunlar plan yatırım ve üretim hedeflerinin gerçekleştirilme oranının araştırılmasından sonra gündeme getirilmesi söz konusu hususlardır. Bu amaçla aşağıda etkinlik ölçütleri mukayeseli olarak takdim olunmaktadır.

### Karma Ekonomilerde KİT Etkinlik Ölçütleri

Planlı KİT Sektöründe (1980 Öncesi Türkiye)	Piyasa Ekonomisine Bağlı KİT Sektöründe (İngiltere)*
1. Üretim Hedefi	1. Finansman Hedefleri
2. Yatırım Hedefi	i. Gayri safi ticaret fazlası
	ii. Öz finansman
	iii. Nakit sınırlaması
	2. Fiyatlandırma Politikaları
	i. Uzun dönem marjinal maliyet
	ii. Kısa dönem marjinal maliyet
	3. Yatırım Değerlendirme Ölçütleri
	i. Test iskonto haddi
	ii. Gerekli getiri haddi

### Ana Performans Göstergeleri

1. Kapasite Kullanımı	1. Kapasite Kullanımı
2. Kâr/Zarar Durumu	2. Emek Verimliliği
3. İstihdam Hacmi	3. Teknolojik Yenilik
4. Finansman Durumu	4. Adam Başına Yatırım
	5. İstihdam Hacmi

Nitekim İngilizler "gerekli getiri haddi" (RRR) cinsinden bir kâr hedefini de kurulan bu sistemin odağına yerleştirerek bu piyasa-taklidi sistemi işletmek istediler. Bu konuda yalnız da değillerdir örneğin Macarlar da benzer bir sistemi planlama içerisinde geliştirmeye çalışmaktadırlar. Ancak bu sistemin kusuru bir taklit olması yani fiktif değerlendirmelere dayanmasıdır.

\* Bkz. Nedo, A Study of UK Nationalised Industries, London, HMSO, 1976.

### 5. KİT'lerin Başarısızlıklarının Nedenleri: Özelleştirme Gerekçeleri

Öncelikle bir tespitle işe başlayalım: KİT'ler mutlak anlamda değil, nispi olarak başarısız oldular. Bir başka deyişle, özel teşebbüse dayalı piyasa ekonomilerinin, geniş KİT sektörü olan karma ekonomilerden daha hızlı kalkındıkları ve daha yüksek refah düzeyine ulaştıkları görüldü. Bir karşılaştırma yapabilmek amacı ile Avrupa'da geniş KİT sektörü olan dört ülkenin sırasıyla İngiltere, Fransa, Avusturya ve İtalya'nın adam-başına gelir açısından tespit olunan Dünya refah ligindeki yerlerinin 1958 ve 1984 yılları arasındaki seyrine bir göz atalım.

#### Geniş KİT Sektörü Olan Dört Ülkenin Adam-Başına Gelire Göre Dünya Refah Ligindeki Yerlerinin Sırasının Değişimi (1958-1984 Dönemi)

Ülkeler	1958	1967	1979	1984
İngiltere	7.	10.	15.	15.
Fransa	8.	6.	10.	11.
İtalya	16.	17.	17.	17.
Avusturya	15.	15.	13.	13.
<b>Ortalamalar</b>	<b>11.</b>	<b>14.</b>	<b>13.</b>	<b>14.</b>

(Kaynak: DİE ve Dünya Bankası Yıllıkları)

Görüldüğü üzere bu dört ülkeden sadece Avusturya hariç\* hepsinde ve ortalama olarak nispi refahlarında bir gerileme mevcuttur. Denilebilir ki bu dört seçilmiş ülke tüm kamu sektörü ekonomileri temsil etmeye bilir. Bu görüşe karşı tam sayım yöntemine baş vurmak üzere, 1984 yılı itibari ile dünya refah ligi sıralamasındaki sanayileşmiş ilk on ülkeyi sıralayarak ele alalım: 1. İsviçre, 2. A.B.D., 3. Norveç, 4. Kanada, 5. İsveç, 6. Avusturalya, 7. Danimarka, 8. B. Almanya, 9. Finlandiya, 10. Japonya.<sup>12</sup> Görüldüğü üzere bu ülkelerin hepsi de özel teşebbüse dayalı piyasa ekonomileridir. Özellikle II. Dünya Savaşından sonra 1958 de tepede olmayan yani yeni zengin ülkeleri ele alırsak: Norveç, B. Almanya, Finlandiya, Japonya'dan hiç biri İngiltere ve Fransa'da olduğu gibi devletleştirmelere (millileştirmelere) başvurmamış ve piyasa ekonomisinin, rekabetin itici gücünden yararlanmışlardır. Aslında sosyalist ülkelerin KİT sektöründe de ve büyümelerinde tıkanmalar görülmektedir. Nitekim İngiltere ve

\* Avusturya'nın nispi başarısı büyük ölçüde B. Alman Ekonomisinin gelişmesi ile açıklanabilir. Zira Avusturya B. Alman Ekonomisine bağımlıdır.

<sup>12</sup> W.B., World Development Report 1986, Oxford U.P., 1986, 180.



Fransa'nın özelleştirme programları bu nispi gerilemeye ve özellikle Japonya gibi yeni rakiplerin rekabetine bir tepki olarak doğmuştur.

Neden böyle olmuş veya H. Morrison'un öngörülleri yani kârların kaybolması ile fiyatları düşmemiştir. Şöyle ki; kâr, bir üretim faktörünün daha doğrusu, firmanın etkin kaynak tahsisinden, teknolojik yeniliklerden, ürün geliştirmesinden ve talebin başarıyla karşılanmasından sorumlu faktörün payıdır. Müteşebbisin ve kârın birlikte ortadan kalkmaları, aşırı maliyet (X-etkinsizlik) olarak su yüzüne çıkmaktadır. Bu özellikle sosyalist ülkelerin gündemindeki bir sorun olup J. KORNAI'nin<sup>13</sup> deyişiyle "yumuşak bütçe" hastalığına yol açmaktadır. KORNAI'nin Macaristan ile ilgili tespitlerinden anlaşılan şudur: KİT'lerde teşebbüs faktörü diğer faktörlerle ikame edilmeye çalışılmakta ancak tam olarak ikame mümkün olamadığından, hem maliyetler artmakta hem de KİT'lerin bütçe disiplini bozularak devamlı şekilde dış kaynağa ihtiyaç duyulmaktadır. KİT'lerin iflası düşünülemezliğine göre bu dış kaynakların temini ile aşırı maliyetler finanse edilebilmektedir.

Oysa KİT'lerin temin ettikleri dış kaynakların firma açısından bir faiz yükü veya ekonomi bakımından fırsat maliyeti mevcuttur. Sonuç olarak KİT üretimi daha pahalı ve daha kalitesiz bir mal piyasasına yol açmaktadır.

(ii) İkinci olarak KİT'ler ister planlama ile isterse piyasa mekanizmasına göre kaynak tahsis etsinler; hem mikro etkinsizlik ve hem de tahsis etkinsizliği ile karşılaşmalarından hayrete düşmemek gerekir. Bu sonuç denetim, mükâfat ve ceza yetersizliğinden doğmaktadır.

Aksini düşünürsek: Piyasaya tabi bir özel teşebbüs ikili bir denetim altındadır.<sup>14</sup> Mikro etkinlik açısından tüketicilerin ve sermaye piyasasının (bankalar dahil), tahsis etkinliği (makro etkinlik) açısından rekabetin ve rakiplerin denetimi altındadırlar. Eğer firmanın ürünleri pahalı ve kalitesiz ise tüketici başka firmayı tercih eder ve önlem alınmaz ise sermaye piyasası ve bankalar ya işletmenin devrini veya iflasını talep eder. Nitekim piyasayı denetleyen X-etkinsizlik polisinin hatalı gördüğü firmaların hisse senetleri, anında değer kaybeder ve firmanın devri iflastan önceki bir ara aşamadır. Dolayısıyla kâr nasıl mükâfat ise, iflas da ceza demektir. Bir başka deyişle özel teşebbüste firmalar mülkiyet hakları yani hisse senetlerinin değeri aracılığı ile her gün denetlenmektedir.

İşte KİT'lerde olmayan bu piyasa disiplindir. Tüketici ve sermaye piyasasının denetimi yoksa mükâfat ve ceza sistemi işlemez. Oysa mükâ-

<sup>13</sup> J. Kornai, *op. cit.*, ss. 3-31.

<sup>14</sup> J.A. Kay, J. Thompson, "Privatisation: A Policy Research of a Rationale", *Economic Journal*, March-1986, s. 20.

fat ve cezadan mahrum bir sistem dejenere olmaya mahkûmdur. Bu dejenasyonu dış kaynak yani sübvansiyonlar ile kısa-dönemde gizlemek mümkündür: Ancak uzun dönemde, bütçe açıkları ve netice olarak ödemeler bilançosu açıkları şeklinde sorun su yüzüne çıkacaktır.

(iii) Üçüncü olarak, KİT yöneticilerinin ve çalışanlarının kamu yararının (sosyal faydanın) bekçisi olacağı öngörüsü ise gerçekleşmemiştir. Zira bürokrat davranışları üzerine yapılan son çalışmalardan bürokratin çalıştığı kurumun bütçesini maksimize etmeye çalıştığı ancak son tahlilde kendisinin asıl maksimize ettiği şeyin; geliri, yetkileri, sosyal hakları yani kendi fayda düzeyi olduğu anlaşıldı. Bir başka deyişle KİT'lerde toplumsal çıkarın bekçisi olması istenen bürokratin da kendi öz çıkarı ile sosyal fayda arasında kaldığını görüyoruz.

Aslında alturistik bir yöneticinin bile, KİT'lerde hem kâr hedefini hem de sosyal faydayı aynı anda ve birlikte maksimize etmesi mümkün değildir.<sup>15</sup>

(iv) Dördüncü olarak H. Morrison'un ihmal ettiği bir başka unsur bir kamu sektörünün son tahlilde seçmenin tercihlerine göre işletileceğidir. Ortanca seçmen ise kendi fayda fonksiyonunu maksimize edebilmek için denetimi altında olmayan geliri ve kişisel malların fiyatlarını bir yana bırakıp, vergiler ve KİT fiyatlarını seçim mekanizması aracılığı ile ayarlamaya çalışır.<sup>16</sup>

$$\text{Max. } U^1 = \emptyset(D, H, N)$$

$$Y^1 \geq tD + p_1H + p_2N$$

$U^1$  = Ortanca seçmenin fayda fonksiyonu

$Y^1$  = Ortanca seçmenin geliri

$D$  = Sosyal mal

$T$  = Vergiler

$A$  = Kamu sektörü açığı

$t$  = Vergi fiyatları

$p_1$  = Özel teşebbüs fiyatları

$p_2$  = KİT fiyatları

$H$  = Özel teşebbüs üretimi

$N$  = KİT üretimi

$G$  = Bütçe harcamaları

$R$  = KİT gelirleri

$M$  = KİT maliyeti

Ortanca seçmenin seçim sandığı aracılığı ile politikacılara (iktidara) verdiği vergi fiyatlarını ve KİT fiyatlarını düşük tutma direktifi, kamu sektöründe açık finansmana (emisyon ve enflasyona) yol açar:

$$A = (G - T) + (R - M)$$

Dolayısıyla Kornai'nin tespit ettiği yumuşak bütçe (dış finansman) hastalığı, sosyal seçim mekanizmasında yatmaktadır. Her seçmenin öz çıkarında belli ölçüde bedavacılık mevcuttur ve KİT'lerin mevcudiyeti iktidarlara bunun sübvansiyonuna imkân vermektedir.

<sup>15</sup> J. Moore, (MP), *op. cit.*, s. 6.

Oysa aynı oyunu özel sektör kesiminde tekrarlamak mümkün değildir: Zira firmalar ve aileler sert-bütçe ile sınırlıdır. İşte piyasa ekonomisinin malî disiplini buradan gelmektedir.

### 6. Özelleştirmenin Kapsamı ve Özelleştirmeden Beklenenler:

Önce planlama yardımıyla daha sonra da kâr hedefi aracılığı ile reforme edilmek istenen KİT'ler için son önerilen çözüm "özelleştirilmeleri" oldu. Ancak KİT'lerin özelleştirilmeleri ile, tanım olarak "özelleştirilme" kapsam itibarıyla birbirlerinden ayrılmaktadırlar: Çünkü "özelleştirme" terimi geniş kapsamlı bir paket kavram olup şu konuları içermektedir:<sup>17</sup>

(i) Kamu harcamalarından fiyatlandırılabilenlerin vergi yerine, kullanım-harçları yani fiyatlandırarak finansmanı: Boğaz Köprüsünden geçiş ücreti alınması gibi.

(ii) Fiyatlandırabilmenin mümkün olmadığı salt sosyal ve karma mallarda, hizmetin finansmanının vergilerle sürdürülmesine karşılık, üretiminin müteahhide ihalesi.

(iii) Liberalizasyon (deregulation), özel sektör firmalarının devlet tekeline ayrılmış pazarlara girişini engelleyen mevzuatın kaldırılması ve devlet monopolüne son verilmesi. Tıpkı sigarada olduğu gibi.

(iv) Nihayet KİT'lerin özelleştirilmesi: Bunun iki anlamı mevcut olup; ya KİT'lerin özel sektöre satılması veya KİT faaliyetlerinin özel sektöre transferi yani KİT'lerin kiralanmasıdır.

Bu anlamdaki özelleştirme çabası oldukça yeni bir gelişme olup, 1979 yılında İngiltere'de Muhafazakâr iktidarın uygulamaya kayduğu bir programdır. Bu paket programın fikir-babasının M. Friedman olduğunu ve kendisinin böylece rekabetçi-piyasa ekonomisini hedef aldığını söyleyebiliriz.<sup>18</sup>

Bu paket programın içerisinde yer alan KİT'lerin özelleştirilmesinden genel olarak bu uygulamaya baş vuran hükümetler neler beklemektedirler:<sup>17</sup>

1) KİT'lerin sahip oldukları sanayilerin (işletmelerin) ekonomik performansını yükseltmek: Rekabetin teşviki.

Burada ilk açıklanması gereken husus neden dolayı kâr eden bir KİT'in

<sup>18</sup> C.V. Brown, P.M. Jackson, *Public Sector Economics*, M. Robertson, Oxford, 1982, s. 105.

<sup>17</sup> S. Brittan, "Privatisation: A Comment", *Economic Journal*, March-1986, s. 33.

<sup>18</sup> H.M. Treasury, *Privatisation in the U.K.*, HMSO, London 1986,

özelleştirilmesi durumunda hemen hemen aynı yönetici, işçiler ve sermaye stoğu ile nasıl olupta performansının yükselebileceği hususudur.

Bunun nedeni olarak ileri sürülen tez: Daha önce değindiğimiz, tüketici ve sermaye piyasasının firmayı devamlı denetimi ve hisse senetlerinin borsada sürekli izlenerek değerlendirilmesi ile iflas ve kâr ikilisinin birlikte işletilmesinin sonunda mülkiyet haklarındaki yani sahiplikteki değişikliktir.

Rekabetin teşviki ile X-etkinsizlik polisinin sistem içerisine sokulması, sert-bütçe sınırlamasının işletilmesi, firmanın davranışlarını üretim ve tahsis etkinliğini sağlayacak yönde etkileyeceği ileri sürülmektedir.

Aslında, bu özelleştirmelerin, sermaye piyasasındaki borsa komisyoncularının gelirini artırmaktan başka bir sonuç doğurmadığını ifade ederek eleştirenler de vardır.<sup>19</sup> Ancak bütün bunların izah etmeleri gereken bir başka husus İngiltere’de millileştirmeler ile birlikte başlayan nispi refah gerilemesinin neden olduğudur.

2) İkinci amaç malî gaye yani devlete gelir sağlamaktır. Bu husus açıkça ifade edilmeyip zımnen kabul edilen bir konudur. Özellikle İngiltere gibi vergi yükünün çok yüksek olduğuna inanılan ülkelerde özelleştirme, vergilerin ve devlet borçlarının alması olarak ortaya çıkmaktadır. Özelleştirme gelirlerinin borçlanma gibi faiz yükü ve geri ödenmesi de söz konusu değildir.

Ancak özelleştirmenin malî gayesine aldatıcı bir finansman yolu olduğu gerekçesi ile itiraz edilmekte ve “özelleştirme aile gümüşlerinin satılması”<sup>20</sup> şeklinde de yorumlanabilir denilmektedir.

İngiltere 1986 yılı özelleştirme programı çerçevesinde 4,5 milyar T.L. hasılat beklemektedir.<sup>21</sup> Bu miktar T.C. nin aynı yılın bütçesinin 2/3 si büyüklüğündeki bir hasılattır.

Özelleştirme ile hernekadar KİT kârları gibi bir varidattan vazgeçiliyorsa da karşılığında KİT yatırımları ve görev zararları için bütçeden kaynak ayrılmasından kurtuluyor demektir.

Ayrıca özelleştirme gelirleri özel bir fonda toplanarak yatırımların finanse edilmesi arzu edilebilir.

3) “Halk kapitalizmi”ni daha yaygın bir hisse senedi sahipliği tabanı oluşturarak teşvik etmek.

<sup>19</sup> M. Peston, “Labour Must be Pushed to Spend”, *New Statesmen*, 15 August 1986, ss. 16.

<sup>20</sup> J. Moore (MP), *op. cit.*

<sup>21</sup> H.M. Treasury, *op. cit.*

Bir bakıma hazine arazisinin çiftçiye dağıtılması gibi Türkiye'de bilinen bir tatbikat söz konusudur.

Devletin aynı miktarda hasılatı, borçlanma (tahvil) yerine özelleştirme (hisse senedi) ile sağlamasının; gelir ve servet dağılımı üzerinde farklı etkileri vardır ve ikincisi tercih edilebilir denilmektedir.<sup>22</sup> (i) Öncelikle özelleştirmede hisse senetleri işçiler de dahil halk arasında tahvile bakışla daha eşit dağıtılabilir ve bu hisse senedi sahipleri ayrıca vergi indirimlerinden de yararlanabilirler. (ii) İkincisi geniş halk kitlelerinin serveti artırılarak ekonomik açıdan güçlendirilebilirler. Böylece halkın istifadesine, gayri-menkul altın ve dövizden daha yüksek getirili bir plasman imkânı sunulur. (iii) Üçüncü olarak özellikle hisse senetlerinin çalışanlara satılması halinde piyasanın emek getirisini düşük değerlendirdiği bir şekilde tazmin edilmiş olunur.

#### 4) Hükümet ve KİT'ler Arasındaki Sorunların Çözülmesi:

Kanunlar, yönetmelikler, hazine direktifleri, planlar, programlar aracılığı ile KİT'lerin hem kamu yararı hem de ticari kâr amacıyla çalışmalarının sağlanması istenmektedir.

Oysa KİT'lerin varlığı halinde hükümetler çeşitli çıkar guruplarının: Seçmenler, vergi mükellefleri, KİT işçileri, KİT bayileri, tüketiciler, KİT'lere mal satan üreticiler (çiftçiler) baskısı altındadır. Örneğin:

	Faydalanan	Finanse Eden
$F_k < OM_k$ ise:	Tüketici	Vergi mükellefi
$F_k > F_D$ ise:	KİT işçisi + KİT'e mal satan üreticiler (çiftçi)	Tüketici
$F_k < F_p$ ise:	KİT bayileri + Tüketici	Vergi mükellefi
$F_k > OM_k$ ise:	Vergi Mükellefi	Tüketici
$F_k = OM_k$ ise:	—	—

Burada OM ortalama maliyeti,  $F_k$  KİT fiyatlarını,  $F_p$  piyasa fiyatlarını,  $F_D$  dünya fiyatlarını temsil etmektedir. Dolayısıyla  $OM_k = F_k$  hali hariç her fiyatlandırma kararı nedeniyle, KİT'ler aracılığı ile devlet belli çıkar gurupları arasında gelir transferi sağlamaktadır. Netice itibari ile devletin KİT'lerle ilgili aldığı her karar bazılarında çıkar sağlamakta bazılarında ise ek mükellefiyetler getirmektedir. Son söz kamu sektöründe

<sup>22</sup> S. Brittan, op. cit., s. 37.

seçmen tarafından söylenmekle birlikte onun da piyasa tarafından denetlendiğini ifade edebiliriz.

Ayrıca devletin elinde geniş bir KİT sektörünün varlığı hükümetleri tarım odaları (çiftçiler) veya sendikalar (işçiler) gibi örgütlenmiş menfaat gurupları ile çatışmaya götürür. Zira bu gibi örgütlenmiş menfaat gurupları KİT'lerin hazine ile ilişkisinden yani yumuşak bütçeli kuruluşlar olmalarından yararlanmak isterler.

6) Yukardakilere ek olarak bürokrasi teorisindeki gelişmelerin gösterdiği bir husus: Endüstriyel demokrasi adına kurulmuş olan KİT'lerin bürokrasinin hiyerarşik denetimi dolayısıyla demokratikleşmeyi engellediği iddiasıdır. Bir başka deyişle kamu sektöründe devlet memur ve işçilerden oluşmuş yapılarda bürokratik denetim dolayısıyla yetki tekelinin doğması ve serbest tercihleri denetlemesi doğaldır. Böylece bu memur ve işçiler arasındaki ilişki seçim sandığı aracılığı ile demokratikleştirilemez.

Nitekim M. Friedman'ın öngördüğü, demokratik bir toplumda, özgürlüklerin teminatı olarak iktisadi ve siyasi iktidarların ayrılarak farklı elerde bulunması ve yetki desantralizasyonu tezi, KİT'lerin varlığına karşı ciddi bir itirazdır.<sup>23</sup>

7) Son olarak, siyasal ideolojinin özel mülkiyet lehine kaydırılması yani bir mülkiyet sahipleri demokrasisinin yaratılması amaçlanmaktadır.<sup>24</sup> Nasıl millileştirme (devletçilik) tezi İngiliz İşçi Partisi Programının ünlü 4. maddesinde düzenlendiği üzere sosyalizme geçiş evresi olarak planlanmakta ise özelleştirme de bunun tam karşıtı olmakla birlikte piyasa güçlerini kuvvetlendirmeyi amaçlamaktadır. Yalnız özelleştirmenin, savunuların daha doğrusu Muhafazakârların deyişi ile "özel mülkiyet sahipleri demokrasisini" hedef aldığı açıktır.

### 7. Özelleştirmenin Mekanığı:

KİT'lerin özelleştirmesi dört aşamadan geçer:<sup>25</sup>

(i) İlk aşama fizibilite etüdünün yapılması ile raporun sunulduğu ve ilgili bakanlık veya hükümetin karar vermesidir. Fizibilite etüdünde, genellikle şirketlerin devir ve birleşme işlerinde uzmanlaşmış ticari bankalar veya danışmanlık firmaları ile devletin uzmanları rol alır.

Türkiye'de makro fizibilite etüdünü hazırlama görevi Morgan Guaranty Bankası'na verilmiştir.

<sup>23</sup> M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago U.P., 1962, s. 34.

<sup>24</sup> The Morgan Bank, *Privatization Master Plan*, 1986, s. 1.

<sup>25</sup> H.M. Treasury, *op. cit.*

(ii) İkinci aşama ticari bankanın (merchant bank) KİT'leri satışa hazırlayacak danışmanları seçmesidir.

Bu aşamada, KİT'in yönetiminin güçlendirilmesi ve özel teşebbüs metodlarının kuruluşun bünyesine aşılması ile teşebbüsün hazırlanması yani bir özel teşebbüs firması haline gelişin hukuki engellerinin kaldırılması, tekel yetkileri varsa son verilmesi ve firma performansının iyileştirilmesi gerçekleştirilebilir.

(iii) Üçüncü aşama ise teşebbüsün bilançosunun değerlendirilmesidir.

Bu aşamada, teşebbüsün bilançosu ele alınarak gerekli düzeltmeler yapılır ve firmanın satışı için yetki verilir. Böylece iyi yönetilen ve düzgün bir bilançosu olan bir KİT yaratılır. Bunun için dış kaynak/öz kaynak oranı düzeltilir, tekel gücü azaltılır ve ticari yönetim esas alınır.

(iv) Dördüncü aşama ise satış için danışmanların seçilmesidir.

Satış zamanının veya piyasasının seçilmesi, satış şartnamesinin hazırlanması, satış ortamının yaratılması ve reklamın başlatılması işlemleri gerçekleştirilir.

Satış için kaç adet hisse senedinin satılacağı, borsa komisyoncuları eliyle satışın yapılıp yapılmayacağı kararlaştırılır. Nihayet son bir karar alınarak hisse senetlerine fiyatın konulması ve %100 satışın yapılması gerekir. Böylece son aşama da bitirilerek, mülkiyetin kamudan özel teşebbüse devri tamamlanır.

### 8. Türkiye'de KİT'lerin Satışında Karşılaşılacak Bazı Sorunlar:

Öncelikle 1986 seçiminden sonra özelleştirme konusunda tekrar düşünmek gerektiği ortaya çıkmaktadır. Zira özelleştirmeyi programına alan partinin Meclis'te değilse bile oy bazında azınlığa düştüğü açıktır: Dolayısıyla özelleştirme gibi radikal politikaların Türkiye'nin gündeminden şimdilik kaydıyla da olsa çıktığını söylemek pek yanlış olmaz. Seçmenlerin tercihinin büyümeden (etkinlikten), gelir dağılımında adalete doğru kaydığını ifade edebiliriz. Bu durumda KİT'ler gibi bir yararlı araçtan, özellikle gelirin geri kalmış bölgelere coğrafi dağılımında eşitlik sağlanabilmesi açısından, vazgeçilebilmesi pek mümkün görülmemektedir. Bir başka deyişle özelleştirmeyi savunan hükümetin, gelir dağılımı politikası yani piyasa güçlerinin kuvvetlendirilmesi için gelirin ücretten kâra kaydırılması ve etkinlik-büyüme ile adam başına gelirin yükselmesi pek taraftar bulmamıştır. Dolayısıyla etkinlik sorunlarının bu arada özelleştirmenin de gündemden çıkarak gelir-adaleti konularının dikkate alınması beklenmelidir.

<sup>26</sup> Bkz. The Morgan Guaranty Bank, *Privatization Master Plan*, op. cit.

Ancak özelleştirme konusu uygulamaya konulacak bile olsa çözümü gereken bazı sorunlar mevcuttur.

(i) Öncelikle KİT'lerin satışından yabancılara ne oranda pay verileceği ve bu yabancılardan kimler olacağı karara bağlanmalı ama herhalde bu konuda kamuoyunun onayı alınmalıdır. Zira beraberinde yeni bir teknoloji getirmeyen ve risk almayan bir yabancı sermayenin yararlı olacağını savunmak çok zor. Hele ekonomi dışı faktörlerle, dini kıstaslarla KİT'lerin müşterilerinin tesbiti ise tıpkı gayri menkul satışlarında olduğu gibi büyük sıkıntılar yaratacak niteliktedir.

(ii) KİT'ler firma olarak mı yoksa hisse senetlerine bölünerek mi satılacaktır? Hisse senetleri yolu tercih edilecek ise kimlere satılacağına kararlaştırılması gerekir: Bu arada KİT'lerin çalışanlarına satışı tavsiyeye şayandır. Zira bu sayede etkinlik ile ilgili önlem alınırken servet ve gelir dağılımı da düzeltilmiş olur ve çalışanlarının ücret dışı faktörlerle güdülenebilmesi imkânı doğar. Ancak yaygın mülkiyet ile teşebbüs faktörünün uyuşması pek mümkün görülmemekle birlikte sermaye piyasasının işletilmesi ile bu konuda rasyonel bir çözüm bulunabilir.

(iii) Üçüncü olarak KİT'lerin satışına kamu sektörü tekellerinden başlanmamak ve bunları satış dışında tutmak daha doğru olur. Zira tekel niteliğindeki KİT'lerin satışı halinde, kamu tekellerinin özel sektör tekeline dönüştürüldüğü gibi şikâyetlerle karşılaşılacaktır. Bunun da ötesinde bu ortaya çıkan özel tekelin monopol fiyatlandırmasına başvurmaları yüzünden doğacak etkinlik kayıplarını önlemek için bunların kamuca denetimi sorunu gündeme gelecektir. Örneğin fiyat denetimi mi yoksa kâr haddi denetimi mi tercih<sup>27</sup> edilecektir? Eğer bu denetim etkili olmaz ise bu takdirde bir gelir dağılımı sorunu olarak konu tekrar gündeme gelecektir. Önlem alınmaz ise oy bazında tepki görecektir.

(iv) Dördüncü olarak satıştan sonra bu işletmelerin perforomansları izlenmeli ve bunun yükseltilmesi için bu özel teşebbüs güdülenmelidir. Zira son tahlilde özelleştirilmenin başarısı ekonominin ve satılan firmaların performansının iyileşmesine bağlıdır.

(v) Son olarak ele geçen hasılatın yeni yatırımların finansmanı için kullanılması ve devlet tüketimine harcanmaması programın başarısı için yerinde olacaktır.

Bunlardan sonra KİT'lerin satışından ne kadar hasılat elde edileceği konusu dikkate değer bir husustur. 1983 yılı itibari ile, KİT'lerin

<sup>27</sup> Peter Curwen, *Public Enterprise*, Sussex, Wheatsheaf Books, s. 251.



GSYİH'nın cari fiyatlarla %10,6'sını ürettiği sabittir.<sup>28</sup> Bu sektörde sermaye-hasıla katsayısının 5 olduğunu kabul edersek KİT'lerin sermaye değerinin, GSYİH'nın %50 si civarına varacağını söyleyebiliriz. Eğer beş yıllık bir süre içerisinde KİT'lerin hepsi satılacak olsa; bu süre zarfında yılda GSYİH'nın %10 una yani yaklaşık olarak K. Bütçenin %50 si civarında bir varidatın elde edilmesi beklenmelidir. Yine bütün bu varidatın, özel tüketimin kısılmasıyla finanse edildiğini ve hepsinin yatırılacağını kabul edersek ekonominin büyüme hızında bu beş yıllık süre zarfında yılda %2 veya 2,5'lük bir artış beklenebilir. Ancak KİT'lerin satın alınmasında kullanılacak fonlar tüketimin kısılmasından değil de mevcut özel yatırılabilir fonların bu amaca tahsisinden geliyorsa büyüme hızında bir artış olmayacağı açıktır: Bir başka deyişle KİT'lerin özelleştirilmesinin fırsat maliyeti özel yatırımlar olacaktır.

Bir diğer husus İngiltere ve Fransa'da süratle uygulanan özelleştirme programının Türkiye'de gecikmesinin sebebi sadece siyasi irade zaafı ile açıklanamaz: Türkiye'de tasarrufların (yatırılabilir fonların) yetersizliği bu konudaki ilk engeli oluşturmaktadır. Bu sorunu çözmek için tasarrufların —tıpkı yatırımların olduğu gibi— gelir vergisinden düşülmesi toplumun zaman tercihinin değiştirilmesini mümkün kıldığı gibi; vergi adaleti sorununa da çare bulabilir. Ayrıca sermaye piyasasının işletilebilmesi gerekir.

Bu tasarruf sorunu çözülsün bile, özel sektördeki tekeli uygulamaları denetleyebilecek bir örgütlenmenin bulunmayışı bir başka engeli olacaktır. Monopol fiyatlandırmasının yanında bu teşebbüslerin özelleştirilmeleri halinde fazla işgücünün işten çıkartılacağı gerçeği, konuyu İngiltere'dekinden çok daha farklı düşünmemiz gerektiğini anlatmaktadır. Etkinlik adına hem fiyatların hem de istihdamın piyasa güçlerine terki gelir dağılımında daha ciddi bir bozulma yaratacaktır. Zira İngiltere ve A.B.D.'de hem tekellerin denetimi söz konusu olduğu gibi hem de işsizlik sigortasının varlığı özelleştirmeye karşı duyulacak tepkilerin siyasal açıdan engelleyici nitelik kazanmasını önleyebilir. Buna karşılık özelleştirmenin getireceği tekeli fiyatlandırma\* ve fazla işgücünün işten çıkartılması Türkiye'de seçmenin gelir dağılımı konusundaki duyarlılığı dolayısıyla tepkisine yol açacaktır.

Bütün bu hususlara rağmen özelleştirme ile girilen yanlış bir yoldan yani devletçilik uygulamasından, tekrar Batılılaşmayı başlatanların

<sup>28</sup> TÜSİAD, *Özelleştirme*, İstanbul, 1986, s. 3.

\* Bu konudaki uygulamalar için bkz: D. Starkie - D. Thompson, "The Airports Policy White Paper: privatisation and regulation", *Fiscal Studies*, November-1985, ss. 30-42.

özel teşebbüscü çizgisine kesin bir dönüşü temsil etmesi ve bunun Türkiye'nin AET'ye girişinin eşiğinde gerçekleştirilmesi arzusu nedeni ile gerek ekonomik gerek ise siyasal açıdan desteklenmesi uygun görülebi-  
lecek bir politikadır. Dolayısıyla özelleştirmenin Türkiye'nin ekonomik yapısının ötesinde siyasal ve sosyal hayatında yankılarının olacağını düşünmek ve buna göre tavır almakta yarar vardır.