

## TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME

Yrd. Doç. Dr. Rana EŞKİNAT\*  
Yrd. Doç. Dr. Sevgi GEREK\*\*

1929 bunalımından sonra 1970'li yılların ortalarına kadar Keynesyen uygulamalar, dünyadaki ekonomik politikaları yönlendiren yaklaşım olmuştur. Ancak 1970'li yıllarda yaşanmaya başlanan iç ve dış dengesizlikler, enflasyon, işsizlik, gelir dağılımındaki bozukluklar neo-klasik politikaları ön plana çıkarmıştır. Bunun ardından 1980'li yıllarda dünya kapitalizmine güçlü bir liberal sağın hakim olması ile devletin ekonomik faaliyetlerdeki payının azaltılması ve özelleştirme, yeni ekonomi politikalarının temel taşı haline gelmiştir. Başta İngiltere olmak üzere bazı sanayileşmiş ülkelerde hızlı ve kapsamlı özelleştirme programları uygulamaya konmuştur. Yine bu yıllarda birçok sosyalist ülkede de piyasa ekonomisi uygulamalarına yönelinmesi bu süreci hızlandırmış ve etki alanını genişletmiştir. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi kuruluşların önerileri çerçevesinde bu uygulamalar gelişmekte olan ülkelere de yansımıştır. Türkiye'de bu ülkelerden bir tanesidir. Bu uygulamaların temel amacı, ekonomide devletin payının azaltılması ve buna bağlı olarak toplumsal refahın artmasıdır. Bu ideolojik bir tercihi yansıtmaktadır. Ancak bu tercih kendi içinde

\* Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi.

\*\* İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi.

tutarlı birtakım ekonomik hedef ve gerekçelerle desteklenmektedir. Bunlara bağılı olarak özelleştirmenin amaçlarını aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

- Devletin ekonomideki rolünün azaltılması
- Endüstriyel etkinliğin arttırılması
- Hisse mülkiyetinin yaygınlaştırılması
- Ulusal bütçeye katkı
- Ekonomik çarpıklıkların giderilmesi

Uygulamanın yapıldığı ülkeye ve ülke koşullarındaki değişime bağılı olarak zaman içinde amaçlardan bazıları önem kazanırken, bazıları önem kaybedebilmektedir.

Bu amaçlara ulaşmanın yolu devletin sahibi olduğu bazı maddi varlıkları elden çıkarmasıdır. Böylece devlet bu varlıkların satışından gelir elde etmiş olmaktadır. Bunun yanında bu varlıkları elden çıkarmakla gelecekte bunların korunması ve varlığını devam ettirebilmesi için yapması gereken harcama ve yatırımlardan da kurtulmuş olmaktadır. Bu satışlara bağılı olarak bir yandan devletin ekonomideki payı azalırken, bir yandan halkın, çalışan işçi ve yöneticilerin hisse senedi sahibi olma şansı doğmakta ve sermayenin tabana yayılmasına uygun bir ortam yaratılmaktadır. Yapılan bazı araştırmalar\* desteklemese de bu varlıkların özel mülkiyete devredilmesinin etkinliği arttıracığı varsayılmaktadır. Bunlara ek olarak daha dengeli bir ulusal bütçeye sahip olma fırsatı doğmakta, kamu açıklarından kaynaklanan çarpıklıklara engel olunmaktadır.

24 Ocak 1980'de Türkiye'de uygulamaya konulan yapısal uyum ve istikrar programının da temel amaçlarından biri devletin ekonomideki payının azaltılması diğer bir deyişle özelleştirme.

Türkiye'de özelleştirmeyi iki dönemde incelemek mümkündür. Özelleştirme için gerekli hazırlıkların yapıldığı 1980-1987 dönemi ve fiili özelleştirmelerin gerçekleştirildiği 1987 ve sonrası dönem.

\* Bu konuda daha geniş bilgi için bkz: Erol Çakmak, Osman Zaim, "Türkiye Çimento Sanayi ve Tarım Kesiminde Etkinlik." 3. İktisat Kongresi, Tebliğler, Cilt: 2. Halit Suiçmez, "Dünya'da Özelleştirme Uygulamaları" İktisat, İşletme ve Finans, Mart, 1993, s. 84, 5-50-55.

1980 yılına kadar devlet ekonomik faaliyetlerde özel sektörle birlikte önemli bir yere sahiptir. 1950'lerden beri devletin payının azaltılması gereği sık sık vurgulanmışsa da bu konuda kamuoyu oluşturulamamıştır. Bu nedenle 1980-1987 dönemi toplumu bu fikre hazırlama aşamasıdır.

24 Ocak 1980 kararları çerçevesinde KİT'lerin serbest piyasa şartlarına uyumlaştırılması çalışmalarına başlanmıştır. Bu amaçla bu kuruluşlar, ürettikleri mal ve hizmetlerin maliyetlerini fiyatlara yansıtma olanağı bulmuşlardır. Dolayısıyla etkinlikten ziyade fiyat artışlarından kaynaklanan kârlar elde etmişlerdir. Ancak 1980-1987 döneminde KİT'lere yönelik politika değişiklikleri bu kuruluşları olumsuz etkilemiştir. Örneğin 1984 yılında sahip oldukları vergi ve kredi ayrıcalıklarını kaybetmeleri bu kuruluşların piyasadan yüksek faizlerde borçlanmalarına neden olmuştur. İthalatın liberalizasyonuna ve bazı piyasalardaki (çay ve tütün) tekelci konumlarının ortadan kalkmasına bağlı olarak rekabetçi bir ortama itilen KİT'ler eksik kapasitede çalışmaktan kaynaklanan maliyet artışlarıyla karşılaşmışlardır. Bunlara ek olarak politik nedenlerle maliyetlerin fiyatlara zamanında yansıtılmaması, istihdamın gereksiz arttırılması ve dönemin sonundaki yüksek ücret artışları KİT'lerin mali yapısını iyice bozmuştur. Buna paralel olarak dönem içinde şiddetlenen enflasyonun en önemli nedeni olarak kamu açıkları ön plana çıkmıştır. Kamu açıkları içinde de en yüksek pay, KİT'lere aittir. Tüm bu nedenlerle KİT'ler enflasyonun önde gelen sorumlusu olarak görülmüştür. Bu durum özelleştirme lehine bir kamuoyunun oluşmasını sağlamıştır.

Böylece Türkiye'de özelleştirmenin başlıca nedeni KİT'lerin zarar etmesidir. Kamu kesimini rasyonalize etmek ve kaynak israfından kaçınmak özelleştirme nedeni olarak ön planda tutulmuştur. Başlıca amaç ulusal bütçeye katkıdır.

Böylesi bir ortamda Şubat 1988 tarihinde TELETAŞ (Telekomünikasyon Endüstri Ticaret Anonim Şirketi)'da bulunan kamu hisselerinin % 22'lik bir kısmının halka açılması ile ilk özelleştirme işlemi gerçekleşmiştir.

Ancak geçen zaman Türkiye'deki özelleştirme işlemlerinin diğer pek çok ülkeye kıyasla daha yavaş işlediğini göstermektedir (bkz: Tablo 1).

Türkiye’de özelleştirmenin arzulanan hızda gerçekleştirilemesinin temel nedeni sadece sermaye piyasasının yetersizliği hukuki altyapısının olmayışı değildir. Geleneginde kamu ağırlığı olan bir toplumun içindeki özel sektörün bu konuda kendini tam hazır hissedememesidir. Ayrıca, kamuoyunun yabancılara satış ve özelleştirmenin yaratacağı toplumsal maliyetlere (işsizlik vb.) karşı duyarlılığı da özelleştirmenin arzulanan hızda gerçekleşmesine engel teşkil etmektedir. Türkiye’de yeni sermaye oluşumunun başlıca nedeni özel tasarrufların yetersizliğidir. KİT hisselerinin satışı yeni sermaye oluşumunu finanse edecek tasarrufları kendine çekecektir. Hükümet özelleştirmeden elde edeceği geliri, cari harcamalarını karşılamak veya bütçe açıklarını kapatmak için kullandığında yeni yatırım olanağı ortadan kalkacak ve ekonomi darboğaza (işsizlik, büyümenin yavaşlaması vb.) girecektir. Özelleştirmenin arzulanan düzeyde gerçekleştirilebilmesi için, satışlardan elde edilecek gelirin kamu yararına kullanılacağına halka inandırıcı bir şekilde anlatılması gerekmektedir.

**Tablo 1:** Seçilmiş Ülkelerde ve Türkiye’de Özelleştirme, 1988-1992 (milyar dolar)

	1988	1989	1990	1991	1992
Sanayileşmiş ülkeler	36.8	20.9	18.0	31.1	24.4
Avustralya	1.5	0.08	—	1.6	1.3
Kanada	2.0	0.8	1.0	0.7	1.2
Almanya	1.3	0.2	1.3	8.1	16.4
İtalya	0.8	1.0	—	—	1.6
İngiltere	4.5	8.7	10.9	19.3	1.0
Gelişmekte olan ülkeler	2.5	3.8	7.3	17.4	23.3
Arjantin	—	—	2.1	1.0	6.2
Brezilya	0.3	0.01	0.04	2.2	2.2
Meksika	1.9	0.14	2.4	9.4	6.4
Filipinler	—	0.08	0.3	0.2	0.4
Portekiz	—	0.5	0.8	1.0	1.0
Türkiye	—	0.1	0.3	—	0.3
Dünya Toplamı	39.2	24.8	25.3	48.5	47.7

**Kaynak:** Schwartz ve Lopez, 1993: 15). Fikret ŞENSES, Ekonomide Devletin Rolü ve Özelleştirme Tartışmaları Çerçevesinde TMMOB'nin KİT Çalışmaları, s. 7'den naklen.

Zira gereken vergi reformu yapılmadan, özelleştirmeden elde edilecek olan gelirin mali katkısı son derece düşük olacaktır. Bu nedenle finansman ve zamanlamanın son derece önemli olduğu özelleştirme, uygun koşullar sağlanmadan gerçekleştirilirse ekonomideki problemler daha da çözümlenemez hale gelebilir.

O halde Türkiye'de yapılması programlanan özelleştirme çalışmalarında nelere dikkat edilmelidir:

- \* Sermaye piyasasının gelişmesine önem verilmelidir. Özellikle küçük tasarruf sahiplerine gerekli güven ortamı sağlanmalıdır. Henüz bu ortam tam anlamı ile sağlanamamıştır. Yapılan Ocak 1994 devalüasyonundan sonra borsada yatırım yapan küçük tasarrufçu zor durumda kalmıştır. Borsa'ya güvenin sağlanması sonucu özel tasarruflar yeterli düzeye çıkacak, yeniden sermaye oluşumu sağlandığından KİT his-selerinin satışı sermayenin üretken yatırımlara kaymasını engellemeyecektir.
- \* Kamuoyunun KİT'lerin yabancılara satışı konusunda gösterdiği aşırı duyarlılık yersizdir. Çünkü yabancı sermaye ulusal çıkarlar korunduğu sürece korkulacak bir kaynak değildir. Özel sektör sermayesinin yetersiz olduğu ülkelerde yeniden yapılanan dünya ekonomisi içinde yer bulabilmek için yabancı sermayeye gereksinim duyulmaktadır. Özelleştirme de yabancı sermayeyi ülkeye çekmekte kullanılan bir araçtır.
- \* Özelleştirme sonucunda devlet tekelinin, özel sektör tekeline dönüşme riski bulunmaktadır. Bu nedenle özelleştirmeye paralel olarak rekabeti koruma ve anti-kartel yasası hazırlanmalıdır.
- \* Verimsiz çalışan KİT'lerin kapatılması veya istihdamın daraltılması sonucu ortaya çıkacak işsiz kitleye gereken sosyal güvence (işsizlik sigortası) sağlanmalıdır.
- \* KİT'lerin satışı sadece bütçe açıklarını kapatmak, cari harcamaları finanse etmek amacına yönelik olmamalıdır. Bunun pek çok sakıncası bulunmaktadır. Cari harcamalar ve bütçe açıkları sürekli artma eğiliminde olduklarından, özelleştirmeden elde edilen gelirle bunların finanse edilmesi kısa dönemli bir çözümdür. Bunun dışında her ne pahasına olursa olsun KİT'lerin satılacağı imajı devletin pazarlık gü-

cünü kırmaktadır. Böylece bu kurum ve kuruluşlar değerlerinin çok altında bir fiyatla satılabilmektedirler.

- \* Özel sektörün etkin olarak üretimde bulunduğu sektörlerdeki kamu üretimine son verilmelidir. Bu sektörlerde kullanılan kaynaklar, yüksek araştırma-geliştirme harcaması gerektiren, yeni teknolojilere sahip sektörlerin devlet eli ile gerçekleştirilmesinde kullanılmalıdır.

Ayrıca bu kaynaklar özel faydanın düşük, sosyal faydanın yüksek olduğu, sektörlerle ve bölgelere kaydırılmalıdır.

- \* KİT'lerin politik amaçlarla kullanılmasına her ne pahasına olursa olsun son verilmelidir. KİT'lerin kurumsallaşması pek çok ekonomik ,sosyal probleme çözüm getirecektir.

Özelleştirme, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı amaçlara hizmet etmektedir. Serbest piyasa koşullarına işlerlik kazandırmak hedefi gelişmiş ülkelerde söz konusu edilmeyebilir. Zira bu ülke ekonomileri genelde serbest piyasa koşullarına göre işlemektedir. Oysa gelişmekte olan ülkelerde özel sektör sermayesinin zaman zaman yetersiz kalması nedeniyle kamunun ekonomide yer alması kaçınılmaz olmaktadır. Bu nedenle bu ülkelerde devletin ekonomiye müdahale etmesi ya da etmemesi temel sorun değildir. Buradaki temel sorun devletin müdahalesinin hangi ölçülerde ve nasıl olması gerektiğidir. Çünkü bu ülkelerde son yıllardaki en büyük korku, kamu işletmeciliğinin giderek özel girişimciliğe fırsat ve alan bırakmamasıdır. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde ve Türkiye örneğinde devletin temel görevi, özel girişimciliği azaltıcı engellerin ortadan kaldırılması; kamu ve özel sektör işbirliğinin sağlanması, ekonomik yakınmanın maksimize edilmesi; dünya pazarlarında güçlü bir yere ulaşmaya çalışmak olmalıdır..

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

BERK, Metin: "Niçin Özelleştirme?" Dış Ticarete Durum Dergisi, S. 17, s. 13-15.

BERKSOY, Taner: "Kamu Kesiminin Yeniden Düzenlenmesi ve Özelleştirme", BASİSEN, Ekim 1993, S. 51, s. 18-19.

BORATAV, Korkut, TÜRKCAN, Ergun (Editörler): Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler, İstanbul, 1993.

- CHOKSÍ, A.M.: State Intervention in the Industrialization of Developing Countries, Selected Issues, World Bank, 1979.
- ÇAKMAK, Erol, ZAIM, Osman: "Türkiye Çimento Sanayi ve Tarım Kesiminde Etkinlik", 3. İktisat Kongresi, Tebliğler, Cilt: 2.
- GÖKTÜRK, Yücel, ÖZKUL, İsmet: "Şili Deneyi ve Türkiye, Öldüren Cazibe", Panorama, 22 Mart 1992, s. 24-26.
- KARLUK, S. Rıdvan: "Özelleştirme'de İngiltere Örneği", İşveren, Ağustos, 1993, S. 11, s. 21-23.
- KRUEGER, A.O., TUNCER, B.: Estimating Total Factor Productivity Growth in a Developing Country, World Bank, 1980.
- ÖNDER, İzzettin: "Özelleştirme Konusuna Alternatif Yaklaşım", BASİSEN, Ekim 1993, S. 51, s. 20-21.
- ÖZUYGUR, Ökkeş: "Özelleştirme", Anahtar MPM, Temmuz, 1989, S. 7, s. 4-5.
- YARROW, G.: Privatization and Economic Performance in Britain, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 31, North Holland, 1989.
- Özelleştirme Yöntemleri ve Uygulama Sorunları, TABA VE YASED Ortak Paneli, 13 Haziran, 1989.
- Kamu Sektöründe Devletin Rolü KİT'leri Değerlendirme, Öneriler ve Özelleştirme, "93 Sanayi Kongresi Bildiriler Kitabı, C: 3, TMMOB Yayını, Yay. No: 162.