

SİYASET, EKONOMİ ve YÖNETİM ARAŞTIRMALARI DERGİSİ



RESEARCH JOURNAL OF
POLITICS, ECONOMICS AND MANAGEMENT

January 2019, Vol:7, Issue:1

Ocak 2019, Cilt:7, Sayı:1

P-ISSN: 2147-6071

E-ISSN: 2147-7035

Journal homepage: www.siyasetekonomiyonetim.org



Türkiye’de Mali Kriz Sonrası Kurallı Maliye Politikasının Bir Aracı Olarak Özelleştirme Politikaları

Privatization Policy In Turkey As A Tool Of Rule-Based Fiscal Policy After Economic Downturn

Dr. Öğr. Üyesi Hünkar GÜLER

Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü,
gulerhunkar@ohu.edu.tr

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geçmişi:

Geliş: 6 Ağustos 2018
Düzeltilme Geliş: 9 Kasım 2018
Kabul: 26 Kasım 2018

Anahtar Kelimeler:

Özelleştirme, Maliye Politikası,
Kamu İktisadi Teşebbüsleri

© 2019 PESA Tüm hakları
saklıdır

ÖZET

Bu çalışma, Türkiye’de 2000 yılı ve sonrasında uygulanan özelleştirme politikalarının kamu kesimi dengesine nasıl katkı sağladığını açıklamayı amaçlamaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde, 1980’lerin başından itibaren, iktisat politikası olarak kamu harcamalarının kısılması, serbest piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi ve özelleştirmeler tartışılmaktadır. İlk özelleştirme uygulaması, 1961 yılında, Federal Almanya Hükümeti tarafından başlatılmış ve 1979 yılında İngiltere’de Margaret Thatcher Hükümeti’nin iktidara gelmesiyle hız kazanmıştır. Türkiye’de ise özelleştirmeler 1950’li yıllarda gündeme gelmiş, 1980’li yıllarda yasal zemini hazırlanmış ve ancak 2000 sonrasında gerçekleştirilebilmiştir. Dünyada 1990 yılından itibaren özelleştirme gelirlerinde önemli sıçramalar görülmektedir. Türkiye’de 2000-2007 yılları arasında yapılan özelleştirmeler, 2006 GSYİH’sının yüzde 4,7’sine tekabül etmektedir. Bu dönemde Türkiye, faiz dışı fazla hedefinin dahi üzerinde özelleştirme geliri elde etmiştir. Türkiye’de özelleştirmeden en yüksek gelirin elde edildiği yıllar 2000, 2001, 2006, 2007 ve 2008 yıllarıdır. 2011 ve 2017 yıllarında, net özelleştirme gelirleri dikkate alındığında, özelleştirmelerin bütçeye katkı sunmaktan ziyade maliyet oluşturduğu görülmektedir. Bununla birlikte, 2006-2017 döneminde kamu teşebbüslerinden elde edilen gelirler bütçeye önemli bir katkı sağlamamış; fakat bütçeden görev zararları için yapılan transferlerde ciddi bir artış gözlenmiştir. Türkiye’de gerçekleştirilen özelleştirmelerin diğer OECD ülkelerine nispeten çok ilımlı kaldığı ve özelleştirmeden elde edilen gelirin düşük ve geçici olduğu belirtilmelidir. Bununla birlikte, özelleştirmeler sayısal ve sayısal olmayan mali kurallar olarak değerlendirilebilmektedir.

ARTICLE INFO

Article History:

Received 15 December 2018
Received in revised form 18 January
2019
Accepted 20 January 2019

Keywords:

Privatization, Fiscal Policy, State-
Owned Enterprises

© 2019 PESA All rights reserved

ABSTRACT

This paper attempts to explain how the privatization policy employed in Turkey after 2000 makes a contribution to the overall balance of public sector. Fiscal policies such as reducing public expenditures, strengthening free market economy, and privatizations have been discussing in developing countries since the beginning of 1980s. First privatization policy in the world was carried out in 1961 by Germany and accelerated by England after Margaret Thatcher government came into power in 1979. In Turkey, privatization policy was come up in 1950s, legitimated in 1980s and hardly fulfilled after 2000. There has been a spike observed in privatization receipts in the world since 1990. Privatizations carried out in Turkey between the years of 2000 and 2007 are equal to 4.7 percent of 2006’s GDP. Turkey’s privatization receipts were even higher than primary surpluses in this period. Turkey had the highest receipts from privatizations in 2000, 2001, 2006, 2007 ve 2008. However, it’s firstly observed that privatizations caused expenses on the government budget rather than contributed in 2011 and 2017 when net privatization receipts taken into consideration. Secondly, there has been a serious hike in transfer expenditures from government budget to cover the state-owned enterprises’ operating losses in the period of 2006 and 2017 whereas there was no crucial contribution from these enterprises to government budget. Privatizations fulfilled in Turkey even lower than OECD countries’ and receipts gained from privatization were low and temporary. Furthermore, privatizations can be evaluated as a numerical and non-numerical fiscal rules.

GİRİŞ

Dünya ekonomisi, yirminci yüzyılda, iki önemli iktisadi krizle karşı karşıya kalmıştır. Bunlardan ilki Klasik İktisadi paradigmanın sorgulanmasına yol açan 1929 Büyük Bunalımı ve ikincisi Keynesyen Philips eğrisi önerilerinin çalışmadığı 1970 stagflasyonudur. Keynesyen İktisat, 1929 Büyük Bunalımının nedenini talep yetersizliği olarak gördü ve talep yetersizliğini kamu harcamalarını artırarak giderilebileceğini politika önerisi olarak geliştirdi. Bununla birlikte, kamu kesiminin ekonomi içerisindeki ağırlığının artması ve sonrasında kamu harcamalarındaki verimsizlik ile kamu kesimi açıkları ve borç yükü devlet başarısızlığını ortaya çıkardı. Bu durum, 1970'li yıllarda klasik temelli Noe-Liberal İktisadi anlayışın hâkim olmasına yol açtı. Bu dönemde Monetarizm, Arz Yanlı İktisat ve Kamu Tercihi Teorisi'nin etkisiyle kamunun ekonomi içerisindeki ağırlığının azaltılması ve piyasanın fiyat mekanizması yoluyla belirleyici olması gerektiği genel kabul gördü. Yine bu dönemde gelişmiş ülkeler, kamu kesimi açıklarını kapatmak ve borç yüklerini düşürmek için mali disiplin uygulamaya başlarken; gelişmekte olan ülkeler ise Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund, IMF) destekli politikaları uygulamaya başlamışlardır.

Türkiye, cumhuriyetin ilk yıllarında devraldığı ekonomik ve mali yapıyı dönüştürme yolunda, iktisadi krizlerin de etkisiyle, önemli bir mesafe almıştır. Bununla birlikte, İzmir İktisat Kongresi ile başlayan süreçte, Türkiye'nin ekonomi politikası tercihleri "ideolojik" olmaktan ziyade belirli zorunluluklardan kaynaklanmıştır. Türkiye, 1970'li yıllardaki, özellikle 1977/79 dönemi, mali sorunlarını yapay önlemlerle, mevcut yapıları ve modeli koruyarak geçiştirmeye çalışmış; fakat daha derin bunalımlarla karşı karşıya kalmıştır. 24 Ocak 1980 tarihinde radikal bir istikrar ve liberalleşme programı açıklanmıştır. Bu program, ekonomide yapısal bir dönüşüme işaret etmektedir. Sonrasında, 5 Nisan 1994 istikrar kararları ve Kasım 2000/Şubat 2001 krizleri iktisadi dönüşümleri gerçekleştirmek için kurumsal dönüşümleri de gerçekleştirmemiz gerektiğini öğretmiştir. Bununla birlikte, 1950'li yıllardan itibaren, ekonomi politikası önerisi olarak getirilen özelleştirmeler için 1984 yılında ilk düzenleme yapılmış ve her iktisadi krizden sonra da politika önerisi olarak sunulmuştur. Türkiye, ancak 2000 sonrasında özelleştirmeleri gerçekleştirmeye başlayabilmiştir.

Kurallı maliye politikaları, iradi maliye politikalarına yasal ve/veya anayasal düzlemde getirilen sayısal ve/veya sayısal olmayan sınırlamaları ifade etmektedir. Türkiye'de mali istikrarı sağlamak için IMF, Avrupa Birliği (AB) ve faiz dışı fazla çıpaları kullanılmıştır. Bununla birlikte, özelleştirme gelirlerinin doğrudan bütçeye gelir olarak yazılmadığı ve özelleştirme gelirlerinin geçici ve istikrarsız olduğu dikkate alındığında özelleştirmelere "geçici" mali kurallar olarak bakılabilmektedir. Ancak, mali kurallar ile özelleştirmelerin teorik temellerinin aynı olması ve özelleştirmelerin ekonomik getirisinden ziyade kurumsal kazanımları dikkate alındığında piyasa ekonomisi için önemli bir mali kurala işaret etmektedir. Ayrıca, özelleştirmelerle Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler)'nin görev zararlarının önüne geçilerek devlet bütçesindeki sızıntılar da kapatılmış olmaktadır. Bu çalışma, Türkiye'de 2000 sonrasında uygulanan özelleştirme politikalarını, tarihi serüveni içerisinde, açıklamayı amaçlamaktadır. Çalışmanın girişten sonraki ilk bölümü ekonomik krizleri ve bu krizlere çözüm arayışlarını anlatmaktadır. İkinci bölümde, Türkiye'de 2000 Kasım/2001 Şubat krizleri ve çözüm önerileri tartışılmaktadır. Çalışmanın üçüncü bölümü mali kural olarak özelleştirmeler üzerinde durmakta ve OECD ülkeleri başta olmak üzere dünyada özelleştirmelerde geline son durumu açıklamaktadır. Dördüncü bölüm, Türkiye'de 2000 sonrasındaki özelleştirme uygulamaları üzerinde durmaktadır. Çalışma, bulguların özetlendiği sonuç bölümüyle tamamlanmaktadır.

1. Ekonomik Krizler: Teori ve Çıkış Arayışları

1929 Büyük Bunalımı (Great Depression), 1970 Stagflasyonu, 1992-93 Avrupa Para Krizi, 1994-95 Latin Amerika Krizi, 1994 Türkiye Krizi, 1997-98 Asya Krizi, 1998 Rusya Krizi, 1999 Brezilya Krizi, 2000-01 Türkiye Krizi, 2002 Arjantin Krizi ve 2008 ABD merkezli "mortgage" (eşik altı ipotekli konut piyasalarında ortaya çıkan) krizi yirminci yüzyılda ve yirmi birinci yüzyılın başlarında ortaya çıkan küresel krizlerdir ve ülkelerin mali ve yönetsel yapılarını dönüşüme zorlamışlardır. İlk krize çözüm arayışları Keynesyen İktisadi ve ikincisi klasik temelli Neo-Liberal İktisadi akımları ortaya çıkarmışken; sonrasındaki krizler, kriz

modellerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Farklı bir anlatımla, ekonomik krizlerin gelişimine bağlı olarak yeni kriz modelleri ortaya çıkmıştır. Latin Amerika’daki bazı ülkelerin 1970’lerde yaşadıkları dış borç krizlerini açıklayan teori Krugman’ın Birinci Nesil Döviz Krizi Teorisidir. Sonrasında Avrupa Para Sistemi krizini açıklayan Obstfeld’in İkinci Nesil Döviz Krizi Teorisi ortaya çıkmıştır. 1997 yılında Doğu Asya’da beliren krizden sonra yeni kriz teorileri geliştirilmiştir. Bunlar; Krugman’ın Üçüncü Nesil (Ahlaki Risk) Kriz modeli, Sachs’ın Bankacılık Krizi modeli, Parasal Serbestleşme ve Şişme-Patlama Devresi modeli ve Parasal Krizin Yayılma Etkisi modelleridir (Şişman, 2006:17).

İktisadi kriz dönemlerinde, krizin nedenlerini açıklamaya ve çözüm önerisi sunmaya çalışan yeni iktisadi akımlar belirmektedir. İktisadi krizleri açıklamaya çalışan temelde üç kuram bulunmaktadır. Bunlar Marksizm, Keynesyen İktisat ve Neo-Liberal İktisadi akımlardır. Marksist kurama göre kapitalist devletin büyümesi, kapitalizmin; “kapitalist toplumsal ilişkilerin doğası” ve “kapitalist gelişme sürecinin özellikleri” olarak ifade edilen iki temel özelliğinden kaynaklanmaktadır. Kapitalist toplumsal ilişkilerin temeli, sermaye ile emek arasındaki çıkar çatışmasına dayanan ilişkidir. Bu çıkar çatışması temelli karşılıklı savaşım, devletin gelir ve harcamalarının hacmini belirlemekte ve devlette mali krizin nedeni olarak kendini göstermektedir. Marksist kurama göre, kapitalizmin gelişme süreçleri ve bu süreçte ortaya çıkan “tüketim yetersizliği”, “azalan kar oranları” ve “aşırı üretim” gibi bu sistemin doğasına özgü çelişkiler de sistemin krizine yol açarak devletin büyümesine zemin hazırlamaktadır. Sistemin bir parçası olan devlet, bu birikim rejiminin çelişkilerini hafifletmeye yönelik roller üstlenmek durumunda kalmakta; fakat sistemin çelişkilerini ve krizini çözmeye çalışırken, kendisinin sermaye sınıfına bağımlılığı nedeniyle kaçınılmaz olarak kendisi de mali krize girmektedir (Nacar, 2005:212).

1929 Büyük Bunalımına çözüm üretmek için gelişen Keynesyen İktisat ise krizin nedeni olarak talep yetersizliğini görmekte ve talep yetersizliğinin kamu harcamaları yoluyla bertaraf edilerek iktisadi dengenin sağlanması gerektiğini savunmaktadır. Keynesyen İktisada göre fiyat ve ücretler yapışkan olduğu için Klasik İktisadın varsayımları gerçekleşmemekte, yani piyasalar kendiliğinden dengeye gelememektedir. İstikrarsız dengeyi inceleyen Keynes, piyasaların ancak kamu müdahalesiyle dengeye gelebileceğini savunmaktadır. Bununla birlikte, 1970’li yıllarda ortaya çıkan stagflasyon olgusu (durgunluk içinde enflasyon) Keynesyen Philips eğrisinin çalışmadığını göstermiştir. Bu durum, Klasik İktisat temelli Neo-Liberal İktisadi akımların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Neo-Liberal İktisadi akım devletin ekonomi içerisinde hormonlu büyümesinin sermaye birikiminin önüne geçtiğini ve kamu kaynaklarının etkinsiz bir şekilde kullanılmasının iktisadi krize yol açtığını belirtmektedir.

Marksist ve Neo-Liberal kuramlar Keynesyen kurama karşı benzer tepkileri göstermektedir. Her iki kuram da mali krizi devlet harcamalarının aşırı artışına, ekonominin tüm alanlarının siyasallaşmasına ve işçi sendikalarının rolünün artmasına bağlamaktadır. Bununla birlikte, bu iki kuramın vergi ve harcamaların hacmini ve bileşimini belirleyen çıkar gruplarının yapısına ve devletin amacı ve işlevlerine bakışları farklılaşmaktadır. Liberal kurama göre, devletin müdahaleleri kriz yaratmaktayken; Marksistlere göre ise sosyal ve ekonomik krizler devlet krizine dönüşmektedir. Liberal kurama göre, kamusal faaliyetlerinin artması, özel sektörün ve ekonominin büyümesinin önüne geçmekte ve vergi gelirlerinin azalması pahasına kamu harcamalarının artması mali krizi ortaya çıkarmaktadır. Buna karşılık Marksist kuramcılar ise, tersi bir durumun var olduğunu savunur ve devletin mali krizini, kapitalist sistemin krizinin kaçınılmaz sonucu olarak yorumlarlar. Devlet, ekonomik faaliyetin maliyetine katlanırken, bundan doğan kazançlar toplumun sermaye kesimi lehine çoğalmaktadır (Nacar, 2005:206).

Gelişmiş ülkelerde kriz, esasen 1960’ların ortasından itibaren toplam talep ve verimlilik artışlarının yavaşlamasına karşılık, reel ücretlerin ve kamu harcamalarının artmasıyla birlikte kâr oranlarının düşmesi neticesinde ortaya çıkmıştır. Bu süreçte, kamu harcamalarındaki artış nedeniyle ortaya çıkan bütçe açığının, para arzının arttırılması ve borçlanma gibi enflasyonist yöntemlerle finanse edilme yoluna gidilmesi, devletin ağır bir mali yük altına girmesine ve krizine neden olmuştur (Nacar, 2005:204). Azgelişmiş ülkelerde, siyasal modernleşme teorilerine de yaslanılarak, İkinci Dünya Savaşı sonrasında “ithal ikameci sanayileşme” şeklinde bir modernleşme süreci takip edilmiştir. Bu ülkelerde devlet, altyapının

modernleştirilmesi ve gerekli sermaye mallarının ithalatını teşvik etmek durumunda kalmıştır (Hein, 2005:6). 1970/80'li yıllara kadar birçok gelişmekte olan ülkede, kimi zaman büyük çabalara rağmen, bu politikaların sosyal ve ekonomik gelişmedeki başarısı beklenenin büyük oranda gerisinde kalmış; hatta bu merkezizetçi girişimler, mevcut durumu ağırlaştırıcı bir işlev görmüştür (Thomi, 2001:27). Dünya ekonomisinde yüksek bir yoğunlaşma ve iç içe geçmedeki hızlanmayı ifade eden küreselleşmeye, gelişmekte olan ülkelerin yeterince üretken biçimde tepki verememesi sonucu borçlanma krizine girmeleri ve devlet merkezli gelişme stratejisinin ve özellikle ithal ikame stratejisinin başarısızlığı, bu ülkelerdeki krizin başat nedenlerinden sayılmaktadır (Hein, 2005:10).

Krizle ilişkin Marksist yaklaşımın “sistemin doğasının yarattığı” biçimindeki açıklama dışında, gelişmekte olan ülkelerde şu nedenlerle “ulus-devlet”in bir baskı altına girdiği belirtilebilir (Hein, 2005:10):

- i.Devlet destekli ithal ikameci sanayileşme stratejisinin başarısızlığı ve borçlanma krizi,
- ii.Liberalleşme, düzenlemelerin kaldırılması ve özelleştirmenin artık bir iktisadi-politik stratejinin temellerini oluşturmaya başlaması,
- iii.Küresel kaynak ve sermaye hareketliliği gibi küresel süreçlerin yeni dış baskıları ortaya çıkarması,
- iv.Eski ekonomik gelişme modelinin başarısızlığının bir sonucu olarak yoksulluğun ve toplumsal eşitsizliğin artması,
- v.Mevcut kamusal yapıların ve egemen elitlerin meşruiyetini kaybetmeye başlaması.

Kamu harcamalarının, özellikle transfer harcamalarıyla toplumsal kesimlere kaynak aktarılması ve toplumun üretilen mal ve hizmetlerden daha fazla talep etmesi neticesinde kamu gelirlerini aşması ve bu açıkların monetizasyon (para basma) veya borçlanma yoluyla karşılanması sürdürülemez bir noktaya geldiğinde iktisadi/mali krizler ortaya çıkmaktadır. İktisadi krizler, gelişmiş ülkelerde finansal piyasalardaki dalgalanmadan kaynaklanmaktayken; gelişmekte olan ülkelerde kamu kesimi mali dengesizliklerinden kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte, finansal krizlerin bulaşma etkisi, mali kırılganlıkları bulunan gelişmekte olan ülkeler üzerinde yıkıcı etkiler oluşturmaktadır. Büyük çaplı krizlerden sonra Batı ülkelerinin devlet ve kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya gittiği ve bu unsurların, sistem içindeki görevlerinin yeniden belirlendiği görülmektedir. 1929 krizinden sonra Keynesyen politikalar doğrultusunda sosyal/refah devleti anlayışı gelişirken; 1970 krizinden sonra Neo-liberal politikalar doğrultusunda, devletin küçültülmesi ve piyasa mekanizmalarının kamuyu da kapsayacak şekilde yaygınlaştırılması biçiminde gelişmeler yaşanmıştır.

Neo-Liberal İktisat kuramına göre, 1970'lerde ortaya çıkan iktisadi krizin temel nedeni, devletin müdahalelerinin artışıdır. Onlara göre, devletin büyümesi kamu harcamalarının verimsiz bir şekilde yapılmasına ve sermaye birikiminin engellenmesine neden olmaktadır. Kamu harcamalarının verimsiz bir şekilde artışı devlet başarısızlığı (government failure) olarak bilinmekte ve kamu tercihi teorisi (public choice theory) tarafından açıklanmaktadır. Kamu tercihi teorisi devlet faaliyetlerinin ekonomik bir analizdir ve devlete karşı bireylerin davranışlarını incelemektedir. Oy kullanan seçmenin aynı zamanda alış verişte faydasını maksimize etmeye çalışan tüketici olduğunu, demokratik bir toplumda politikacıların seçilmeleri durumunda kazançlarını sürdürebilecekleri, yani iyi bir senatör olabilmek için önce senatör olunması gerektiğini göz ardı etmememiz gerekmektedir. Kısacası, insanlar kendi özel çıkarları peşinde koşmaktadırlar (Tullock, Seldon ve Brady, 2005, s.1). Neticede, politik aktörlerin fayda (çıkar) maksimizasyonu kaynakların verimsiz kullanılması ve politika başarısızlığına yol açmaktadır. Belirtilen sebeplerden dolayı, Neo-Liberal kuram Keynesyen Refah Devleti modelinin sürdürülemez hale geldiğini belirtmekte ve çözüm önerisi olarak sermayenin küreselleşmesini, etkin bir yerel yönetim yapısının kurulmasını ve kamusal hizmetlerin özelleştirilmesini temel politika önerisi olarak sunmaktadır. Özellikle

Monetarizm, Arz Yönlü İktisat ve Kamu Tercihi Teorisi devletin genişleyen etki alanının piyasaya dayalı bir üretim biçimine bırakılması gerektiğini savunmuşlardır.

1970’li yıllardan miras kalan mali dengesizlikler 1980’lerin ortalarından itibaren ülkelerin birçoğunda orta vadeli mali disiplin planlarının uygulanmasına neden olmuştur. Gelişmiş ülkeler bütçe açıklarını kapatmak için mali disiplin programları uygulamaktayken; gelişmekte olan ülkeler ise IMF destekli programlarla mali ve yönetsel (kurumsal) yapılarını piyasa ekonomisiyle uyumlu hale getirmeye çalışmışlardır. Mali reformların başında finansal ve ticari serbestleşme gelmektedir (Kopits ve Symansky, 1998:4). 1980 – 2008 dönemi, genel itibarıyla, dünya ekonomisinde ılımlılık dönemi olarak bilinmektedir. 1990’lı yılların ortasında ülkelerin cari işlemler hesabı bütünüyle normaldi ve 1995’de Asya ve Batı ülkelerinin açıkları birbirine yakındı. Bu dönemde, merkez ve doğu Avrupa küçük oranda borçlu durumdaydılar. Asya’da 1996 yılından önce yüksek büyüme oranları belirgin bir şekilde düşmeye ve serbest mali sistemde hızlı kredi genişlemesi gayrimenkul ve hisselerdeki baloncukları körüklemeye başlamıştır. 1997 yılında ise Tayland’ın para kriziyle başlayan süreç Doğu Asya kriziyle sonuçlanmıştır. Bu kriz, 1990’ların sonlarında, küresel dengesizliklerin genişlemesine yol açmıştır (Obstfeld ve Rogoff, 2009:8). Krizlerin, özellikle yükselen ekonomilerde görülmesi bazı iktisatçıları “piyasaya uyum süreci” şeklinde açıklama yapmaya itmiş ve 1990’ların sonundan itibaren, mali disiplini gerçekleştirmeye yönelik, IMF planları uygulamaya konulmuştur.

2. Türkiye’de 2000-2001 Mali Krizi ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı

Türkiye, yaşadığı siyasi istikrarsızlıkların da etkisiyle, 1970’li yılları yapay önlemlerle, mevcut yapıları ve modeli koruyarak geçiştirmeye çalışmış; fakat sonuçta daha derin ve yoğun bir bunalımla karşı karşıya kalmıştır. İthalat ve üretimde sıkıntıların yaşandığı, kıtlıkların ve darlıkların yaygınlaştığı, yüksek enflasyon ve derin bir bunalım ortamında 24 Ocak 1980 tarihinde radikal bir istikrar ve liberalleşme programı açıklanmıştır (Pamuk, 2018:265). Bu program, önceleri bir istikrar programı zannedilmesine karşılık, aslında, bir dönüşümün başlangıcıydı. Program, piyasaya devletin egemen olmasının önüne geçmeyi ve fiyat mekanizmasına işlerlik kazandırmayı amaçlamaktaydı. Denge fiyatından sapmalar ise uzun dönemde piyasa tarafından düzeltilenkti (Kepenek ve Yentürk, 2001:197). 24 Ocak kararları ithal ikameci sanayileşmeden ihracata yönelik sanayileşmeye geçilmesini, KİT’lerin özelleştirilmesini, döviz piyasası üzerindeki kontrollerin kaldırılmasını, faizlerin piyasada belirlenmesini ve gelirler politikasının uygulanmasını öngörmekteydi (Karluk, 2014:521). Türkiye 1989 yılında, 32 sayılı kararnameyle, tam anlamıyla finansal serbestleşme sürecine girmiştir. Dış finansal serbestlik hem sermaye hareketlerinin serbestleşmesine hem de yurtiçinde yerleşikler arasındaki işlemlerin yabancı dövizler cinsinden yapılabilmesine imkân tanımıştır (Kepenek ve Yentürk, 2001:197).

Türkiye ekonomisinin 1990’lı yıllardaki görünümü yüksek bütçe açıkları ve kronik enflasyon, tasarruf yetersizliği, istikrarsız büyüme ve siyasal istikrarsızlıklardır. Sayım, Duman ve Korkmaz (2004:63), Türkiye’de Nisan 1994 ve Şubat 2001 krizlerinin para ikamesi, bankacılık sisteminin açık pozisyonu, uygulanan iktisat politikalarının sürdürülebilirliğine olan güvensizlik ve dönemsel talep patlamasının bir sonucu olarak, yani benzer yapısal kırılma ile, ortaya çıktığını belirtmektedir. Kamu kesimi açıklarının hızla artması, vergi gelirlerinin iç borç servisine bile yetmemesi, devletin nakit açığını iç borçlanma ile finanse eder duruma gelmesi ve borç yükünün Merkez Bankası kaynaklarını hızlı bir şekilde eritmeye başlaması 5 Nisan 1994 istikrar kararlarının arkasında yatan nedenlerdir (Karluk, 2014:526). 5 Nisan kararları ile mali piyasalarda istikrarı sağlamak, fiyatlar genel seviyesindeki artışı durdurmak, kamu kesimi gelir-gider dengesini kurmak ve devletin borçlanma ihtiyacını düşürmek, ödemeler bilançosu açıklarını kapatmak, sürdürülebilir bir iktisadi kalkınma gerçekleştirmek ve KİT’lerin özelleştirilmesini sağlamak hedeflenmekteydi (Şahin, 2009:222).

1990’lı yıllar boyunca yüksek enflasyon ve devalüasyon bir sarmal şeklinde birbirini takip etmiştir. 1999 yılına gelindiğinde ise kamu kesimindeki makro dengesizliklerin daha fazla sürdürülemeyeceği anlaşılmıştı. Hükümet IMF’den destek alarak yeni bir istikrar programı uygulamaya karar verdi. Yeni program kur istikrarını temel çıpa olarak kullanarak enflasyonu düşürmeyi hedefliyordu. Bununla birlikte, program, kamu kesimindeki açıkları ve bankacılık

kesiminin derin sorunlarını dikkate almamaktaydı (Pamuk, 2018:282). Bundan dolayı, Kasım 2000 krizi öncesi uygulamaya konulan Enflasyonu Düşürme Programının başarısız olacağı beklenmekteydi. Kasım 2000'de döviz yönüyle yoğun bir spekülasyon saldırısı başladı. Bu saldırı yüksek faiz, önemli döviz rezervi kayıpları ve 7.5 milyar dolar büyüklüğündeki ek IMF kredisi ile geri püskürtebilmiş; fakat yeni bir saldırıya karşı savunma gücü büyük ölçüde azalmıştı. Kasım krizi aşıldı derken, tam üç ay sonra; 19 Şubat 2001'de, Başbakan ile Cumhurbaşkanı arasındaki bir tartışma ikinci bir spekülasyon saldırısını tetikledi ve bu kez döviz krizi başladı. 21 Şubat'ta bankalar arası para piyasasında gecelik faiz yüzde 6200'e kadar çıktı ve ortalama yüzde 4018.6 oldu. 16 Şubat'ta 27.94 milyar dolar olan Merkez Bankası döviz rezervi 23 Şubat'ta 22.58 milyar dolara indi ve rezerv kaybı 5.36 milyar dolar olarak gerçekleşti. Kasım krizinde döviz saldırı yabancılara sınırlı kalmışken; Şubat krizinde yerlilerin de, özellikle bankaların, döviz talebinin arttığı görüldü. Spekülasyon saldırıları karşısında Merkez Bankası, 21 Şubat gecesi kurun dalgalanmaya bırakıldığını açıkladı ve kur artışı bir haftada yaklaşık yüzde 40'a ulaştı (Uygur, 2001:22). Böylece, IMF ile yapılan 17. Stand-by Anlaşması programının yarısına ulaşmadan son bulmuş oldu. 1980 yılında başlayan ekonomide liberalleşme hareketleri yapısal sorunlar ve siyasi istikrarsızlıklardan dolayı yeni krizleri ortaya çıkarmıştır. Bununla birlikte, Türkiye ekonomisi, her krizden sonra uluslararası finansal piyasalara daha çok uyumlu ve bağımlı olmaya başlamıştır.

14 Nisan 2001'de Türkiye'nin finansal ve mali yapısını yeniden düzenlemek ve kurumsal yapıya işlerlik kazandırmak için Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) açıklanmıştır. Bu programla enflasyonla mücadele edilmesi, kamu maliyesinin güçlendirilmesi, istikrarlı bir büyümenin sağlanması, yapısal reformların gerçekleştirilmesi ve bölgeler arasındaki gelir dağılımı bozukluğunun giderilmesi amaçlanmaktaydı. Bu amaçlara ulaşmak için kamu ve özel sektör bankalarının yeniden yapılandırılması, faiz dışı fazla verilerek kamu bütçesinin sürdürülebilirliğinin sağlanması, serbest kur rejimiyle birlikte enflasyon hedeflemesine geçilmesi, enflasyon hedeflemesiyle uyumlu gelirler politikası uygulanması, bütçe içi ve dışı fonlar ile döner sermayelerin azaltılması, KİT görev zararlarının ortadan kaldırılması, kamuda şeffaflık ve hesap verilebilirliğin artırılması ve dış finansman yoluyla kamu borçlarının sürdürülebilir bir noktaya çekilmesi planlanmaktaydı (Susam, 2009:211). Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri Türk ekonomisinin gördüğü en büyük krizler olmakla birlikte, ekonominin kurumsal yapısı üzerinde önemli gelişmelere yol açmıştır. 2001 krizinden sonra Merkez Bankasının bağımsızlığı sağlanmış ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) oluşturulmuştur. Bu dönemde, mali disiplini sağlamak üzere birçok reform hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile kamu borç yönetimi disiplin altına alınmış ve bu anlamda mali kural hayata geçirilmiştir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kamu ihale sistemi AB standartlarında yeni baştan tasarlanmış, bu kapsamda kaynakların kullanımında etkinliğin sağlanması amacıyla önemli kurallar hayata geçirilmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetim sistemi yeniden yapılandırılmıştır. Ayrıca, 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Bu reformlar, kurallı bir mali yönetim sürecine işaret etmektedir. 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediyeler Kanunu ile belediyelerin mali yönetimlerine de bazı kısıtlamalar getirilmiştir (Kesik ve Bayar, 2010:53).

3. Kurallı Maliye Politikasının Bir Aracı Olarak Özelleştirme

Keynesyen İktisadın iradi talep yönetimi politikası bir süre sonra gelişmekte olan ülkelerde sadece konjonktür karşıtı (countercyclical) değil; konjonktür yanlısı (procyclical) olarak da kullanılmaya başlanmıştır. Bu durum, kamu harcamalarının kamu gelirlerini aşmasına ve özellikle 1970'li yıllarda gelişmiş ve 1980'li yıllarda gelişmekte olan ülkelerde önemli ölçüde bütçe açıklarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bütçe açıkları ise kamu borçluluğunu arttırmış ve özel sektör yatırımları üzerinde olumsuz bir etki oluşturmuştur. Bazı ülkelerin, makroekonomik istikrarı yakalamak ve mali sürdürülebilirliği sağlamak için oluşturduğu orta vadeli mali disiplin programları zamanla maliye politikası kurallarına dönüşmüştür (Kopits, 2001:4).

Kuralların ve kurumların önemi üzerinde duran düşünce akımlarının başında Kurumsal İktisat ve Anayasal İktisat teorileri ile Freiburg Hukuk ve İktisat Okulu’nun düşünceleri gelmektedir. Devlet tarafından uygulanacak olan ekonomi politikalarının araçları konusunda politikacılar verilen yetkilerin anayasal ve/veya yasal sınırlamalara tabi tutulması halinde uygulanan ekonomi politikaları “kurala dayalı ekonomi politikaları”dır. Böylece, siyasi iktidarların ekonomi politikası alanındaki takdir yetkileri çeşitli araçlarla sınırlandırılmaktadır. Siyasal iktidarlar kurala bağlı olarak ekonomi politikalarını uygulayabilirler. Bu tür bir politikanın temel varsayımı ise ekonomi politikası araçlarının siyasi otorite tarafından kullanımı sırasındaki suiistimalleri ve ekonominin politizasyonunu azaltmaktır (Aktan, Dileyici ve Özen, 2010:10).

1970’lerin ikinci yarısından itibaren birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkenin mali yapısındaki bozulmalar, mali disiplinin düzenleme, yasa veya anayasalarla sağlanmasını öngören maliye politikası kurallarını (fiscal policy rules) ortaya çıkarmıştır. Mali kurallarla amaçlanan makroekonomik istikrarın sağlanması, mali sürdürülebilirlik ve parasal istikrardır (Bali ve Çelen, 2007:27). Bununla birlikte, gelişmiş ülkelerde mali kurallarla mali istikrarın korunması hedeflenmekteyken, gelişmekte olan ülkelerde güvenilirliğin (kredibilite) artırılmasına çalışılmaktadır. Mali kurallar farklı nedenlerle kullanılabilir. Kennedy, Robbins ve Delorme (1996:239) bu nedenleri; i) Japonya’da -İkinci Dünya Savaşı sonrasında mali istikrarı sağlamak için kullanılması, ii) Kanada’nın bazı eyaletlerinde hükümetin maliye politikasının güvenilirliğini arttırmak ve bütçe açıklarının kapanmasına yardımcı olmak için kullanılması, iii) Yeni Zelanda’da özellikle yaşanan nüfus nedeniyle maliye politikasının uzun dönem sürdürülebilirliğini sağlamak için kullanılması ve son olarak iv) Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği’nde uluslararası düzenleme ve federasyon içindeki olumsuz dışsalıkları azaltmak için kullanılması şeklinde belirtmektedir. Mali kuralların uygulama ve tasarımları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Avustralya, Kanada, İngiltere ve Yeni Zelanda gibi Anglo-Sakson ülkeler şeffaflığı ön plana almaktayken; Kıta Avrupası ve yükselen piyasa ekonomileri makroekonomik göstergeler üzerine sınırlamalar getirmeyi tercih etmektedirler (Kopits, 2001:5).

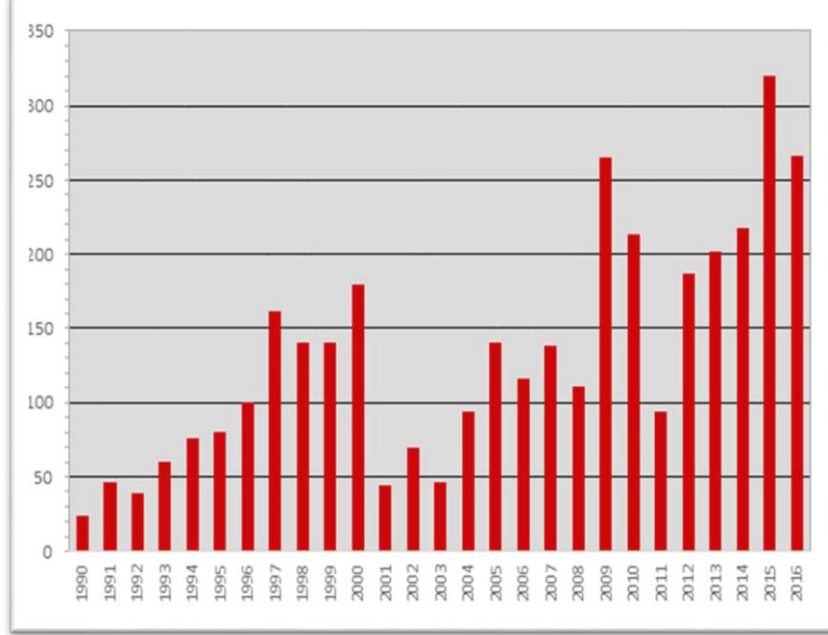
Kurallı maliye politikasının bir aracı olarak mali disiplini sağlamanın bir yolu da KİT zararlarının önüne geçerek devlet bütçesinden sızıntıları engellemektir. Bu bağlamda, kamu mülkiyetinin özel sektöre devri olan özelleştirme sadece mülkiyet ve ideolojik tercihlerle açıklanamaz. Kaldı ki, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki ilerlemeye bağlı olarak doğal tekeller piyasa şartlarında çalışabilmekte ve kamusal mallar piyasa tarafından etkin bir şekilde sunulabilmektedir. Özelleştirme, kamuya ait mal varlığının ya da para ile ölçülebilen kamu kaynaklarının özel mülkiyete devrini ifade etmektedir. Farklı bir anlatımla; özelleştirme, kamulaştırma ve millileştirmenin karşıtıdır. Özelleştirme, dar anlamda, kamu mülkiyetinin özel sektöre satılmasıyla; geniş anlamda, kamu teşebbüsü yönetimlerinin, hisse paylarının veya işletme haklarının ve gelir ortaklığının özel sektöre devrini tanımlamaktadır (Kepenek ve Yentürk, 2001:264). Özelleştirmenin temelde 4 tane amacı bulunmaktadır: (i) Daha yüksek bir üretim ve dağıtım etkinliği sağlamak, (ii) ekonomi içerisinde özel sektörün etkinliğini arttırmak, (iii) kamu sektörünün mali durumunu iyileştirmek ve (iv) sosyal politikalar başta olmak üzere kamusal faaliyetlerin dağıtımını için kaynak oluşturmaktır (Sheshinski ve López-Calva, 2003:430).

OECD ülkeleri genel itibarıyla iki nedenden ötürü özelleştirme yapmaktadır. Bunlardan ilki özelleştirmeyi yapan ülkenin büyük ve karmaşık bir ekonomik yapıya sahip olması ve KİT politikalarının sorunlu olmasıdır (OECD, 2018:14). Bununla birlikte, OECD ülkelerinde özelleştirmenin farklı nedenleri de bulunmaktadır. Polonya, KİT’lerin uzun dönemde kamusal veya stratejik bir amaç için kullanılmayacağı için özelleştirme yaparken; Çek Cumhuriyeti mali kaygılar ve piyasa ekonomisini canlandırmak için özelleştirme yapmaktadır. Arjantin, mali açıklarını kapatmak, piyasa başarısızlıklarını gidermek ve kaynakları kontrol etmek için özelleştirmeye giderken; Fransa, gelirlerini arttırmak ve şirketlerin sermayesini güçlendirmek için özelleştirmeye başvurmuştur. Türkiye, piyasa ekonomisini etkin kılmak, mali açıklarını kapatmak ve sermaye piyasalarını güçlendirmek için özelleştirme yapmaktayken; İtalya, kamu borçlarını azaltmak, sermaye piyasalarını geliştirmek ve şirketlerin daha rekabetçi olmasını sağlamak için özelleştirme yapmaktadır (OECD, 2018:39).

Özelleştirmenin politik temellerini yandaş modeli (partisan model) oluşturmaktadır. Biais ve Perotti (2002) tarafından geliştirilen özelleştirmenin yandaş modeli, sağ kanat siyasi iktidarların, bir sonraki seçimleri kazanabilmek için, özelleştirdikleri firmaların hissedarlarını yanlarına çekmek istediklerini belirtmektedir. Yazarlara göre sağ kanat siyasetçiler varsılların; sol kanat siyasetçiler ise yoksulların faydasını arttırmak istemektedir. Bununla birlikte, seçimi kazanabilmek için medyan seçmenin desteğini almak gerekmektedir. Bu durumda, sağ kanat siyasetçiler medyan seçmenin oylarını alabilmek için yurtiçi müşterilere KİT'leri değerinin altında satabilirler. Sol kanat siyasetçiler ise değerinin altında satmak yerine elde edilecek geliri yeniden dağıtımına yönlendirmek veya stratejik yatırımcılara kamu teşebbüsünü satmak seçeneklerinden birini tercih ederler. Neticede, bu durum, “popüler kapitalizm” (popular capitalism)’i ortaya çıkarmaktadır. Seçimin kazananı ise seçmenlerin politik tercihleri tarafından belirlenmektedir (Bortolotti ve Pinotti, 2003:10). Ayrıca, kamu teşebbüslerinin yöneticileri bir üst pozisyona yükselebilmek için siyasetçilerin istekleri doğrultusunda hareket edeceklerdir. Bu durumda bürokratlar, etkinlikten ziyade, siyasetçilerin istekleri doğrultusunda kamu istihdamını arttırmak durumunda kalırlar. Açıkçası, politik aktörler bu durumu çok da önemsemezler. Çünkü KİT'lerin zararına, birbirinden haberdar olmayan vergi mükellefleri katlanmak zorunda kalacaktır (Sheshinski ve López-Calva, 2003:435).

Özelleştirme (privatization) kavramı OECD ülkeleri tarafından farklı şekillerde yorumlanmaktadır. Bugün hâkim olan anlayış, firma faaliyetlerinden daha çok, hisse senetlerinin kamudan özel sektöre devridir. Bununla birlikte, son dönemde kamu-özel ortaklıklarının gelişmesiyle hisse senedi satışlarına da gerek kalmamaktadır (OECD, 2009:5-6). İlk özelleştirme uygulaması İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra 1961 yılında Federal Almanya Hükümeti tarafından Volkswagen firmasının çoğunluk hisselerinin halka arz edilmesiyle başlamış ve 1979 yılında İngiltere'de Margaret Thatcher Hükümeti'nin iktidara gelmesiyle hız kazanmıştır (Karluk, 2014:371). 1980'li yıllarda özelleştirme Şili, İngiltere, Arjantin ve Meksika'da uygulamaya geçilmiştir. İngiltere dışındaki özelleştirmeler dış borç ödemelerine ve artan bütçe açıklarına bir önlem olarak gündeme gelmiştir. İngiltere'de ise özelleştirmeden amaç ekonomide rekabet kurallarına işlerlik kazandırarak kamu kesimindeki israfın önüne geçilmek istenmesidir (Karluk, 2014:372).

Geçiş (yükselen) ekonomilerin de etkisiyle 1990'lı yıllarda özelleştirmeler artmaya başlamıştır. 1990 yılında yükselen ekonomilerde özelleştirme tutarı 8 milyar dolardan 1997'de 65 milyar dolara çıkmıştır. Bununla birlikte, özelleştirmelerden muhakkak beklenen sonuçların elde edildiği düşünülmemelidir. Özelleştirilen kuruluşların bir kısmı daha etkin çalışmaya başlarken, bir kısmında herhangi bir değişme gözlenmemiş ve az bir kısmının ise etkinliğinde azalma gözlenmiştir (Dharwadkar, George ve Brandes, 2000:650). IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar, özellikle, borçlu yükselen ekonomilerin bir an önce özelleştirme yapmalarını tavsiye etmektedir. Bununla birlikte, “özelleştirme için özelleştirme”lerin önemli olumsuz etkileri bulunmaktadır. Özelleştirme yapılırken –muhakkak- sahiplik, üst yönetim ve firma ve piyasanın şekli dikkate alınarak özelleştirme yapılmalıdır (Dharwadkar, George ve Brandes, 2000:666). 2000-2007 yılları arasındaki sekiz yılda OECD ülkelerinde 487 milyar dolar özelleştirme yapılmıştır. Özellikle, Avrupa'da yapılan özelleştirmelerin yarısından fazlasını Fransa, İtalya ve Almanya gibi büyük ülkelerde yapılan özelleştirmeler oluşturmaktadır. 2003-2007 yılları arasındaki özelleştirmelerin en çok telekomünikasyon ve ulaşım ve lojistik sektörlerinde yapıldığı görülmektedir (OECD, 2009:5-6). 2008 ve sonrasında, küresel finansal krize paralel olarak, özelleştirme gelirlerinin artmaya devam ettiği gözlenmektedir. 2008 yılında 110 milyar dolarlık bir özelleştirme varken, bu rakam, 2016 yılında 266 milyar dolara çıkmıştır. 2008 yılında bu özelleştirmelerin yarısından fazlası AB üyesi ülkeler tarafından yapılmaktayken, 2016 yılında AB ülkelerinin oranı yüzde 14'tür (OECD, 2018:3). 2015 yılında Çin'de toplam 297 özelleştirme anlaşması yapılmış ve 173.2 milyar dolar özelleştirme geliri elde edilmiştir (PB Report 2015/16). Aşağıda, **Şekil 1**'de, dünyada özelleştirmeden elde edilen gelirler gösterilmektedir. Şekilden görüldüğü üzere özelleştirme gelirlerinin, özellikle kriz yıllarında, önemli sıçramalar gösterdiği görülmektedir. 1997 – 2000, 2009-2010 ve 2012 sonrasında özelleştirmeden yüksek gelirler elde edilmiştir.

Şekil 1: Dünyada Özelleştirmeden Elde Edilen Gelirler, 1990-2016 (Milyar\$)

Kaynak: The PB Report 2015/2016.

Aşağıda, **Tablo 1**'de, OECD ülkelerinde 2000-2007 yılları arasında en çok özelleştirme gerçekleştiren on ülke (Privatisation Top-10) yer almaktadır. Bu dönemde, tutar itibariyle 98.2 milyar dolarlık özelleştirmeye Fransa birinci sırada yer almaktayken; GSYİH'ya oran itibariyle yüzde 13.5 ile Slovakya birinci sırada gelmektedir. Türkiye, bu dönemde, 25 milyar dolarlık özelleştirme yapmıştır ve bu tutar 2006 GSYİH'sının yüzde 4.7'sine tekabül etmektedir. Bu dönemde, Türkiye mali disiplinin bir göstergesi olan faiz dışı fazla hedefinin dahi üzerinde özelleştirme gerçekleştirmiştir. Son dönem dikkate alındığında, 2015 yılında Doğankent Hidroelektrik santrali 421 milyon dolara ve 2016 yılında Denizbank'ın hakları 256 milyon dolara satılmıştır. Dünyada özelleştirme uygulamalarının hız kesmeden devam ettiği dikkate alındığında Türkiye'deki özelleştirmelerin çok ılımlı kaldığı belirtilmelidir.

Tablo 1: OECD Ülkelerinde 2000-2007 Yılları Arasındaki En Yüksek 10 Doğrudan Özelleştirme

En Yüksek Tutar		GSYİH'ya Göre En Yüksek Oranlar	
Ülke	Tutar (milyar \$)	Ülke	%GSYİH (2006)
Fransa	98.2	Slovakya	13.5
İtalya	69.6	Çek Cumhuriyeti	9.2
Almanya	65.0	Finlandiya	8.7
Japonya	33.2	İrlanda	8.6
Türkiye	25.0	Macaristan	6.9
Hollanda	23.1	Yunanistan	4.8
Avustralya	20.0	Türkiye	4.7
İngiltere	18.4	Portekiz	4.4
Finlandiya	18.3	Fransa	4.4
İsveç	16.0	Polonya	4.3
OECD Toplam	497.7	OECD Toplam	1.4

Kaynak: OECD, 2009:7

4. Türkiye’de 2000 Sonrası Özelleştirme Politikaları

Türkiye’de piyasa veya planlı ekonominin temelleri ideolojik tercihlere değil; tamamen zorunluluklara dayanmaktadır. Bu anlamda, hem planlı ekonomi hem de piyasa ekonomisi tercihi tartışmaları cumhuriyetin ilk yıllarına kadar gitmektedir. 1923 yılında toplanan İzmir İktisat Kongresi’nde çiftçi, tüccar ve üreticinin sorunlarını dinlemek ve iç ve dış sermayedarlara güvence vermek amaçlanmaktaydı. İzmir İktisat Kongresi’nin sonucunda, ekonomik bağımsızlık ve hızlı kalkınma için, özel girişimciliğin canlandırılması, kredi olanaklarının artırılması ve eğitim, ulaştırma ve haberleşme gibi altyapı hizmetlerinin hükümetçe sağlanması ve bu kapsamda gerekli yasal düzenlemelerin yapılması öngörülmüyordu (Kepenek ve Yentürk, 2001:32-34). Bununla birlikte, Osmanlı döneminden kalan devletçi alışkanlıklar, 1920’lerde özel sektörün öncülüğündeki sanayileşme politikasının başarısız olması, sermaye yetersizliği ve 1929 Büyük Bunalımının etkisiyle Türk ekonomisi 1930’lu yıllardan itibaren planlı ekonomik politikalar izlemek zorunda kalmıştır. 1934 yılında Birinci Sanayi Planıyla kurulmaya başlanan KİT’ler, 1960’a kadar genellikle sermayesinin tamamı devlete ait olan ve piyasa şartlarında çalışan İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT’ler) şeklinde kurulmuştur. 1983 yılındaki ayrımla birlikte KİT’ler, İDT’ler ve Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK’ler) halini almıştır (İncekara, 1989:151).

Türkiye’de özelleştirme, 1950’lerde hükümet politikasına girmesine karşılık, dönemsel şartlardan dolayı, ancak 1980’lerin ortasından itibaren uygulamaya geçilebilmiştir. Demokrat Parti döneminde KİT’lerin sayısında azalma yerine artış olmuş ve 1950 sonrasında 21 yeni çimento fabrikası ile 11 yeni şeker fabrikası kurulmuştur. 6 Kasım 1983 tarihinde iktidara gelen Birinci Özal Hükümeti’nin parti programında özelleştirme ilkesine özenle vurgu yapılmıştır. Bundan sonraki dönemde de iktidara gelen hükümetler özelleştirme vurgusunu özenle korumuşlardır (Karlık, 2014:386). Özelleştirme konusunda iki önemli yasal düzenleme yapılmıştır. İlk düzenleme, 29.02.1984 tarih ve 2983 sayılı Kanun ile yapılmış ve özelleştirmenin kurumsal yapısını oluşturmuştur. İkinci düzenleme ise, 27.11.1994 tarihinde yürürlüğe giren Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’dur. Bu kanun, Türkiye’deki özelleştirmelerin omurgasını oluşturmaktadır. Özelleştirmelerin nasıl yapılacağıyla ilgili 1986 yılında Morgan Guaranty Bank’a “Özelleştirme Ana Planı” hazırlanmıştır. Türkiye’de yürütülen özelleştirme uygulamalarında, büyük ölçüde, Morgan Planı esas alınmaktadır. Morgan Planına göre özelleştirmelerde iki yol takip edilecektir. Bunlardan ilki, mülkiyeti devredilebilecek durumda olan kamu işletmelerinin blok satışının yapılması ve ikincisi ise mülkiyet devri uygun olmayan işletmelerin altyapısı hazırlanana kadar diğer özelleştirme yöntemlerinin dikkate alınmasıdır (Kepenek ve Yentürk, 2001:266).

2002 Kasım seçimlerinde, siyasi ve ekonomik bir çöküntüden sonra, iktidara gelen AK Parti, Kemal Derviş ve ekibi tarafından IMF ile birlikte hazırlanan uzun vadeli iktisadi programı benimsedi ve uygulamaya devam etti (Pamuk, 2018:286). Ak Parti, özellikle ilk beş yılında, Türkiye’de daha önce hiçbir hükümet döneminde olmadığı kadar özel sektör yanlısı politikalar izledi. İstanbul ve Anadolu’daki büyük sanayici ve iş çevrelerinin desteğini aldı. İş âlemi, Ak Parti’nin mali disipline sadık kalmasını, Avrupa ile bütünleşme hedefini ve ihracata yönelik sanayileşme stratejisini destekledi (Pamuk, 2018:287). Bu dönemde, özelleştirmeler ekonomi politikasının başında geliyordu. Her ne kadar AK Parti, piyasa muhafazakârlığını benimsese de özelleştirmeler, önceki dönemlerde olduğu gibi, ideolojik bir tercihten ziyade ekonomik ve mali dengesizliklerden kaynaklanmaktaydı. Aşağıda, **Tablo 2**’de, Türkiye’de özelleştirme gelirlerinin vergi ve bütçe gelirleri ile bütçe harcamalarına oranı gösterilmektedir. Türkiye’de özelleştirmeden en yüksek gelirin elde edildiği yıllar 2000, 2001, 2006, 2007 ve 2008 yıllarıdır. Özelleştirme gelirleri Merkezi Yönetim Bütçesine (MYB) gelir olarak yazılmamakla birlikte devletin nakit gereksinimini karşılamakta ve kamu kesimi genel dengesini desteklemektedir. Bu anlamda faiz dışı fazla hedefi gibi, sürekli gelir sağlamamakla birlikte, kamu kesimi dengesinin sağlanmasında bir çapa olarak kullanılabilir.

Tablo 2: Türkiye'de Özelleştirme Gelirlerinin Vergi ve Bütçe Gelirleri ile Bütçe Harcamalarına Oranı, 2000-2017 (Bin₺, %)

Yıllar	Özelleştirme Gelirleri	Vergi Gelirleri	Bütçe Gelirleri	Bütçe Harcamaları	Özelleştirme Gelirleri/Vergi Gelirleri	Özelleştirme Gelirleri/Bütçe Gelirleri	Özelleştirme Gelirleri/Bütçe Harcamaları
2000	1.913.976	26.503.698	33.440.143	46.705.028	7.2	5.7	4.1
2001	1.618.295	39.735.928	51.542.970	80.579.065	4.1	3.1	2.0
2002	456.334	59.631.868	75.592.324	115.682.350	0.8	0.6	0.4
2003	428.816	84.316.169	100.250.427	140.454.842	0.5	0.4	0.3
2004	1.690.993	90.076.900	110.720.859	141.020.860	1.9	1.5	1.2
2005	3.984.279	106.929.200	137.980.944	146.097.573	3.7	2.9	2.7
2006	11.957.880	137.480.300	173.483.430	178.126.683	8.7	6.9	6.7
2007	11.794.501	152.835.100	190.359.773	204.067.683	7.7	6.2	5.8
2008	8.184.658	168.109.000	209.598.472	227.030.562	4.9	3.9	3.6
2009	4.370.312	172.440.400	215.458.341	268.219.185	2.5	2.0	1.6
2010	3.923.774	210.560.400	254.277.435	294.358.724	1.9	1.5	1.3
2011	4.117.110	253.809.200	296.823.602	314.606.792	1.6	1.4	1.3
2012	6.446.624	278.751.100	332.474.895	361.886.686	2.3	1.9	1.8
2013	12.636.434	326.169.200	389.681.985	408.224.560	3.9	3.2	3.1
2014	12.094.242	352.514.500	425.382.787	448.752.337	3.4	2.8	2.7
2015	12.069.338	407.818.500	482.779.900	506.305.093	3.0	2.5	2.4
2016	9.582.975	459.001.700	554.139.502	584.071.431	2.1	1.7	1.6
2017	4.994.995	536.617.200	630.489.857	678.269.193	0.9	0.8	0.7

Kaynak: www.bumko.gov.tr ve www.sbb.gov.tr.

Aşağıda, **Tablo 3**'te, MYB gelir ve harcamalarının bütçe payları, 2006-2017 yılları için ekonomik sınıflandırmaya göre, gösterilmektedir. Belirttiğimiz gibi, özelleştirme gelirleri MYB'ye gelir olarak yazılmamakla birlikte devletin nakit gereksinimini karşılamakta ve kamu kesimi genel dengesini desteklemektedir. Bununla birlikte, net özelleştirme gelirleri; özelleştirme için katlanılan maliyet ve kamulaştırma için yapılan harcamalar çıkarıldıktan sonra bulunmaktadır. 2009 ve 2010 yıllarında, 2008 krizinin etkisiyle, kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranları sırasıyla yüzde 80.3 ve yüzde 86.4 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemin, aynı zamanda, özelleştirmelerden en düşük gelirin elde edildiği yıllar olduğu belirtilmelidir. 2006 ve 2007 yıllarında özelleştirmeden elde edilen gelirlerin kurumlar vergisinden elde edilen gelire yakın olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, 2017 yılında gerçekleştirilen kamulaştırma harcamalarının, özelleştirme gelirlerinden fazla olduğu ve özelleştirme için katlanılan maliyetlerle birlikte net özelleştirmenin bütçe payının yüzde -0.4 olduğu belirtilmelidir. 2011 ve 2017 yıllarında, net özelleştirme dikkate alındığında, özelleştirmelerin bütçeye katkı sunmaktan ziyade maliyet oluşturduğu görülmektedir. Bununla birlikte, 2006-2017 döneminde KİT ve İDT'lerden sağlanan gelirlerin bütçeye önemli bir katkı sunmadığı tablodan anlaşılmaktadır. Bu dönemde, bütçeden görev zararları için yapılan transferlerin, seçim ekonomisi ve mali disiplindeki gevşemenin etkisiyle, ciddi oranda artış gösterdiği belirtilmelidir. 2006 yılında görev zararlarının bütçe harcamaları içindeki payı yüzde 4.1 iken, 2017 yılında bu pay yüzde 9.4'e çıkmıştır. Aşağıda, **Tablo 4**'te ise, KİT'ler ve özelleştirmelerdeki son durum gösterilmektedir.

Tablo 3: Merkezi Yönetim Bütçe Gelir ve Harcamalarının Bütçe Payları, 2006-2017 (%)

Bütçe Kalemleri	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Merkezi Yönetim Gelirleri	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Genel Bütçe Gelirleri	97.2	97.1	96.9	96.8	96.8	96.5	96.4	96.4	96.1	96.1	96.2	96.3
I. Vergi Gelirleri	79.2	80.3	80.2	80.0	82.8	85.5	83.9	83.7	82.9	84.5	82.8	85.0
a) Gelir Vergisi	16.7	18.1	18.1	17.8	15.9	16.4	17.0	16.4	17.4	17.8	17.4	17.8
b) Kurumlar Vergisi	6.4	7.2	8.1	8.4	8.2	9.1	8.7	7.4	7.6	6.9	7.8	8.4
c) Motorlu Taşıtlar Vergisi	1.7	1.8	1.9	2.1	2.0	2.0	2.0	1.9	1.8	1.9	1.8	1.7
ç) Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	9.2	8.8	8.0	9.7	10.4	10.1	9.5	9.8	9.0	9.6	9.7	8.8
d) Özel Tüketim Vergisi	21.3	20.5	20.0	20.2	22.5	21.6	21.6	21.9	21.4	21.9	21.7	21.9
e) İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	14.7	13.9	14.3	12.1	14.2	16.4	15.0	16.1	15.1	15.5	13.9	15.8
II. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.3	4.3	3.5	4.6	3.9	3.1	4.2	3.7	3.8	4.1	4.3	3.1
1.Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	0.6	0.8	0.7	0.8	1.0	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5
2.KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri	2.1	2.5	1.9	1.9	1.7	1.5	2.6	2.3	2.5	1.8	2.3	1.6
a) Hazine Portföyü ve İştirak Gelirleri	2.0	2.4	1.8	1.8	1.6	1.3	2.4	2.2	2.3	1.7	2.2	1.4
b) KİT ve İDT'lerden Sağlanan Gelirler	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
3.Kurumlar Karları	1.0	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2
4.Kira Gelirleri	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
5.Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	0.2	0.2	0.2	1.2	0.3	0.2	0.3	0.1	0.1	1.1	0.9	0.5
III. Alınan Bağışlar ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.3	1.0	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3
IV. Faizler, Paylar ve Cezalar	11.2	8.3	8.2	10.7	8.3	6.7	6.8	6.1	6.7	5.5	6.3	5.6
V. Sermaye Gelirleri	1.1	3.2	4.3	0.9	1.3	0.9	0.6	2.6	2.2	1.6	2.3	1.9
VI. Alacaklardan Tahsilat	0.0	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.4	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3
Özel Bütçeli İdarelerin Gelirleri	2.0	2.1	2.3	2.3	2.5	2.8	2.9	2.9	3.2	3.1	3.1	3.0
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Gelirleri	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Merkezi Yönetim Harcamaları	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Faiz Hariç Harcamalar	74.2	76.1	77.7	80.2	83.6	86.6	86.6	87.8	88.9	89.5	91.4	91.6
I. Personel Giderleri	21.2	21.4	21.5	20.9	21.2	23.2	23.9	23.6	24.6	24.7	25.5	23.9

II. Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi	2.8	2.8	2.8	2.7	3.8	4.1	4.1	4	4.2	4.2	4.2	4
III. Mal ve Hizmet Alımları	10.7	10.9	10.8	11.1	9.9	10.4	9.1	8.9	9.1	9	9.3	9.4
IV. Faiz Giderleri	25.8	23.9	22.3	19.8	16.4	13.4	13.4	12.2	11.1	10.5	8.6	8.4
a) Kamu İderesine Ödenen İç Borç Faiz Giderleri	3.8	3	2.3	0.9	0.5	0.1	0.1	0	0	0	0	0
b) Diğer İç Borç Faiz Giderleri	17.9	17.3	17.3	16.6	13.8	11.1	11.2	9.5	8.6	7.7	6.3	5.8
c) Dış Borç Faiz Giderleri	3.7	3.1	2.5	2.4	2	2.1	2	1.8	2	2	1.9	2.1
V. Cari Transferler	28.0	31.0	31.0	34.3	34.6	35.1	35.8	36.4	36.2	36.1	38.5	40.0
a) Görev Zararları	4.1	4.2	4.2	6.1	5.6	6.4	6.1	6.9	6.6	6.9	8.0	9.4
b) Hazine Yardımları	12.2	14.2	13.7	16.6	16	14	14.4	13.5	12.9	11.4	13	12.8
c) Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	0.1	0.3	0.2	0.3	0.4	0.4	0.3	0.4	0.6	0.7	0.4	0.5
ç) Hane Halkına Yapılan Transferler	3.3	3.5	3.6	2.9	3.4	4.1	5.2	5.4	5.2	5.7	6	6.1
d) Yurtdışına Yapılan Transferler	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4
e) Gelirden Ayrılan Paylar	7.9	8.4	8.9	8	8.9	9.9	9.5	9.8	10.5	11	10.7	10.7
VI. Sermaye Giderleri	6.8	6.4	8.2	7.5	8.8	9.8	9.5	10.7	10.7	11.2	10.2	10.4
VII. Sermaye Transferleri	1.5	1.7	1.4	1.6	2.3	2.1	1.7	1.9	1.7	2.1	1.5	2.0
VIII. Borç Verme	3.2	1.9	2	2.1	3	1.8	2.6	2.2	2.4	2.2	2.2	2.0
Bütçe Gelirleri/Bütçe Harcamaları	97.4	93.3	92.3	80.3	86.4	94.4	91.9	95.5	94.8	95.4	94.9	93.0
Özelleştirme Geliri/Bütçe Geliri	6.9	6.2	3.9	2	1.5	1.4	1.9	3.2	2.8	2.5	1.7	0.8
Net Özelleştirme Geliri/Bütçe Geliri	4.6	2.7	1.4	0.9	0.6	-0.4	1.0	0.4	0.7	1.3	0.6	-0.4

Kaynak: www.bumko.gov.tr. **Not:** Net Özelleştirme Geliri; özelleştirmelerden özelleştirme için yapılan harcamalar ile kamulaştırma için düşülen harcamalar çıkarılarak bulunmuştur.

Tablo 4: KİT'ler ve Özelleştirme Uygulamalarındaki Son Durum**233 SAYILI KHK KAPSAMINDAKİ KAMU İŞLETMELERİ (KİT'LER) 233 SAYILI KHK KAPSAMI DIŞINDAKİ KAMU İŞLETMELERİ**

İKTİSADİ DEVLET TESEKKÜLLERİ			ÖZELLEŞTİRME KAPSAM VE PROGRAMINDAKİ KURULUSLAR			
			Kamu Payı			Kamu Payı
1	MKEK (Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu)	100,00%	1	Sümer Holding A.Ş.	100,00%	
2	DMO (Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü)	100,00%	2	Doğusan Boru Sanayii ve Ticaret A.Ş.	56,09%	
3	TTK (Türkiye Taşkömürü Kurumu)	100,00%	3	ADÜAŞ (Ankara Doğal Elektrik Üretim ve Ticaret A.Ş.)	100,00%	
4	TKİ (Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Genel Müdürlüğü)	100,00%	4	TŞFAŞ (Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.)	100,00%	
5	Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü*	100,00%	5	TDİ (Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş.) ³	51,00%	
6	EÜAŞ (Elektrik Üretim Anonim Şirketi)	100,00%	KAMU SERMAYELİ BANKALAR			
7	TEİAŞ (Türkiye Elektrik İletim A.Ş.)	100,00%	Kamu Payı			
8	TEDAŞ (Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.)	100,00%	1	T.C. Ziraat Bankası A.Ş.*	100,00%	
9	TEMSAN (Türkiye Elektromekanik Sanayi A.Ş.)	100,00%	2	T. Halk Bankası A.Ş.*	51,11%	
10	TPAO (Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı)*	100,00%	3	Eximbank (Türkiye İhracat Kredi Bankası A.Ş.)	100,00%	
11	BOTAŞ (Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş.)*	100,00%	4	T. Kalkınma Bankası A.Ş.	99,08%	
12	TMO (Toprak Mahsulleri Ofisi)	100,00%	5	Tasfiye Halinde T. Emlak Bankası A.Ş.	99,99%	
13	TİGEM (Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü)	100,00%	6	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası	55,12%	
14	ESK (Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü)	100,00%	7	Vakıfbank (Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.)	58,44%	
15	ÇAYKUR (Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü)*	100,00%	8	İller Bankası A.Ş.	100,00%	
16	TCDD (T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü) ¹	100,00%	ÖZEL KANUNU OLAN DİĞER İŞLETMELER⁴			
16.1	TÜVASAŞ (Türkiye Vagon Sanayii A.Ş.)	100,00%	Kamu Payı			
16.2	TÜLOMSAŞ (Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayii A.Ş.)	100,00%	1	TRT (Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu)	100,00%	
16.3	TÜDEMSAŞ (Türkiye Demiryolu Makinaları Sanayii A.Ş.)	100,00%	2	AOÇ (Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü)	100,00%	
16.4	TCDD TAŞIMACILIK (Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Taşımacılık A.Ş.) ²	100,00%	3	TÜRKSAT (TÜRKSAT Uydur Haberleşme Kablo TV ve İşletme A.Ş.)*	100,00%	
KAMU İKTİSADİ KURULUŞLARI			4	PTT (Posta ve Telgraf Teşkilatı A.Ş.)*	100,00%	
Kamu Payı			5	BİAŞ (Borsa İstanbul Anonim Şirketi)*	73,60%	
1	DHMİ (Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü)	100,00%	6	Asfat A.Ş. (Askeri Fabrika ve Tersane İşletme Anonim Şirketi) ⁵	100,00%	
2	KEGM (Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü)	100,00%				

Kaynak: www.oib.gov.tr (ÖİB)

1) Daha önce bir KİT olan TCDD, 24/4/2013 tarihli ve 6461 sayılı "Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun" ile İDT'ye dönüştürülmüştür.

2) TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin 4 Haziran 2016 tarihinde tescilli gerçekleştirilmiş olup, şirket 1 Ocak 2017 itibarıyla faaliyetlerine başlamıştır.

3) Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 03.02.2017 tarih ve 2017/3 sayılı kararı ile Türkiye Denizcilik İşletmeleri Anonim Şirketinin sermayesinde bulunan %49 oranındaki hissenin özelleştirme kapsam ve programından çıkartılarak Türkiye Varlık Fonu'na devrine karar verilmiştir.

4) Söz konusu işletmeler seçilmiş kamu işletmeleri olup, bu işletmeler dışında kalan diğer kamu işletmelerine ilişkin bilgilere, yıllık olarak yayımlanan "Kamu İşletmeleri Raporu"ndan ulaşılabilir.

5) Asfat A.Ş., 24 Aralık 2017 tarihli ve 30280 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 696 sayılı KHK ile kurulmuştur.

* - 24 Ocak 2017 tarihli ve 2017/9756 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile; Ziraat Bankası, BİAŞ (73,60%), TPAO, BOTAŞ, PTT, TÜRKSAT, ETİMADEN ve ÇAYKUR'un hisseleri,

- 03.02.2017 tarih ve 2017/1 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun kararları ile de Türkiye Halk Bankası A.Ş. (51,11%) ve TDİ (49%)'nin hisseleri Türkiye Varlık Fonu'na devredilmiştir.

SONUÇ

1960'ların ortasından itibaren toplam talep ve verimlilik artışlarının yavaşlamasına karşılık, reel ücretlerin ve kamu harcamalarının artmasıyla birlikte kâr oranlarının düşmesi, kamu kesimi açığı ve borç yükünün artması, talep şişmesi ve hormonlu büyüme 1970'li yıllarda stagflasyon olgusuyla iktisadi kriz olarak patlak vermiştir. Bu dönemde Keynesyen İktisat ve yansıması olan Sosyal Refah Devletleri sorgulanmaya başlanmıştır. Başta Kamu tercihi Teorisyenleri olmak üzere Neo-Liberal İktisadi akımlar kamu kesiminin hormonlu büyümesi ve kamu harcamalarındaki verimsizliğin devlet başarısızlığına yol açtığını belirtmişlerdir. 1970'li yıllardan itibaren Neo-Liberal İktisadi kuramların etkisiyle kamu ekonomisinin piyasa içerisindeki ağırlığının azaltılmasına ve piyasada fiyat mekanizmasının tek gösterge olarak kullanılmasına çalışılmaktadır. Türkiye ise 24 Ocak 1980 istikrar kararlarıyla sadece ekonomideki mali dengesizlikleri bertaraf etmeye çalışmamış; aynı zamanda, ekonomik liberalleşme yönünde önemli bir dönüşüm yaşamıştır. 1977/79 dönemindeki ekonomik istikrarsızlığı 24 Ocak 1980 kararları ve sonrasında 5 Nisan 1994 istikrar kararları ve neticede Kasım 2000/Şubat 2001 krizleri takip etmiştir. Türk ekonomisinin, ekonomik ve mali dengesizlikler ve kurumsal altyapı yoksunluğuyla piyasalaşma, uluslararasılaşma ve küreselleşme tecrübesi krizlerle sonuçlanmış; fakat her kriz sonrası uluslararası piyasalara entegrasyon biraz daha artmıştır.

Özelleştirmelere bugün hâkim olan anlayış, firma faaliyetlerinden daha çok, hisse senetlerinin kamudan özel sektöre devridir. Bununla birlikte, son dönemde kamu-özel ortaklıklarının gelişmesiyle hisse senedi satışlarına da gerek kalmadığı belirtilmelidir. İlk özelleştirme uygulaması İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra 1961 yılında Federal Almanya Hükümeti tarafından Volkswagen firmasının çoğunluk hisselerinin halka arz edilmesiyle başlamış ve 1979 yılında İngiltere'de Margaret Thatcher Hükümeti'nin iktidara gelmesiyle hız kazanmıştır. Türkiye'nin özelleştirme çabaları ise 1950'li yıllarda başlamış olmakla birlikte 1983 yılında iktidara gelen Birinci Özal Hükümetinin temel hükümet politikası olarak ilan edilmiştir. Yasal zemini 1984 yılında hazırlanan özelleştirmelere her kriz sonrasında atıf yapılmış; lakin özelleştirmeler ancak 2000 yılı ve sonrasında uygulanabilmiştir.

Geçiş ekonomilerinin de etkisiyle 1990'lı yıllarda özelleştirmeler artmaya başlamıştır. 1990 yılında yükselen ekonomilerde özelleştirme tutarı 8 milyar dolardan 1997'de 65 milyar dolara çıkmıştır. 2000-2007 yılları arasındaki sekiz yılda OECD ülkelerinde 487 milyar dolar özelleştirme yapılmıştır. Avrupa'daki özelleştirmelerin yarısından fazlasını Fransa, İtalya ve Almanya gibi büyük ülkelerde yapılan özelleştirmeler oluşturmaktadır. 2003-2007 yılları arasındaki özelleştirmelerin en çok telekomünikasyon ve ulaşım ve lojistik sektörlerinde yapıldığı görülmektedir. 2008 ve sonrasında, küresel finansal krize paralel olarak, özelleştirme gelirlerinin artmaya devam ettiği belirtilmelidir. 2008 yılında 110 milyar dolarlık bir özelleştirme varken, bu rakam, 2016 yılında 266 milyar dolara çıkmıştır. 2008 yılında bu özelleştirmelerin yarısından fazlası AB üyesi ülkeler tarafından yapılmaktayken, 2016 yılında AB ülkelerinin oranı yüzde 14'tür. 2015 yılında Çin'de toplam 297 özelleştirme anlaşması yapılmış ve 173.2 milyar dolar özelleştirme geliri elde edilmiştir. Dünyada 1990 yılından itibaren özelleştirme gelirleri önemli sıçramalar göstermiştir. 1997 – 2000, 2009-2010 ve 2012 sonrasında özelleştirmeden yüksek gelirler elde edilmiştir. 2000-2007 yılları arasında en çok özelleştirme gerçekleştiren ülke, tutar itibarıyla, 98.2 milyar dolarlık özelleştirmeye Fransa ve GSYİH'ya oran itibarıyla yüzde 13.5 ile Slovakya'dır.

Türkiye, 2000-2007 yılları arasında, 25 milyar dolarlık özelleştirme yapmıştır ve bu tutar 2006 GSYİH'sının yüzde 4.7'sine tekabül etmektedir. Bu dönemde; Türkiye, mali disiplinin bir göstergesi olan faiz dışı fazla hedefinin dahi üzerinde özelleştirme geliri elde etmiştir. Son dönem dikkate alındığında, 2015 yılında Doğanekent Hidroelektrik santrali 421 milyon dolara ve 2016 yılında Denizbank'ın hakları 256 milyon dolara satılmıştır. Dünyada özelleştirme uygulamalarının hız kesmeden devam ettiği dikkate alındığında Türkiye'deki özelleştirmelerin çok ılımlı kaldığı belirtilmelidir. Türkiye'de özelleştirmeden en yüksek gelirin elde edildiği yıllar 2000, 2001, 2006, 2007 ve 2008 yıllarıdır. Özelleştirme gelirleri MYB'ye gelir olarak yazılmamakla birlikte devletin nakit gereksinimini karşılamakta ve kamu kesimi genel dengesini desteklemektedir. Bu anlamda faiz dışı fazla hedefi gibi, sürekli gelir sağlamamakla

birlikte, kamu kesimi dengesinin sağlanmasında bir çıpa olarak kullanılabilir. Bununla birlikte, net özelleştirme gelirleri; özelleştirme için katlanılan maliyet ve kamulaştırma için yapılan harcamalar çıkarıldıktan sonra bulunmaktadır. 2009 ve 2010 yıllarında, 2008 krizinin etkisiyle, kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranları sırasıyla yüzde 80.3 ve yüzde 86.4 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemin, aynı zamanda, özelleştirmelerden en düşük gelirin elde edildiği yıllar olduğu belirtilmelidir. 2006 ve 2007 yıllarında özelleştirmeden elde edilen gelirlerin kurumlar vergisinden elde edilen gelire yakın olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, 2017 yılında gerçekleştirilen kamulaştırma harcamalarının, özelleştirme gelirlerinden fazla olduğu ve özelleştirme için katlanılan maliyetlerle birlikte net özelleştirmenin bütçe payının yüzde -0.4 olduğu belirtilmelidir. 2011 ve 2017 yıllarında, net özelleştirme dikkate alındığında, özelleştirmelerin bütçeye katkı sunmaktan ziyade maliyet oluşturduğu görülmektedir. Bununla birlikte, 2006-2017 döneminde KİT ve İDT’lerden elde edilen gelirler bütçeye önemli bir katkı sağlamamıştır. Bu dönemde, bütçeden görev zararları için yapılan transferlerin, seçim ekonomisi ve mali disiplindeki gevşemenin etkisiyle, ciddi oranda artış gösterdiği belirtilmelidir. 2006 yılında görev zararlarının bütçe harcamaları içindeki payı yüzde 4.1 iken, 2017 yılında bu pay yüzde 9.4’e çıkmıştır. Sonuç olarak, Türkiye’de gerçekleştirilen özelleştirmelerin diğer OECD ülkelerine nispeten çok ılımlı kaldığı ve özelleştirmeden elde edilen gelirlerin düşük ve geçici olduğu belirtilmelidir. Bununla birlikte, özelleştirmeler sayısal ve sayısal olmayan mali kurallar olarak değerlendirilebilmektedir.

KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun Can, Dilek Dileyici ve Ahmet Özen (2010). “Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradî ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar”, *Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar*, Editörler: Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- Bali, Besim Bülent ve Mustafa Çelen (2007), *Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması*, 1. Baskı, Beta, İstanbul.
- Bortolotti, Bernardo ve Paolo Pinotti (2003), “The Political Economy of Privatization”, *FEEM Working Paper*, No: 45, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=418020 [20.05.2018].
- Dharwadkar, Ravi, Gerard George ve Pamela Brandes (2000), “Privatization in Emerging Economies: An Agency Theory Perspective”, *Academy of Management Review*, Cilt: 25, Sayı: 3, 650-669. <http://eds.a.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=e39a1ed2-004d-485c-a053-592ad4756580%40sessionmgr4010> [12.03.2018].
- Hein, Wolfgang (2005), “Vom Entwicklungsstaat zum Staatsverfall”, *Aus Politik und Zeitgeschichte - APuZ*, 28-29/2005, 11. Juli, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, ss.6-11.
- İncekara, Ahmet (1989), “KİT’ler ve Özelleştirme”, *İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 47, Sayı: 1-4, ss.151-166.
- Karlık, Rıdvan (2014), *Türkiye Ekonomisi*, 13. Baskı, Beta, İstanbul.
- Kennedy, Suzanne, Janine Robbins ve François Delorme (1996), “The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance”, *Department of Finance Working Paper*, Vol. 2001-16, <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/F21-8-2001-16E.pdf> [12.03.2018].
- Kepenek, Yakup ve Nurhan Yentürk (2001), *Türkiye Ekonomisi*, 12. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Kesik, Ahmet ve Nergiz Bayar (2010), “Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin”, *Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar*, Editörler: Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- Kopits, George ve Steven A. Symansky (1998), “Fiscal Policy Rules”, *IMF Occasional Paper*, No. 162, <http://www.cartac.org/UserFiles/File/Training%20Documents/Occasional%20Paper%20162%20Fiscal%20Policy%20Rules-%201%20-%20DMSDR1S.pdf> [12.03.2018].

- Kopits, George (2001), “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?”, *IMF Working Paper* WP/01/145, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01145.pdf> [11.03.2018].
- KPMG, The PB Report 2015/2016, *Privatization Barometer*, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/it/pdf/2017/01/ThePBReport2015-2016.pdf> [18.04.2018].
- Nacar, Birsen (2005), “Yerel Yönetimlerin Mali Krizi Üzerine Kuramsal Açıklamalar: Nedenler, Öneriler Ve Bir Değerlendirme”, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı 9, ss.202-247.
- Obstfeld, Maurice ve Kenneth Rogoff (2009), “Global Imbalances and The Financial Crisis: Products of Common Causes”, *IMF Working Papers*, <https://www.imf.org/external/np/res/seminars/2010/paris/pdf/obstfeld.pdf> [11.04.2018].
- OECD (2009), “Privatisation in the 21st Century: Recent Experiences of OECD Countries”, *Reports on Good Practices*, <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48476423.pdf> [28.05.2018].
- OECD (2018), “Privatisation and The Broadening of Ownership of State-Owned Enterprises”, *Stocktaking of National Practices*, <https://www.oecd.org/daf/ca/Privatisation-and-the-Broadening-of-Ownership-of-SOEs-Stocktaking-of-National-Practices.pdf> [19.06.2018].
- Pamuk, Şevket (2018), *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisat Tarihi*, 9. Baskı, TİB Kültür Yayınları, İstanbul.
- Sayım, Işık, Koray Duman ve Adil Korkmaz (2004), “Türkiye Ekonomisinde Finansal Krizler: Bir Faktör Analizi Uygulaması”, *D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 1, ss.45-69.
- Sheshinsk, Eytan ve Luis F. López-Calva (2003), “Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence”, *CESifo Economic Studies*, Cilt: 49, ss.429-459.
- Susam, Nazan (2009), *Türkiye’de Uygulanan Maliye Politikaları 1923 – 2008*, 1. Baskı, Derin Yayınları, İstanbul.
- Şahin, Hüseyin (2009), *Türkiye Ekonomisi*, 10. Baskı, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- Şişman, Mehmet (2006), “Parasal Kriz Teorileri ve Gelişmekte Olan Ülkeler”, *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 21, Sayı: 1, ss.13-35.
- Thomi, Walter (2001), “Hoffnungsstraeger Dezentralisierung-Zur Geschichte den Potantielen und Perspektiven eines Instruments”, *Dezentralisierung in Entwicklungslaendern*, W. Thomi, M. Steinich und W. Polte (Hrsg.), 1. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, ss.17-42.
- Tullock, Gordon, Arthur Seldon ve Gordon L. Brady (2005), *Government Failure A Primer in Public Choice*, Cato Institute, Washington.
- Uygur, Ercan (2001), “Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri”, *Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni*, 2001/1, ss.1-40.