

KAMU EKONOMİSİNİN ROLÜ VE FONKSİYONLARININ PİYASA EKONOMİSİNE DEVREDİLMESİ: ÖZELLEŞTİRME

Coşkun Can Aktan

Dokuz Eylül Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

ccan.aktan@deu.edu.tr

Özet

Dar anlamda özelleştirme, sadece kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyet ve yönetiminin özel kesime devrini ifade etmektedir. En geniş anlamda, özelleştirmeyi devletin görev ve fonksiyonlarının mümkün olduğu ölçüde özel kesime devredilmesi olarak tanımlayabiliriz. Bu giriş niteliğinde bilgiler içeren çalışmamızda özelleştirme kavramı ve özelleştirme yöntemleri incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Özelleştirme, KİT'lerin satışı, ihale yöntemi, imtiyaz yöntemi, kupon yöntemi, sübvansiyon yöntemi

Alan Tanımı: Kamu Ekonomisi

THE TRANSFER OF ROLES AND FUNCTIONS OF THE PUBLIC ECONOMY TO THE MARKET ECONOMY: PRIVATIZATION

Abstract

Privatization is frequently used referring to the sale of a Publicly Owned Enterprise (POE)'s assets or shares to the individuals or a private firms. However, this definition gives only a narrow meaning of privatization. In broader meaning, it refers to transferring government's roles and functions to private sector. This introductory paper aims to summarize the concept and method of privatization.

Keywords: Privatization, denationalization, contracting-out, franchising, voucher scheme, grant, deregulation

JEL Codes: H41, H49

1.GİRİŞ

Özelleştirme gerek teoride ve gerekse uygulamada tamamen açıklığa kavuşturulamamış bir kavramdır. (Bailey, 1987; Kolderie, 1986; Kay and Thompson, 1986.) Bunun asıl nedeni de özelleştirmenin bir çok bilim dalının direkt ilgi alanına girmesi ve dolayısıyla yapılan bilimsel tanımlamalarda farklılıkların bulunmasıdır. Gerçekten de özelleştirme; ekonomi, işletme ve yönetim, hukuk, politika bilimi gibi bir çok disiplinin ilgi alanına girmektedir. Örneğin, ekonomi bilimi açısından en geniş anlamda özelleştirme, devletin iktisadi faaliyetlerinin azaltılması veya tamamen ortadan kaldırılmasıdır. Daha dar bir anlamda, devletin iktisadi faaliyetlerini gerçekleştiren kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyetinin özel kesime devredilmesidir. Buna karşın, hukuk bilimi açısından özelleştirme, kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetiminin özel kesime devredilmesi demektir. Dolayısıyla hukuk bilimi açısından “yönetimin özelleştirilmesi”, ekonomi bilimi açısından ise “mülkiyetin özelleştirilmesi” önem arz etmektedir.

Literatürde konu ile ilgilenen yazarların yapmış oldukları tanımlamalarda da önemli farklılıklar görülebilmektedir. Mevcut literatür ışığında kanımızca özelleştirme kavramını dar ve geniş anlamda ele alarak incelemek yararlı olacaktır.

Dar anlamda özelleştirme, sadece kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyet ve yönetiminin özel kesime devrini ifade etmektedir. Gerçekten de günümüzde özelleştirme deyince bundan çoğunlukla kamu iktisadi teşebbüslerinin satışı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte bazı yazarlar, dar anlamda özelleştirme konusunda da farklı görüşlere sahiptirler. Bir kısım yazarlar, dar anlamda özelleştirme için mutlak olarak bir mülkiyet devri söz konusu olmasının ve bu devir işleminin kamu iktisadi teşebbüsü sermayesinin en az % 51'i kadar olması gerektiğini belirtmektedirler. Bunun dışında bazı yazarlar da devredilecek sermaye payının pek önemli olmadığını, % 10 veya % 20 gibi bir pay devrinin de özelleştirme olarak kabul edilebileceği görüşündedirler. Kanımızca dar anlamda özelleştirmede % 51'in kıstas alınması doğrudur. Çünkü bu durumda mülkiyetin % 50' sinden fazlası özel kesime ait olduğundan yönetim de özelleştirilmiş olacaktır.

En geniş anlamda, özelleştirmeyi kamu iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılması veya tamamen ortadan kaldırılmasına yönelik yapılan uygulamalar olarak tanımlamak mümkündür. (Heald and Morris, 1984. ; Heald and Steel, 1982.) Özelleştirmenin esas ifade ettiği anlam budur. Özelleştirme, kısaca milli ekonomide serbest piyasa ekonomisini güçlendirecek ve devletin iktisadi etkinliğini azaltacak uygulamaları kapsayan bir şemsiye kavram görünümündedir. Geniş anlamda özelleştirme yöntemleri aşağıda ayrıntılı olarak incelenmektedir.

2. ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ

2.1.Yasal Kurumsal Serbestleşme

Devlet, çeşitli iktisat politikası araçlarını (para ve kredi, maliye, dış ticaret, vb.) kullanarak ekonomiye müdahale edebilir. Devletin ekonomiye müdahalesi bazen belirli ekonomik faaliyetleri direkt olarak düzenlemeye tabi tutması (regulasyon) ve/veya mal ve faktör piyasalarında serbestçe oluşabilecek fiyatlara müdahale etmesi şeklinde olabilir. Birinci türde devlet müdahalesine “*ekonomik regülasyon*”, ikincisine ise “*ekonomik kontrol*” adı verilir. Örneğin, devletin piyasaya giriş ve çıkışı düzenlemeye (regulasyona) tabi tutması, bazı alanlarda yasal tekeller oluşturması, uluslararası ticareti bazı yasal engeller vasıtasıyla, (tarifeler, miktar kısıtlamaları vb.), düzenlemeye tabi tutması, kamu iktisadi teşebbüslerinin görev zararlarının hazineden karşılanması, bu teşebbüslere hazineden yardım yapılması, bazı özel sektör yatırımlarına sübvansiyonlar sağlanması vb. uygulamalar ekonomik regülasyonlara örnek teşkil etmektedir. Ekonomik kontroller, diğer bir ifadeyle “*dolaysız kontroller politikası*” ile de devlet üretim faktörlerinin, piyasada serbestçe oluşabilecek fiyatlarına müdahalede bulunur. Mal ve hizmetler satış fiyatlarının kontrolü, ücret kontrolü, kira kontrolü, faiz oranı kontrolü, döviz kuru kontrolü vb. uygulamalar dolaysız kontroller politikasının başlıca uygulama araçlarını oluşturmaktadır.

Önemle belirtmek gerekir ki devletin ekonomik faaliyetler üzerindeki regülasyon ve kontrolleri yukarıda sayılanlar ile sınırlı değildir. Örneğin, vergileme, zorunlu askerlik, trafik regülasyonu, (araçların belirli aralıklarla fenni muayeneye tabi tutulması, araçlarda güvenlik kemeri takma zorunluluğu vb.), trafik kontrolü (hız kontrolü, içkili araç kullananların

tespiti için yapılan kontroller vb.), çevre düzenlemesi, vb. şekillerde regülasyon ve kontrol uygulamaları da söz konusudur. Bu ikinci tür regülasyon ve kontrolleri “*yasal idari regülasyon ve kontroller*” olarak adlandırmak mümkündür. Yukarıda belirttiğimiz diğer türdeki regülasyon ve kontrolleri ise “*ekonomik regülasyon ve kontroller*” olarak adlandırabiliriz. (Bkz. Tablo:1).

“*Yasal kurumsal serbestleşme*” devletin ekonomiye yaptığı düzenleme ve kontrollerin kaldırılmasını ifade etmektedir. Bir diğer deyişle, yasal kurumsal serbestleşme mevcut “*ekonomik*” regülasyon ve kontrollere son verilmesi anlamını taşımaktadır.

Yasal Kurumsal serbestleşme, özelleştirme politikasının en önemli araç veya yöntemlerinden birisidir. Yasal Kurumsal serbestleşmenin temel amacı tüm sektörlerde rekabetin canlandırılması ve dolayısıyla ekonomide verimliliğin yükseltilmesidir. Yasal Kurumsal serbestleşme uygulamasına bir örnek teşkil eden yasal tekellerin kaldırılmasının rekabet politikası açısından önemi şudur: Kamu güvencesi ve imtiyazı altında çalışan teşebbüsler özel teşebbüslere oranla rekabet açısından daha güçlüdürler. Her ne kadar, pek çok ülkede kamu iktisadi teşebbüslerinin devlet müdahalesi dışında mali ve idari yönden özerk olarak çalışmalarını kabul edilmişse de bu esasen tümüyle sözde kalmakta ve siyasi iktidarların bu kuruluşlar üzerinde müdahaleleri söz konusu olmaktadır. Piyasada, KİT'ler üzerindeki yasal düzenlemeler (regulation), (örneğin, KİT'lere hazineden ek finansman kolaylıkları sağlanması, görev zararlarının hazineden karşılanması vb.) doğrudan ve dolaylı olarak rekabeti ve ekonomide verimliliği azaltmaktadır. Yasal kurumsal serbestleşme yönünde alınacak kararlar serbest piyasa ekonomisinin güçlenmesini ve işlerlik kazanmasını sağlayacaktır.

2.2. Fiyatlama Yöntemi

Devlet sunduğu pek çok kamusal mal ve hizmetlerin karşılığında çoğunlukla bir bedel talep etmez ve bu mal ve hizmetlerin finansmanını vergi gelirleri ile karşılama yolunu seçer. Vergileme teorisinde “*ödeme gücü yaklaşımı*” adı verilen bu yöntemle vatandaşların kamusal mal ve hizmetlerin finansmanına hizmetlerden yararlandıkları ölçüde değil ödeme güçlerine orantılı olarak katılmaları istenir. Devletin sunduğu bazı mal ve hizmetlerin

Tablo: 3 Regülasyon ve Kontrollerin Sınıflandırılması

Regülasyonlar		Kontroller	
Yasal-İdari Regülasyonlar	Ekonomik Regülasyonlar	Yasal-İdari Kontroller	Ekonomik Kontroller
<ul style="list-style-type: none">- Vergileme- Zorunlu askerlik- Trafik regülasyonu- Zorunlu ilköğretim eğitimi- Uyuşturucu kullanımının yasaklanması- Ürünlerde standardizasyon- Çevre düzenlenmesi vb.	<ul style="list-style-type: none">- Piyasaya girişte yasal engeller (Kamu tekelleri, özel sektöre belirli alanlarda verilen imtiyazlar, bazı meslek dalları için ruhsat alınması zorunluluğu, patent uygulaması vb.)- Uluslararası ticarete konulan yasal engeller (tarifeler, kotalar vb.)- KİT'lere ve özel kesime verilen sübvansiyonlar- KİT'lerin görev zararlarının hazineden karşılanması- Zor durumdaki şirketlerin kurtarılması operasyonu.	<ul style="list-style-type: none">- Vergi denetimi- Trafik kontrolleri- Çevre kontrolü- Sağlık kontrolü vb.	<ul style="list-style-type: none">- Fiyat kontrolü- Ücret kontrolü- Kira kontrolü- Faiz oranı kontrolü- Diviz kuru kontrolü

Faydası toplum üyeleri arasında bölünemez ve bu yüzden de fiyatlandırılmazlar. Örneğin, iç güvenlik, dış güvenlik, diplomasi, adalet gibi kamusal hizmetlerin faydası bireylere tek tek paylaştırılmaz ve bu yüzden de fiyatlandırılmaları söz konusu olamaz. Oysa devletin arz ettiği pek çok malın pazarlanması ve fiyat yoluyla tüketicilere aktarılması mümkündür. Örneğin; eğitim, sağlık, elektrik, su, havagazı, karayolları vb. mal ve hizmetlerin fiyat yoluyla arz edilebilmeleri pekala mümkündür. Kısaca kamusal mal ve hizmetlerin fiyatlarının piyasa mekanizmasına uydurulması ve mümkün olduğu ölçüde hizmetten yararlanan kesimlerin bunun karşılığında bir bedel ödemeleri serbest piyasa ekonomisinin işleyişi için gerekli olmaktadır. Bu konuda önemle belirtilmesi gereken bir husus bulunmaktadır. Fiyatlama yöntemi, bedelini ödeyemeyecek durumda olan kimselere mal ve hizmetlerin sunulmaması demek değildir. Örneğin, eğitim hizmetlerinin fiyatlandırılması, diğer bir deyişle eğitimin paralı olması, gelir düzeyi düşük kimselerin bundan yararlanmaması anlamına gelmez. Fiyat yoluyla sunulabilen bazı kamusal mal ve hizmetlerin "kupon yöntemi" ile özelleştirilmesi bu güçlüğü ortadan kaldıracaktır. Kupon yöntemi, "yarı kamusal" adı verilen ve fiyatlandırılması mümkün olan malların özelleştirilmesinde uygulanabilecek olan bir yöntemdir.

2.3. Tüketicinin Desteklenmesi: Kupon Yöntemi

Kupon yöntemi (voucher method), belirli tüketici kesimlerin belirli mal ve hizmetlere olan tüketimini teşvik etmek suretiyle geliştirilmiş bir uygulamadır.¹ Bu yöntemde, devlet gelir düzeyi düşük olan kimselere belirli kamusal mal ve hizmetleri bizzat sunmak yerine bu kimselere sunulacak hizmetin bedelini kapsayan bir kupon vermektedir. Böylece bu kimselerin hizmeti özel kesimden karşılayabilmeleri mümkün olmaktadır. Örneğin, devlet, yoksul kimselere eğitim hizmetini bizzat açacağı parasız yatılı okullarda sunmak yerine bu kimselere hizmetin özel kesimden karşılanması için bir para yardımıyla bulunabilir ya da direkt olarak para yardımı yapmak yerine bu kimselere bir kupon vererek onların hizmeti özel

¹ Kupon yöntemi konusunda bkz: Bridge, 1977.

okullardan tedarik edebilmelerine yardımcı olur. Kupon yöntemi uygulamasına çeşitli örnekler aşağıda gösterilmiştir.

Eğitim Kuponu. Yüksek öğretim öncesi eğitimde, devlet gelir düzeyi düşük olan kimselere eğitim kuponu vererek, talebi özel sektöre kaydırmaya çalışır. Yüksek öğretimde kupon yöntemi uygulaması yanı sıra, rekabetçi bir ortamda araştırma ve eğitim bursları verilebilir.

Sağlık Kuponu. Devlet gelir düzeyi düşük kimselere ve kamu personeline devlet hastanelerinde bedava veya düşük bir fiyat karşılığında sağlık hizmeti sunmak yerine bu kimselere sağlık kuponu vererek, bunların hizmeti özel hastane ve polikliniklerden sağlamalarına olanak sağlayabilir.

Konut Kuponu. Devlet bizzat toplu konut yapmak yerine, hizmetten yararlanmasını amaçladığı kimselere (gelir düzeyi düşük olanlar, kamu personeli vb.) konut kuponu vererek talebi özel sektöre kaydırır.

Ulaşım Kuponu. Toplu taşıma hizmetlerinin bedava veya gerçek maliyetinin altında sunulması yerine yoksul, sakat, yaşlı vb. kimselere verilecek ulaşım kuponu ile sadece bu kimselere yardım yapılmış olur. Gelir düzeyi yüksek olanların ise hizmetin gerçek maliyetini ödemeleri amaçlanır.

Kreş Kuponu. Devlet bazen kamu personeline bedava veya gerçek maliyetinin altında kreş hizmeti sunar. Bunun yerine hizmetten yararlanması istenen kimselere verilecek kreş kuponu ile talep özel sektöre kaydırılmaya çalışılır. Böylece kreş hizmeti, kupon yöntemi ile özelleştirilmiş olur.

Kupon yöntemi başlıca şu esaslara dayalı olarak geliştirilmiştir.

- Kamu işletmelerinde verimlilik, özel işletmelere oranla çok daha düşüktür. Bunun nedeni, kamu işletmelerinde çalışanlar ile işletmelerin gelirleri arasında direkt ve yakın bir korelasyon mevcut olmamasıdır. Çoğunlukla kamu işletmelerinde çalışanlar az da çalışsalar aynı ücreti almaktadırlar.

- Kamu işletmelerinde israf yaygındır. Kişiler kendi sahip olmadıkları serveti korumak için daha az çaba gösterirler.

Kupon yöntemi, karar mekanizmasının devletten piyasaya devredilmesiyle özel kesimde ekonomik etkinliğin artması sonucunu doğurur. Kupon yöntemi uygulanmasındaki temel güçlük hizmetten yararlanması planlanan potansiyel kişi ve/veya grupların belirlenmesinde ortaya çıkmaktadır.

2.4. Üreticinin Desteklenmesi: Sübvansiyonlar

Sübvansiyonlar, devlet tarafından özel ve kamusal teşebbüslerin üretiminin teşviki ve idamesi için yapılan aynı ve/veya nakdi yardımlardır. (Valente & Manchester, 1984.) Kupon yöntemi ile devlet, belirli tüketici kesimlerin belirli mal ve hizmetlere olan tüketiminin teşvikini ve idamesini sağlarken, sübvansiyonlar ile devlet belirli üretici kesimlerin üretim faaliyetlerini çeşitli şekillerde destekler. Sübvansiyonlar aynı zamanda "*iktisadi gayeli mali yardımlar*" olarak da adlandırılmaktadır. Sübvansiyonların başlıca türleri aşağıda gösterilmiştir.

Kredi Sübvansiyonları. Devletin belirli bazı sektörlerde veya üretim dallarında faaliyet gösteren işletmelere piyasadaki cari faiz haddinden daha düşük bir faizle sağladığı krediler kredi sübvansiyonlarıdır. Zirai işletmelere sağlanan krediler bu konuda örnek verilebilir. Kredi sübvansiyonları esasen ucuz faizli (düşük faizli) yardımlar şeklinde olabileceği gibi sadece anaparanın vade sonunda ödenmesini öngören faizsiz yardımlar şeklinde de olabilir.

Garanti Sübvansiyonları. Devletin belirli bazı sektörlerde veya üretim dallarında faaliyet gösteren işletmelere borç temini için garanti vermesi, bir anlamda onlara kefil olması, garanti sübvansiyonlarını ifade etmektedir. Burada devletin, faizlerin ve anaparanın vade sonunda ödenmesinde "garantör" rolünü oynaması söz konusudur. Borcun anaparasının ve faizinin ödenmemesi halinde alacaklı alacağını devletten tahsil etmek hakkına sahiptir. Garanti

sübvansiyonları, devletin riski özel kuruluş ile paylaşması anlamına gelmektedir.

Vergi Sübvansiyonları. Vergi teşvikleri ve sübvansiyonları başlıca şu şekillerde olabilir: belirli bazı sektörler için düşük vergi oranları uygulanması, gelir ve kurumlar vergisinde yatırım indirimi sistemi, hızlandırılmış amortisman, vergi istisna ve muafiyetleri, vergiye tabi gelirden bazı indirimlerin (örneğin, bağış ve yardımlar, sağlık giderleri vb.) yapılmasına izin verilmesi, zarar mahsubu vs.

Karşılıksız Nakit Sübvansiyonlar. Devlet belirli bazı faaliyet alanlarına karşılıksız para yardımında bulunabilir. Bu tür sübvansiyonların, kredi sübvansiyonlarından farkı, devletin üreticiye yaptığı yardım karşılığında faiz ve anaparanın ödenmesini şart koşmamasıdır.

Aynı Sübvansiyonlar. Bu tür sübvansiyonlara tipik örnek olarak devletin özel kişi ve kurumlara bedava (veya çok düşük fiyatla) kamu arazisi tahsis etmesidir. Burada devlet, belirli bazı alanlara özel sektörün girmesinde teşvik edici rol üstlenmektedir.

Sübvansiyonlar, şüphesiz özel tüketim ve yatırım malları arzının genişletilmesinde önemli bir role sahiptir. Bu özelleştirme yöntemi, milli ekonomi içerisinde piyasa ekonomisinin ağırlığını artıracak bir etki göstermekle birlikte bazı sakıncalar da doğurabilir. Sübvansiyonların verilmesinde temel güçlük, sübvansiyon edilecek potansiyel üreticilerin saptanmasında ortaya çıkmaktadır. Dahası, sübvansiyonların dağıtımındaki düzensizlik, aynı sektörde faaliyette bulunan işletmeler ve hatta sektörler arasında da eşitsizlikler doğurur.

2.5. İhale Yöntemi

Devlet bazı mal ve hizmetlerin üretimini özel kesime ihale yoluyla devredebilir.² İhale yöntemi ile devlet, mal ve hizmet arzını kendi gerçekleştirmek yerine, bunları özel kişi ve kuruluşlardan satın almaktadır. İhale ya da sözleşme yöntemi özellikle mahalli idare

² İhale yöntemi konusunda bkz: Savas, 1987; Hartley, 1986; De Hoog, 1984; Moore, 1987; Ascher, 1987.)

hizmetlerinde yaygın bir uygulama alanı bulabilmektedir. Mahalli idarelerin çöp toplama, yol, cadde, sokak yapımı, bakımı ve onarımı, yeşil sahalara ve parklar düzenlenmesi, su ve dinlenme tesislerinin yapımı, otopark yapımı vb. hizmetleri geniş ölçüde özel sektöre ihale yoluyla yaptırılabilir hizmetlere örnek teşkil etmektedir. Çeşitli kamu kuruluşlarının gereksinimleri olan malları özel sektörden ihale yoluyla satın almaları da bu yöntem içerisinde ele alınmaktadır. Kamu kuruluşlarının demirbaş alımları, taşıt alımları, yiyecek ve giyecek maddeleri satın alımları bu alanda örnek olarak gösterilebilir.

Rekabetçi bir ortamda mal ve hizmet arzı ihale yoluyla özel sektöre devredilirse sonuçta daha etkin ve ucuza hizmet elde edilmesi mümkün olur. İhale yönteminin başarısı, ihale duyurularının mümkün olduğunca geniş bir kitleye ulaştırılması ve böylece rekabetçi bir ortam yaratılmasına bağlıdır. Öte yandan özel sektör ile yapılacak ihalelerde uzun dönemli sözleşme ya da kontrat imzalanmasından kaçınılması özelleştirmenin başarısı için gereklidir. Yine sözleşmenin yenilenmesi, ihaleyi alan kişi ve kuruluşun etkin hizmet sunması ile bağlantılı olmalıdır. Sözleşme devam ettiği müddetçe, devletin yetkili kuruluşlarının ihaleyi alan kimsenin faaliyetlerini kontrol etmesi de önem taşımaktadır.

2.6. İmtiyaz Yöntemi

Geleneksel olarak geniş ölçekte sunulması gerekli bazı üretim faaliyetlerini devlet kendi tekeline almakta ve hizmeti bu şekilde arz etmeyi yeğlemektedir. Belirli bazı üretim alanlarında (elektrik, su, üretim ve dağıtım, haberleşme sistemi, demiryolu vb.), firma ölçeğinin artmasıyla firmanın maliyetlerinde önemli azalmalar görülebilmektedir. İktisat literatüründe "Ölçek ekonomileri" ya da "içsel ekonomiler" olarak adlandırılan bu konu, devletin ekonomiye müdahalesinin bir gerekçesini oluşturmaktadır. (Hanke, 1985: 9; Demsetz, 1968; Domberger, 1985.)

Ölçek ekonomilerinin söz konusu olduğu üretim faaliyetlerine örnek olarak, telekomünikasyon hizmetleri, elektrik; gaz, su üretim ve dağıtım, demiryolu, havayolu vb. endüstrileri gösterebiliriz.

Gerçekten de bu tür faaliyetler pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede devletin tekelindedir. Bunun nedenini kısaca şu şekilde açıklayabiliriz. Geleneksel iktisat teorisinde bu tür faaliyet alanlarında devlet müdahalesi olmadığında bunları piyasada üretecek bir kaç özel teşebbüsün var olacağı ve bunların da kendi aralarında anlaşarak veya kıran kırana rekabet ederek "*doğal tekel*" konumuna gelebilecekleri görüşü hakimdir. Bu açıdan, bu tür faaliyet alanlarında zaman içerisinde ortaya çıkacak "özel tekel" yerine kamu tekellerinin oluşturulması görüşü hakim olmuştur.

Ancak, özelleştirme düşüncesinin teorik düzeyde tartışıldığı 1970'li yıllarda, bazı iktisatçılar doğal tekel söz konusu olabilecek üretim faaliyetlerinin piyasa ekonomisine "*imtiyaz*" (*franchising*) yöntemi ile devredilebileceğini savunmuşlardır. İmtiyaz yönteminde, doğal tekel söz konusu olan üretim alanları bir sözleşme ile özel kesime devredilmektedir. Diğer bir deyişle, mevcut doğal tekel, kamu ekonomisinden piyasa ekonomisine geçmektedir. Bazı iktisatçılar kamu ekonomisinde görülen israf ve verimsizlikten dolayı doğal tekellerin rekabetçi kural ve düzenlemeler ile özel kişi ve kuruluşlara ihale edilmesini savunmaktadırlar. İmtiyaz yönteminde, kilit nokta pazarlık sürecidir. Yapılacak pazarlık sonucunda imtiyaz, sözleşmede nitelikleri belirlenen mal veya hizmeti en düşük bedel ile piyasaya sunmayı kabul eden firmaya verilmelidir.

2.7. Ortak Girişim Yöntemi

Kamu girişimciliği ve özel girişimciliğin yanı sıra bir başka tür girişimcilik de kamu ve özel kesimin birlikte ortaklık kurarak bazı faaliyetleri yürütmeleridir.(Jafri, 1987.) "*Karma iktisadi girişimcilik*" veya "*ortak girişim*" (joint venture) adı verilen bu girişimcilik türü de esasen geniş anlamda özelleştirme kapsamında mütalaa edilmektedir.

Karma iktisadi girişimler veya ortak girişimler, kamu özel kesim sermayelerini yapısında birleştiren bir tür olarak "şirket" biçiminde kurulmak durumundadır. Uygulamada hemen hemen bütün ülkelerde karma iktisadi girişimler anonim şirket şeklinde kurulmaktadır.

Anonim şirket şeklinde karma iktisadi girişim oluşturmanın sağladığı bazı avantajlar bulunmaktadır. Birinci olarak, anonim, şirketlerde sermayenin paylara bölünmüş olması, ortakların hisseleri oranında şirket genel kurulunda temsil edilebilmeleri, şirket denetiminin kolay olması önem arz etmektedir. İkinci olarak, kamu iktisadi teşebbüslerinde mevcut olan hükümetin müdahalesi ve bürokrasinin etkinliği hususları anonim şirket şeklinde organize edilmiş bir karma iktisadi girişimde o kadar belirgin değildir. Üçüncü olarak anonim şirket şeklinde oluşturulan bir karma iktisadi girişimde bunların kârlı ve verimli çalışabilmeleri sonucunda ekonomik büyümenin hızlanması söz konusu olabilmektedir.

Karma iktisadi girişimlerde kamunun sermaye payı çok farklı olabilmektedir. Sermayede kamu payı çok az olduğu durumlarda karma iktisadi girişime çoğunlukla “*kamu iştiraki*” adı verilmektedir.

Ortak girişim yönteminin başarılı sonuçlar verebilmesi için devletin söz konusu girişim üzerinde üretim, yatırım, finansman, fiyat vb. konularda fazla etkide bulunmaması, ayrıca girişimin idari ve mali yönden tam bir özerklik içerisinde bulunması gereklidir. Geniş anlamda düşünüldüğünde ortak girişim yöntemi her ne kadar bir özelleştirme uygulaması olarak düşünülebilirse de, özelleştirme taraftarları kamu özel kesim ortaklığının ancak belirli bazı alanlarda ve sınırlı olarak uygulanması görüşünü savunmaktadırlar.

2.8. Yönetim Devri Yöntemi

Devlet bazen kamu teşebbüsleri ve kamu kuruluşlarının "mülkiyet hakkı"nı kendisinde saklı tutarak sadece yönetimin özelleştirilmesini sağlayabilir. (Hegstad and Newport, 1987.) Kısaca, “*yönetim devri*” (management contract) adı verilen bir yöntemle, kamu teşebbüsleri ve kamu kurumlarının yönetimi bir sözleşme ile özel kesime devredilmektedir. Yönetim devri yöntemi uygulamada şu şekilde işlemektedir:

- Devlet, yönetimi devredilecek kamu teşebbüsleri ve kurumlarını ilan etmektedir.

- Mülkiyet hakkı devlette saklı kalmak kaydıyla belirli bir süre için kamu teşebbüsünün yönetimi özel kesime devredilmektedir.
- Devlet, yönetimi devir alan özel kişi ve/veya kurumlara teşebbüsün mali yapısının iyileştirilmesi ve etkin hizmet sunulması için gerekli fon ve kolaylıkları sunmaktadır.
- Sözleşmeye bazen yönetimi devir alan kişi veya şirketin sözleşme sonunda işletmenin belirli bir oranda hissesine sahip olacağı hükmü konulabilmektedir. Sözleşmede pekala yönetimi devir alan şirketin sözleşme süresi bitiminde şirketi tamamen satın alabileceği hükmü de yer alabilir. Bu tür tedbirler şüphesiz yöneticinin daha etkin çalışması sonucunu doğurur.

Bu yöntem özellikle "mülkiyet transferi"nden önce bazı kamu iktisadi teşebbüsleri ve kurumlarının rehabilitasyonu ve özelleştirmeye hazır bir hale getirilmesi için önem taşımaktadır.

Yönetim devri yöntemi, başlıca turizm sektöründe, devlet turistik işletmelerinin, hastanelerin, kreş ve huzur evlerinin, sanitasyon merkezlerinin, şehir içi yolcu taşımacılığı hizmetlerinin özelleştirilmesinde önem arz etmektedir. Özellikle KİT'lerin mülkiyetinin özel kesime devri amaçlanıyorsa, bunlardan mali durumlarının bozuk olanlarının yönetimi özel kesime devredilebilir.

2.9. Kiralama Yöntemi

Geniş anlamda özelleştirme yöntemlerinden birisi de "*kiralama*" ya da "*leasing*" uygulamasıdır. Bu yöntem esasen gerçek anlamda bir özelleştirmeyi ifade etmemektedir. Devlet, sahip olduğu işletmelerin mali yapılarını iyileştirmek ve satışa arz edebilir bir duruma getirebilmek için bunları belirli süreler için kiraya verebilir. Kiralama, yönetim devrinde olduğu gibi bir mülkiyet transferini, öngörmemektedir. Önemle belirtelim ki kiralama yöntemi ile yönetim devri yöntemleri birbirinden tamamen farklıdır. Yönetim devri yönteminde, özel yönetici veya yöneticiler bir kamu teşebbüsü veya kurumunun yönetimini üstlenmektedirler. Bu yöntemde, hizmetin ifasında görevli kişiler kamu personelidir ve işletmenin sahip olduğu varlıklar da devletin mülküdür. Kiralamada ise, devlet sahip olduğu işletmeyi bir özel sektöre kiralamakta, özel sektör de, faaliyetlerini

kendi elemanları ile sürdürmektedir. Bir örnekle konuyu daha açık olarak ortaya koymak mümkündür. Örneğin, Belediyeler çöp toplama hizmetini şu yöntemlerden birisini seçmek suretiyle yerine getirebilir:

- *Hizmetin Devlet Tarafından Sunulması:* Belediye çöp toplama hizmetini bizzat kendi işçileri ve araçları vasıtasıyla yürütebilir. Burada işçiler, kamu personeli, bir diğer deyişle devletin kendi memuru ve işçisidir. Belediyenin çöp toplama hizmetlerinde kullandığı araç ve gereçler ise kendi mülküdür.
- *İhale Yöntemi:* Belediye, çöp toplama hizmetini bir özel kuruluşa sözleşme yoluyla devredebilir. Burada özel kuruluş hizmeti kendi araç, gereç ve işçileri vasıtasıyla sunmaktadır.
- *Yönetim Devri Yöntemi:* Belediye hizmeti kendi araç, gereç ve işçileri vasıtasıyla sunmakla birlikte üst yönetimi özelleştirebilir. Burada, hizmetin yönetilmesi ve yürütülmesinde karar yetkisi "özel yönetici"ye geçmektedir. Burada, belediye başkanının veya diğer üst düzey belediye görevlilerinin hizmetin yürütülmesine müdahaleleri söz konusu değildir.
- *Kiralama Yöntemi:* Belediye sahip olduğu çöp toplama araçlarını kiraya vererek hizmetin özel kesimce arz edilmesini sağlayabilir. Burada hem yönetim ve hem de faaliyetlerin yürütülmesinden özel kesim sorumludur ve çalışanlar da kamu personeli değildirler.

2.10. Yap İşlet Devret Yöntemi

Bu yöntem yabancı sermayenin ülkeye girişini özendirmek açısından özellikle gelişmekte olan ülkelerde uygulanmaktadır. Bu yöntem yabancı yatırımcıların, gelişmekte olan ülkelerde bazı faaliyetleri bizzat oluşturması, belirli sürelerle işletmesi ve daha sonra devlete devretmesini öngörmektedir. Yap işlet devret yöntemi petrol arama istasyonlarının bulunması, eğlence merkezlerinin oluşturulması, turistik tesis ve işletmeler kurulması vb. alanlarda uygulanabilmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde, yurt içindeki sermaye birikiminin yetersizliği, devletin sınırlı vergileme potansiyeline sahip olması vb. faktörler ekonomik kalkınma için engel teşkil edebilir. Bu yüzden yabancı yatırımcıların bu ülkelerde yatırım yapmaları için devletin bazı vergisel teşvikler sağlaması gerekmektedir.

Yap işlet devret yöntemi ile ülkeye kalifiye işgücü, sermaye ve teknoloji akışı olacağı, bu suretle ekonomik kalkınmanın hızlandırılacağı savunulmaktadır. Bu yöntemin sadece uluslararası düzeyde değil, ülke yatırımcılarının da ilgisini çekebileceğini belirtmekte yarar bulunmaktadır. Yurt içi yatırımcılara bir para karşılığı olmaksızın kamu arazisinin verilmesi ve bunların bu araziler üzerine inşa edecekleri işletmeleri belirli süreler işletmeleri ve daha sonra devlete devretmeleri sağlanabilir.

2.11. Gönüllü Organizasyonlar

Bazı kişi ve kurumların kamusal mal ve hizmetlerin sunulmasına gönüllü katkıları olabilir. "*Hayırsever kuruluşlar*", "*vakıflar*", "*kâr amacı gütmeyen kurumlar*" gibi çeşitli adlar ile bilinen gönüllü organizasyonların faaliyetleri devlet tarafından teşvik edilebilir. Bu tür kuruluşlara vergisel teşvikler sağlanması, posta hizmetlerinde uygulanan tarifeden ayrı, daha düşük bir tarife uygulanması vb. uygulamalar yapılması mümkündür. (Hansmann, 1986; Weisbrod, 1987.)

Bu tür organizasyonlar özellikle okul ve hastane yapımı, huzurevi yapımı, öğrencilere eğitim ve araştırma bursu verilmesi, kültürel ve sanatsal faaliyetler (müzeler, özel kütüphaneler, sanat galerileri, senfoni orkestrası kurulması vb.) düzenlenmesi, çevre koruma merkezleri, kan bankaları, kreş evleri vb. konularda aktif olarak görev alabilirler.

3. SONUÇ

Özelleştirme kamu ekonomisinden piyasa ekonomisine doğru yönelişi açıklayan bir şemsiye kavramdır. Başka bir ifadeyle, özelleştirme kamu ekonomisinin (kamu sektörünün) ekonomik faaliyetlerinin, görev ve fonksiyonlarının piyasa ekonomisine (özel sektöre) çeşitli yöntemlerle aktarılmasını ifade eden bir kavramdır.

Özelleştirme, devletin mal ve hizmet üreten işletmelerinin, yani kamu iktisadi teşebbüslerinin özel kesime devrinin dışında bir çok uygulamayı da kapsamaktadır. Örneğin, belediye hizmetlerinin (çöp toplama, yol, park vb. yapımı ve onarımı gibi) ihale yöntemi ile özel kesime devri, kamusal mal ve hizmetlerin fiyatlandırılması, eğitim, sağlık gibi yarı-kamusal türde hizmetlerin kupon yöntemi aracılığıyla özel kesim tarafından sunulması vb. uygulamalar özelleştirme kapsamında değerlendirilmektedir.

Kaynaklar

AKTAN, Coskun Can., 21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet, İstanbul: TÜSİAD Yayını, 1995.

AKTAN, Coskun Can., Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, İstanbul: TÜSİAD Yayını, 1992.

AKTAN, Coskun Can., Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, İzmir:Anadolu Matbaacılık, 2002.

HERBER, Bernard., Modern Public Finance, 4th Ed. Homewood, Richard D. Irwin Co. 1979.

PAUL, Samuel., “Privatization And The Public Sector”, Finance And Development, Vol 22, No 4, (December-1985), Pp.42-45.

SAVAS, E.S.; Privatization, The Key To Better Government, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc. 1987.

TÜSİAD, Özelleştirme (KİT’lerin Halka Satışında Başarı Koşulları), İstanbul: 1986.

ASCHER, Kate (1987), *The Politics of Privatization-Contracting Out Public Services*, New York, St Martin's Press.

BAILEY, Robert W. (1987), "Uses and Misuses of Privatization", in Steve H. Hanke (Ed.) *Prospects for Privatization*, New York, The Academy of Political Science.

BEESELEY, Michael and LITTLECHILD, Stephan (1983), "Privatization: Principles, Problems and Priorities", *Lloyds Bank Review*, Vol 149, July 1983, pp 1-21.

BOS, Dieter (1985), "A Theory of the Privatization of Public Enterprises", *Journal of Economics, Supplement*, 5, 1985, pp 17-40.

BRIDGE, Gary (1977), "Citizen Choice in Public Services: Voucher System", in E.S. Savas (Ed.) *Alternatives for Delivering Public Services -Toward Improved Performance*, Colorado, Westview Press.

BUCHANAN, James M. (1972), "The Economics of Earmarked Taxes" in J.M. Buchanan and Robert D. Tollison (Eds.) *Theory of Public Choice I*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

DEHOOG, Ruth Hoogland (1984), *Contracting Out for Human Services -Economic, Political and Organizational Perspectives-*, New York, State University of Albania.

DEMSETZ, Harold (1986), "Why Regulate Utilities", *Journal of Law and Economics*.

DOMBERGER, S. (1985), "Economic Regulation Through Franchise Contracts", Paper to IFS Regulation Conference.

HANKE, Steve H. (1985), "The Theory of Privatization", in Stuart M. Butler (Ed.), *The Privatization Option -A Strategy to Shrink the Size of Government-*, Washington DC, The Heritage Foundation.

HANSMANN, Henry B. (1986), "The Role of Nonprofit Enterprise", in Susan Rose Ackerman (Ed.) *Nonprofit Institution*, New York, Oxford University Press.

HARTLEY, Keith (1986), "Contracting-out: A Step Towards Competition", *Economic Affairs*, Vol 6, No:5, June-July.

HEGSTAD, Sven Olof and Newport, Ian (1987), Management Contracts -Main Features and Design Issues-, Washington DC, World Bank Technical Paper, Vol 65.

JAFRI, S.S. (1987), "Strategy for Joint Ventures", Journal of Economic Cooperation Among Islamic Countries, Vol 8, 1987, pp 1-25.

KAY, J.A. and D.J. Thompson (1986), "Privatization: A Policy in Search of A Rationale", The Economic Journal, Vol 96, March 1986, pp 18-32.

KENT, Calvin A. (1987), "Privatization of Public Functions: Promises and Problems", in Calvin A. Kent (Ed.) Entrepreneurship and the Privatizing of Government, London, Quorum Books.

KOLDERIE, Ted (1986), "The Two Different Concept of Privatization", Public Administration Review, Vol 46, No: 4, July-August 1986, pp 285-291.

MOORE, Stephen (1987), "Contracting-Out: A Painless Alternative to the Budget Cutter's Knife", in Steve H. Hanke (Ed.) Prospect for Privatization, New York, The Academy of Political Science.

PERA, Alberto (1989), "Deregulation and Privatization in an Economy-Wide Context", in OECD Economic Studies, No: 12, Spring 1989.

SAVAS, E.S. (1987), Privatization: The Key to Better Government, New Jersey, Chatham House Publishers Inc.

SHIRLEY, Mary (1988), "The Experience with Privatization", Finance and Development, September 1988, pp 34-35.

The OECD Observer, "Deregulation and Privatization", No: 132, May 1986, pp 14-17.

VALENTE, Carl F. and Lydia D. Manchester (1984), "Rethinking Local Services: Examining Alternative Delivery Approaches", Management Information Service Special Report, No: 12, March 1984.

VICKERS, John and George Yarrow (1988), *Privatization- An Economic Analysis-*, Cambridge, The MIT Press.

WEISBROD, Burton A., "Non-Profit Organizations", in: *The New Palgrave Dictionary of Economics*, London, MacMillan, pp 677-678.