



# Türkiye’de Özelleştirme Çalışmaları

**Prof. Dr. Cevat SARIKAMIŞ**  
İstanbul Üniversitesi, İşletme Fakültesi

## Özet:

Türkiye'nin 2005 yılı gündeminde özelleştirmenin önemli bir yeri vardır. Özelleştirmeyi gerekli kılan nedenler, özelleştirmenin amaçları, özelleştirme biçimleri ve Türkiye’de özelleştirme çalışmaları bu yazıda ele alınıp incelenmiştir. Ayrıca, özelleştirme İdaresi'nin yeni stratejiler belirleyip uygulamaya koyma gerekmesi üzerinde de durulmuştur.

**Anahtar sözcükler:** Özelleştirme, özelleştirme idaresi, hazine, mali yönetim

## Abstract (Privatization Movement in Turkey)

Privatization takes a great part on Turkey's agenda in 2005. In this article, the reasons, aim and the manner of privatization currently being occurred in Turkey, are discussed. Furthermore, the the new strategies of Privatization Administration are emphasized.

**Keywords:** Privatization, Privatization Administration, treasury, fiscal administration.

## I. Giriş

Özelleştirme, kamu mülkiyetindeki ik-tisadi müesseselerin mülkiyetinin özel bi-rey veya kurumlara devredilmesi işlemidir. Kamuya ait bir faaliyet veya hizmetin özel sektöre devredilmesi de özelleştirme olarak algılanabilir.

Özelleştirme taraftarlarına göre özelleştirmenin amacı serbest ekonomik ortam yaratmak, devleti müteşebbis girişimcilikten arındırarak, asli görevlerine yoğunlaşmasını sağlamaktır. Bu amaca varlıkların nakde dönüştürülmesi ile ulaşılacağı gibi dar bir görüşle yaklaşmak doğru olmaz. Başarılı bir özelleştirme faaliyetinin varlığından bahsedebilmek için özelleştirme giderlerinin sağlanan nakit girişine göre aşırı olmaması, devirden sonra sağlanan fonların nasıl ve nerelere kullanıldığı ve özelleştirilen kurumun devir alan özel birey veya

kurum tarafından amaca uygun işletilip işletilmediği büyük önem taşır.

Özelleştirme için yapılan harcamaların aşırılığı özelleştirmeden beklenen maddi faydayı azaltır. Başarıdan söz edebilmek için bu giderlerin en düşük düzeyde olması gerekir.

Özelleştirme ile sağlanan fonların halkın refahını artırıcı yatırımlara dönüştürülmesi ve iktisadi yatırımlardan sağlanan faydadan daha fazla veya en azından eşit fayda sağlayıcı faaliyetlerde bulunulması özelleştirmeden iyi sonuçlar alındığına işa-ret eder. Özelleştirmeden sağlanan fonların tüketimde kullanılması, şu veya bu şekilde buharlaştırılması yıllar boyunca sağlanmış olan halk tasarruflarının yok edilmesi anlamına gelir. Böyle bir sonuç bir mirasyedi-nin atalarından kalan varlıkları tüketmesinin yarattığı sonuçtan farklı değildir.

Özelleştirmenin başarısını kanıtlayan bir gösterge de, kanımca, özelleştirilmiş iktisadi varlığın (müessesenin, şirketin vbg) özel müteşebbisin yönetiminde devlet yönetiminde olduğundan daha iyi yönetilip yönetilmediğidir. Zira, özelleştirme taraftarlarının, özelleştirmenin faydalarını sayarken ileri sürdükleri argüman KİT'lerin devlet tarafından verimli yönetilemediği ve bu kurumların genellikle devlete mâli külfet yükledikleri şeklindedir. O halde özelleştirilen devlet iktisadi kurumunun yönetiminin iyileşmesi ve kurumun katma değer ve istihdam yaratması amacın gerçekleşmesi için bir koşul olmalıdır.

Özelleştirilen iktisadi kurumun özel bireye geçtikten sonra faaliyetine devam edememesi veya kuruluş amacından farklı bir amaç için kullanılması devir alma işleminde alıcı seçiminin iyi yapılmadığı anlamını taşır.

Özelleştirme taraftarları özelleştirmenin gerekliliğini aşağıda verilen şu nedenlere dayandırmaktadırlar:

a. Hükümetler, bir iktisadi devlet işletmesinin geliştirilmesine kendilerine politik yarar sağladığı müddetçe sıcak bakarlar.

b. Politik yarar ve çıkarlarına uymayan bir geliştirmeye ise, bu geliştirme şirkete yarar sağlasa dahi yardımcı olmak istemezler.

c. Şirket çalışanları iş yetenekleri ve becerilerine göre değil, politik eğilimlerine göre istihdam edilirler. Müessesenin üst yönetimi iktidara yakın kişilere verilerek yetenekli ve bilgili bir üst yönetimin oluşmasının önü kesilir.

d. Hükümetler devlet işletmesini işletme amaçlı değil sosyal amaçlı bir kurum olarak algırlarlar.

e. Özel sektör firmaları finansal Pazarlardan devlet işletmelerine göre daha kolaylıkla ve uygun koşullarla fon sağlayabilirler.

f. Devlet zarar eden bir kuruluşunu bile tasfiyeye gitmez ve o kuruluşun zararları bütçeye yük oluşturur.

g. Özel sektör firmaları mal ve hizmetlerini en iyi fiyatlarla satıp kâr sağlamak

için faaliyette bulunurlar. Bunun sonucunda, rekabet etme saiki ile de en iyi hizmet ve mal sürümü en uygun fiyatlarla tüketicinin tüketimine sunulur.

Özelleştirmeye karşı olanlar ise karşı olmalarını şu gerekçelere dayandırmaktadırlar:

a. Bir özel sektör kuruluşu kârını en yüksek yapacak mal ve hizmetleri bu mal ve hizmetleri alabilecek olan bireylere sunar. Mal ve hizmet arzında sosyal düşünce yer almaz.

b. Özelleştirme işlemi hükümetlere yakın olan bireylerin, kamunun çıkarlarına ters de düşse, özelleştirilen kamu kuruluşuna sahip olmaları sonucunu doğurabilir. Bu hâli ile kişilerin zenginliklerini artırıcı bir yönetime dönüşür.

c. Kamu özelleştirilmiş kamu kurumları üzerinde hiç bir denetim hakkına sahip olamaz.

d. Özelleştirilen bir firma, kamu çıkarını gözetmek yerine ortaklarının çıkarını ön planda tutar. Bu nedenle, özellikle halka hizmet niteliği taşıyan, su, elektrik, toplu taşımacılık gibi müesseseler ve stratejik mal üreten müesseseler özelleştirildiğinde kamunun yararına olmayan bir durum ortaya çıkabilir.

e. Bir kamu kuruluşunun küçük üniteler haline getirerek özelleştirilmesi o kuruluşun verimliliğini düşürür.

f. Özelleştirilen müesseselerin büyük sermaye gruplarının mülkiyetine geçmesi rekabetin artırılmasına bir katkıda bulunmaz. Özellikle, özel sektör kuruluşu, rekabetin yoğun olmadığı sektörlerde fiyat ve kâr artırıcı uygulamalara giderek halkın satın alma gücünün üzerinde bir durum yaratabilir.

g. Kârlı bir kamu kuruluşunun özelleştirilmesi, servetin elde edilecek dönemsel kârlara bağlı olarak kişiler ve/veya özel kurumlarda yoğunlaşması sonucunu doğurur.

h. Devlet kuruluşları özel sektör kuruluşlarına kıyasla daha az iflas riski taşırlar ve bu nedenle daha düşük maliyetle kredi alma olanağına sahiptirler.

i. Özelleştirme uygulamasına geçilmeme durumunda kâr eden iktisadi devlet teşekkülleri devlet bütçesine devamlı nakit girişi sağlamaya devam ederken müteşebbislerin fonları mevcut kamu iktisadi kuruluşlarını devir almak yerine yeni tesisler kurmak için kullanılır ve böylece ekonomiye daha büyük katkı sağlanmış olur.

j. Kamu iktisadi kuruluşları kâr amacını önde tutan kurumlar olmadıkları için sosyal gelişme ve halkın manevi kalkınmasına özel sektör firmalarına göre daha fazla katkıda bulunur. Bu husus özellikle sosyal ve ekonomik kalkınmasını tamamlamamış ülkelerde daha büyük önem taşır.

Yukarıda sayılmış olan leh ve aleyhteki görüşlerin tümüne doğru tümüne yanlış demek mantıklı bir davranış olmaz. Ama bir ülke özelleştirmeyi gerçekleştirilmesi gereken bir amaç olarak benimsemiş ise leh ve aleyhteki görüşleri dikkate alarak stratejisini belirlemelidir.

Özelleştirme kararı almış bir hükümet kendisini belirlediği amaca ulaştıracak özelleştirme yöntemi/yöntemlerini önceden belirleyerek özelleştirme stratejisini şekillendirmelidir. Özelleştirme yöntemleri üç kategoriye ayrılabilir:

1. Özelleştirilecek kamu kuruluşunu anonim şirkete dönüştürerek pay senetlerini sermaye pazarında satmak.

2. Şirket pay senetlerinin tamamı veya kontrol edici sayıdaki miktarını blok olarak satmak. Bu satış pazarlık veya artırma yöntemi ile yapılabilir.

3. Şirket pay senetlerini şirket çalışanlarına veya halka bedelsiz veya düşük bir fiyatla dağıtmak.

Sermaye pazarının gelişmesini tamamlamamış olduğu ülkelerde pay senetlerini bu pazarda satmak başarılı olamayabilir veya zaman alabilir. Bu nedenle iktisadi gelişmesini tamamlamamış ülkeler için birinci yöntem uygun bir özelleştirme yöntemi niteliği taşımaz. Böyle bir durumun var olduğu bir ülkede blok satış en uygun yöntem niteliğini taşır. Bir müessesenin pay senetlerinin halka veya çalışanlarına bedelsiz verilmesi veya düşük fiyatla devre-

dilmesi o müessesenin zararda olması ve buna bağlı olarak pazar değerinin bulunmaması nedenine bağlanır. Zarar eden bir müesseseyi düşük bir bedelle veya bedelsiz olarak devir etmek devleti mâli külfetten kurtarır.

## II. Türkiye’de Özelleştirme Çalışmaları

Türkiye’de özelleştirme 80’li yılların ilk yarısında başlatıldı. Özelleştirme faaliyeti 1994 yılına kadar Toplu Konut İdaresi tarafından yürütüldü. 27 Kasım 1994 tarihli yasa ile Özelleştirme İdaresi kurularak özelleştirme işleri tümü ile bu idareye devredildi. Yasa özelleştirmenin amacını “Özelleştirme ile devletin sınai ve ticari aktivitesinin en aza indirilmesi hedeflenirken, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulması, devlet bütçesi üzerindeki KİT finansman yükünün azaltılması, sermaye piyasasının geliştirilmesi ve atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması, bu yolla elde edilecek kaynakların altyapı yatırımlarına kanalize edilmesi” olarak belirtmektedir. Yasaya göre özelleştirmenin ana felsefesi, devletin, asli görevleri olan adalet ve güvenliğin sağlanması yolundaki harcamalar ile özel sektör tarafından yüklenilemeyecek altyapı yatırımlarına yönelmesi, ekonominin ise pazar mekanizmaları tarafından yönlendirilmesidir.

Yukarıdaki paragrafta ifade edilen özelleştirme amacı ve felsefesi özelleştirme tanımı ile bir paralellik göstermektedir. Uygulamanın bu amacı ne derecede gerçekleştirdiği ve felsefesinin ne ölçüde işlerlik kazandığı zihinlerde bazı soru işaretlerinin oluşmasına neden olmaktadır.

Bu sorular nelerdir?

1. Özelleştirme sonucu devletin sınai ve ticari aktivitesi en aza indirilebilmiş midir?

2. Özelleştirme rekabete dayalı piyasa ekonomisinin etkin bir biçimde oluşturulmasına katkıda bulunabilmiş midir?

3. Devlet bütçesindeki KİT finansman yükü azaltılabilmiş midir?

4. Özelleştirme faaliyetleri sonucunda sermaye piyasası geliştirilmiş ve atıl fonlar ekonomiye kazandırılabilmiş midir?

5. Özelleştirmeden kaynaklanan fonlar altyapı yatırımlarına yönlenebilmiş midir?

6. Ekonominin pazar mekanizmaları tarafından yönlendirilmesinde etkinlik sağlanmış mıdır?

7. Özelleştirme en az maliyetle gerçekleştirilmiş ve devlet kasasına net nakit girişi toplam nakit girişine kıyasla doyuru-cu olabilmiş midir?

Yukarıda yer alan soruların cevapları bu yazımızın hacmine sığmayacak kadar geniştir. Özet olarak şunu söyleyebiliriz ki bu sorulardan hiç birisine, maalesef, olumlu yanıt vermek olanağı yoktur. Bu sonuçların alınmamasının, kuşkusuz, her soru için özel ve özelleştirme uygulamalarında yapılan hatalar ile ilgili genel nedenler vardır. Bir kere herhangi bir KİT özel birey veya kurumlara satılırken bu alıcıların ne amaçla satın alma girişiminde bulduklarına, devir alacakları müesseseyi yönetmeye yetecek bilgi, tecrübe ve organizasyona sahip olup olup olmadıklarına bakılmadan, özelleştirme felsefesine ters düşen bir uygulama ile alıcıya mâli destek verilerek devir işlemleri tamamlanmıştır. Bu uygulama, Sümerbank örneğinde olduğu gibi, hem devletin mâli yükünü artırmış hem de müessesenin bir çok işletmesinin devre dışı kalması sonucunu vermiştir.

1986-2004 döneminde gerçekleştirilen özelleştirmelerden sağlanan nakit 4.485.979.987,13 YTL'dir. Bu rakama 3.729.756,28 YTL tutarında rehinli satıştan sağlanan nakit, 932.513.271,40 YTL tutarında temettü geliri, 7.382.129,16 YTL tutarında faiz geliri ve 133.248.055,72 YTL tutarında diğer gelirler eklendiğinde adı geçen dönemde toplam nakit girişi 5.562.853.199,29 YTL dir. Bu toplama alınan krediler dahil değildir. İncelenen dönemde İdare borç, tahvil, bono vbg kaynaklardan 3.689.804.188,92 YTL'lik borç kullanmış, 206.756.454,49 YTL'lik dış kredi ve hibe almış, 44.640.788,90 YTL tu-

tarında kapsam kuruluşlarına verilen kredilerden ana para geri ödemesi sağlamıştır. Borçlanma ve alacak tahsilat tutarları özelleştirme ile doğrudan ilgili nakit girişine eklendiğinde döneme ait toplam nakit girişinin 9.504.054.632,00 YTL olduğu görülür. Çeşitli özelleştirme giderleri ile birlikte döneme ait nakit çıkışı toplamından sonra hazinenin kasasına giren net nakit 1.273.821.353,97 YTL olmuştur. Özelleştirme sonucu hazinenin kasasına giren net nakit özelleştirmeden ve temettü gelirlerinden sağlanan toplam nakit girişinin takriben % 23'ünü oluşturmuştur. Bu nakit girişi döneme ait toplam nakit girişinin ise sadece % 13'ü kadardır.

Yukarıdaki rakamlar şunu göstermektedir ki özelleştirme hazineye altyapı yatırımlarını finanslayacak kadar nakit girişi sağlayamamış, bu hali ile özelleştirme amacına ulaşamamıştır.

Sermaye piyasasının geliştirilmesi ve atıl fonların ekonomiye kazandırılması ise ütopyik bir amaç olmaktan ileriye gidememiştir.

Devletin organlarının asli görevlerine dönmelerini sağlama amacı ise özelleştirilen müesseselerin ortaya çıkardığı problemler nedeni ile gerçekleştirilememiş, bürokratik iş hacmi azalma yerine artmıştır.

Bu incelemeden çıkartılacak sonuç şudur: Özelleştirme İdaresi geçmişte yaşanmış olumsuzlukları dikkate alarak yeni özelleştirme stratejileri belirleyerek uygulamaya koymalı ya da özelleştirme işlemini bir müddet erteleyerek Türkiye ekonomisinin özelleştirmeyi hazmedebilecek bir düzeye gelmesini beklemelidir.

### **Kaynaklar**

Wikipedia, The Free Encyclopedia'dan Privatization

[www.oib.gov.tr](http://www.oib.gov.tr)