

# YEREL YÖNETİMLERİN İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

Güneri AKALIN\*

## GİRİŞ

Yurdumuzda bir türlü gerçekleştirilemeyen KİT'lerin özelleştirilmeleri yanında; yerel yönetimlere ve özellikle belediyelere ait işletmelerin özelleştirilmeleri de gündeme gelmiş durumdadır. Belki özelleştirme hareketinin son aşaması ise; kamu vakıflarına ait işletmelerin özelleştirilmeleri ile tamamlanabilir.

Bu makalede ele alacağımız konular sırasıyla; yerel yönetimler açısından özelleştirmenin tanımı, KİT ve yerel yönetimlerin iktisadi işletmelerinin ayırımı, mahalli idarelerin iktisadi işletmelerinin özelleştirilmelerinin gerekçeleri, özelleştirme sonrasının düzenlenmesi konularıdır. Kuşkusuz yurdumuzda özelleştirme hareketinin en zayıf olduğu alan yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimlerin bazı kamu hizmetlerinin sağlanmasını özelleştirdiği ve bunun da yaygınlık kazandığı anlaşılmaktadır. Örneğin çöp ve temizlik hizmetlerini ya da parkların bakımını özelleştiren belediyelere sıkça rastlanmaktadır.

Öncelikle, özelleştirmenin tanımını ve yerel yönetimlerle ilişkisini ele alalım. Hemen ifade edelim ki, özelleştirme kavramı KİT'lerin özelleştirilmelerini aşar. Bir başka deyişle, özelleştirme teriminin kapsadığı konular, şu dört noktada toplanabilir:<sup>1</sup>

1. Sosyal mallardan (kamu hizmetlerinden) mümkün olanların fiyatlandırılmaları.
2. Fiyatlandırılması mümkün olmayan sosyal malların ( kamu hizmetlerinin) devletçe arzı yerine müteahhide verilmesi.
3. Deregülasyon, yani özel firmaların faaliyetlerinin düzenlenmesi ile ilgili kamuya konulan kurallara son verilmesi : Rekabetin üretimi düzenlemesi.
4. KİT'lerin ve diğer kamu iktisadi işletmelerinin özelleştirilmesi.

Görüleceği üzere yukarıdaki dört maddede yer alan özelleştirme ile ilgili hususların, hepsi de mahalli idarelerin yetki alanına girmektedir. Bununla mahalli idare ölçeğinde yapılmak istenen şudur: Mahalli idarelerin ekonomi

\* Prof. Dr. Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi.

<sup>1</sup> David Heald - David Steel, *Privatizing Public Enterprises*, London, Royal Institute of Public Administration, 1984, s. 10.

içerisindeki hacminin daraltılması ve ekonomiye müdahalelerinin azaltılmasıdır.<sup>2</sup> Burada elbet ki kamu sözcüğü ile kastolunan, sadece merkezi devlet değil; aynı zamanda mahalli idarelerdir. Oysa günümüzde KİT'lerin özelleştirmeleri yönünde, henüz gerçekleşemese de, güçlü bir eğilimin varlığına rağmen, yerel yönetimlerin yeni kamu işletmeleri kurdukları ve geliştirdikleri gözlenmektedir. Bir başka deyişle, kamu işletmeleri alanında devlet özelleştirme politikası güderken, yerel yönetimlerin devletçilik politikasına devam ettikleri iddia edilebilir. Nitekim, yerel yönetimler ekmek, beton direk, otelcilik, akaryakıt dağıtımı, içme suyu pazarlaması, doğal gaz, otobüs ve tramvay işletmeleri, süpermarketler, hastaneler, turizm ve spor tesisleri işletmeleri, kömür pazarlaması, metro, su şebekelerinin işletilmesi, kaplıcalar, plajlara kadar çok yaygın bir alanda kamu işletmeciliği yaptıkları gibi; bazı sanayi kollarında, örneğin tekstil ve konfeksiyonda, gıdada, yerel şirketlerin de hissedarı durumunda oldukları gözlenmektedir.

Kuşkusuz bunlardan bazıları kâr amacı gütmeyen ve halkın temel ihtiyaç maddelerini -ekmek, su, doğal gaz, kömür, ulaşım gibi- makul bir fiyattan teminini öngören sosyal nitelikli işletmelerdir. Bir başka deyişle, bu işletmelerin kamuca kurulmasının nedeni; yerel yönetimlerin aslında merkezi devletin sorumluluğunda olan bölüşüm fonksiyonuna katkıda bulunmak istemeleridir. Ancak makro düzeyde olması gereken bölüşüm fonksiyonuna, mahalli idareleri iten, seçmenlerin gelir transferi konusundaki talepleridir. Bu konuda bir fikir sahibi olmak için, halk-ekmek büfeleri önünde uzayan kuyruklara bir göz atmak yeterlidir.

Buna karşılık, bazıları kâr amaçlıdır. BEL-PET, turizm işletmeleri, rant tesisleri (otoparklar), tatil köyleri vb. Bu tür işletmeler, belediyelere gelir sağlamak, yani vergi dışı kaynaklarla kamu hizmetlerini finanse etmek için kurulmuş tesislerdir. Bunların kâr etmemeleri, yani zarara geçerek vergi gelirleri ile finanse edilmeleri durumunda, kamu mülkiyetinde kalmalarında, kamu yararı yoktur.

Bu iki gruba da girmeyenler ise; mahalli idarelerin bölge kalkınması için başvurdukları ya da öncüsü oldukları girişimlerinin sonucu ortaya çıkan kamu işletmeleridir. Bunlar özellikle turizm ve sanayi alanında yoğunlaşmaktadırlar: Kaplıcalar, tatil köyleri, dağcılık tesisleri, konfeksiyon, gıda, halı ve maden suyu işletmeleri gibi. Bu işletmelerde yerel yönetimler, ya malik veya ortak durumundadır. Bölgede yeterli sermaye birikimi ve teşebbüs arzı bulunmadığı gerekçesi ile; mahalli kalkınmaya öncülük etmek üzere, yerel yönetimler bu işletmeleri ya kurmakta veya ortak olmaktadır.

Son bir grup ise, yerel kamu hizmetlerinin girdilerinin daha ucuza üretilebileceği kaygısıyla kurulan; beton direk, beton künk, zift, çakıl vb. işletmelerdir.

<sup>2</sup> Güneri Akalın, KİT Ekonomisi, Ankara, 1990, s. 286-287.

### KİT ve YİT (YEREL YÖNETİMLER TEŞEBBÜSLERİ) AYIRIMI

Belki gereksiz görülebilecek bir ayırımı, KİT'ler ve yerel yönetimler teşebbüsleri (YİT'ler) ayırımını vurgulayarak devam edelim. Yasal açıdan bu konu çok açıktır: KİT'ler 233 sayılı KHK'ye tabi olan kamu işletmeleridir. Buna karşılık YİT'ler açısından belli bir yasal düzenleme olmadığından, bu işletmeler, mahalli idarelerin yönetim organlarının inisiyatifine kalmıştır. Bu yasal ayırımın ötesinde, uygulamadan gelen önemli fark ise; KİT'lerin yönetim kurullarının devletçe (hazinece) atanması ve YİT'lerin ise yerel yönetim organlarında tayinidir.<sup>3</sup>

Aslında önemli olan sadece KİT ve YİT ayırımı değil, yerel yönetimlere ait kamu teşebbüslerinin, hem KİT'lerden hem de yerel yönetimlerce üstlenilen kamu hizmetlerinden ayırt eden nitelikleri kapsayan bir tanımlarının yapılmasıdır.

#### Yerel Yönetimler Teşebbüslerinin Tanımı

YİT'ler bir kuruluş statüsüne göre yerel yönetimlerce kurulan, pazarlanabilen yani kişisel mal ve hizmet üreten, mülkiyetinin ve / veya denetiminin yeterince yerel yönetimlerin elinde olması nedeniyle yönetim kurullarının yerel yönetimlerce atandığı, cari maliyetlerini finanse eden gelirlerinin çoğunu yerel yönetim gelirlerinden elde etmeyen teşebbüsler olup; ilke olarak yerel toplumun sosyal yararının maksimizasyonu amacına göre kaynak tahsis eden firmalardır.

Bu tanımın ortaya koyduğu öğeler şunlardır:

1. Pazarlanabilen (kişisel) mal ve hizmet üretecek: Yani üretilen malların tüketim özellikleri (rakip ve engellenebilir) olacaktır. Bu nedenle, yerel yönetimlerin kurdukları radyo ve TV'ler, reklam almadıkları sürece, YİT sayılmazlar ve kamu hizmeti niteliği taşırlar.

2. Mülkiyetinin ve denetiminin yeterince yerel yönetimlerin elinde olması, dolayısıyla yönetim kurullarının yerel yönetimlerce atanması: İSKİ, yönetim kurulunu büyükşehir belediyesi atadığı için bir YİT'tir.

3. Cari maliyetlerini finanse eden gelirin çoğunu yerel yönetimler kasasından karşılamayan firmalar olması: Örneğin bu durum, EGO ile Bahçeler ve Parklar Müdürlüğü arasındaki farkı ortaya koyar. Kuşkusuz, EGO bir YİT'tir.

4. İlke olarak yerel toplumun, sosyal yararını (refahını) maksimize edecek şekilde kaynak tahsis edecekleri kabul edilir. Bu nitelik YİT'leri, özel teşebbüsten ayırt eder. Bilindiği gibi özel teşebbüs kâr amacına göre kaynak tahsis eder.

<sup>3</sup> Leroy Jones, *Public Enterprise and Economic Development: Korean Case*, Seoul Korean Development Institute, 1975, s.23.

## YEREL YÖNETİM TEŞEBBÜSLERİ ve ALTERNATİFLERİ

Ancak bu aşamada YİT'lerin kurulmasının bir zorunluluk olmadığını hatırlatmakta da yarar vardır sanırım. Şöyle ki bazı ülkeler kamu kolaylıkları (public utilities) adını verdikleri bu YİT'lerin imtiyaz sözleşmeleri ile işletme tekeli özel teşebbüse bırakmışlardır.<sup>4</sup> ABD, Kanada ve Avustralya gibi Anglo-Amerikan ülkelerinde elektrik, su, telefon, gaz, ulaşım hizmetleri yerel yönetimlerce, özel firmalara imtiyaz sözleşmeleri ile ihale edilmişlerdir. Yalnız bu takdirde yerel yönetimin regülasyon yani hizmetin tarifesini ve kalitesini düzenlemek hakkı, baki kalmaktadır. Aslında 'regülasyon', yerel toplumu imtiyaz sahibi bir özel tekelin insafına terketmemek için alınmış bir önlemdir. Ancak, bunun da yerel iktidarlar ve imtiyaz sahibi işletmelerin işbirliğini yani suiistimali davet ettiğinin anlaşılması üzerine, bir üçüncü yöntem gündeme gelmiştir.<sup>5</sup>

Bu yeni yöntemde ise, imtiyazın kaldırılarak söz konusu faaliyet alanının rekabete açılması yani imtiyaz sahibi özel monopol yerine, serbest rekabete doğru geçilmesi önerilmektedir. Elbet ki böyle bir değişikliğin olabilmesi için; teknolojik ilerlemenin monopol piyasasından, serbest rekabete geçilmesine izin verecek şekilde oluşması gerekir. Örneğin şehiriçi ulaşımda, EGO veya İETT otobüsleri yanında halk otobüsleri, dolmuşlar, servis taşımacılığı, taksiler rekabet etmektedir.

Dolayısıyla kamu kolaylıkları yani su, elektrik, gaz, şehiriçi ulaşım konusunda üç farklı rejim mevcuttur:

1. Kamu kolaylıklarının YİT'ler eliyle yürütülmesi.
2. İmtiyaz sahibi özel tekellere ihale edilmesi fakat regüle edilmemeleri.
3. Serbest rekabet piyasasına terkedilmesi ve fiyat ve kalitenin piyasaca tespiti.

Anlaşılabacağı üzere son iki seçenek özelleştirme alanına, ilk seçenek ise kamu işletmeciliği sahasına girmektedir.

Ancak hemen ifade edelim; Batı ülkelerinde yerel yönetimlerin, kamu kolaylıklarının ötesinde, kamu işletmeleri kurmaları söz konusu değildir. Bizde ise belki sosyalist bloktaki yerel yönetimleri hatırlatacak şekilde; süpermarketler zincirlerinden, deniz otobüslerine, rant tesislerine veya kaplıca işletmelerine kadar çok çeşitli alanlarda YİT'ler mevcuttur. Bu söylediklerimizin şematik görünümü Çizelge 1'den izlenebilir.

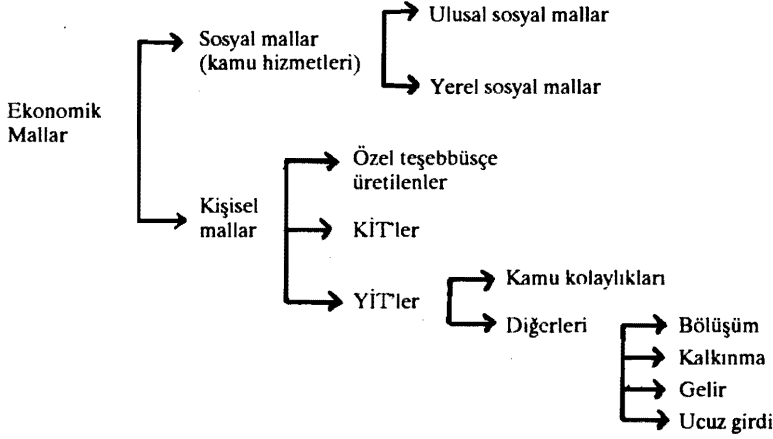
Dolayısıyla özelleştirme eğer arzu edilecek ise; özelleştirme sonrası piyasa rejimi konusunda da, mahalli idarelerin bir tercihte bulunmaları gerekir. Ancak bu arada hemen değinelim; bir doğal tekel olan kamu kolaylıklarına (su,

<sup>4</sup> M. Crew, *Regulating Utilities in Era of Deregulation*, Newyork. St. Martin Press, 1987, s.7-25.

<sup>5</sup> George Stigler, "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics*, Spring, 1971, s. 3-23.

elektrik, gaz, ulaşım, haberleşme) bakışla diğerleri başlığı altında topladığımız (bölüşüm, yerel kalkınma ve ucuz girdi) işletmelerin özelleştirilmelerinin; bu işletmelerin serbest piyasa modeline daha yakın olmaları nedeniyle, daha kolay olacağını ifade edelim.

Çizelge 1



Şimdi, yurdumuzda tespit edebildiğimiz yerel yönetim işletmelerinin faaliyet alanlarını tadati bir şekilde bir çizelge ile göstereyim (Çizelge 2).

Çizelge 2

Kamu Kolaylıkları	Bölüşüm Amaçlılar	Yerel Kalkınma Amaçlılar	Gelir Sağlama Amaçlılar
1. Elektrik (EGO, İETT)	1. Ekmek (Halk Ekmek)	1. Kaplıcalar	1. Rant tesisleri
2. Su ve kanalizasyon (ASKİ, İSKİ)	2. Kömür (Bel-Ko)	2. Turistik işletmeler	2. Gazinolar
3. Doğal gaz ve hava gazı	3. İçme suyu (Halk-Su)	3. Spor işletmeleri	3. Sabit pazarlar
4. Şehir içi taşımacılığı	4. Tanzim satışı (TANSA)	4. Halı tezgâhları	4. Maden suları
5. Deniz otobüsü işletmeciliği	5. Hastaneler	5. Konfeksiyon ve dokumacılık	5. Oteller
6. Deniz-göl taşımacılığı	6. Özel okullar ve kreşler	6. Sanat galerileri	6. Akaryakıt dağıtımı
7. Teleferikler	7. Düşün salonları	7. Gıda sanayii	7. Plajlar
8. Metro ve hızlı tramvay	8. Aşevleri	8. Beton direk	8. Otoparklar
9. Liman işletmeciliği		9. Beton künk ve boru	9. İşhanları ve dükkânlar
10. Terminaller		10. Mucur, çakıl ve asfalt	
11. Yerel hava alanları		11. İnşaat şirketleri	
12. Marinalar		12. Tiyatrolar	
13. Yerel yönetim radyo ve TV'leri			
14. Şehirlerarası otobüs işletmeciliği			

## YEREL YÖNETİMLERİN İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ KURMA GEREKÇELERİ

Burada yerel yönetimlerin, iktisadi teşebbüs kurma gerekçelerini iki aşamada ele alacağız: Birinci aşamada genel olarak kamu teşebbüslerinin kurulma gerekçelerini; ikinci aşamada bunlara ek olarak, yerel yönetimlerin kamu teşebbüsleri kurma nedenlerini inceleyeceğiz.

### KİT'lerin Kurulma Gerekçeleri

Bu noktada kamu teşebbüslerinin kurulmalarının genel olarak gerekçelerini sayalım.<sup>6</sup>

#### 1. Piyasa mekanizmasının yetersizlikleri:

- a. yeterli müteşebbisin bulunmaması,
- b. sermaye piyasasının varolmaması,
- c. doğal tekellerin (telefon, elektrik, su) mevcudiyeti,
- ç. makro dengesizlikler ve makul bir büyüme hızının başarılabilmesi,
- d. piyasa mekanizmasının miyopisinin risk almayı önlemesi.

2. Ekonomideki gelir dağılımının değiştirilmesi: Bu gerekçe bir bölüşüm tezidir. Her üretim ilişkisi bir bölüşüm yaratır. Örneğin bir özel tekelin devletleştirilmesi halinde mevcut kâr, (hazine + işçiler + tüketiciler) arasında paylaşılır.

3. Merkezi planlama uygulamasını kolaylaştırmak: Piyasa mekanizmasının makroekonomik değişkenler olan tam istihdam, ödemeler dengesi, makul bir büyüme haddi, fiyat istikrarı ile ilgili kesin çözümler üretememesi; merkezi planlamayı davet etti. Ancak, merkezi planlamayı uygulayabilmek KİT'lerin varlığına bağlıdır.

4. Üretimin sosyalizasyonu: Bu husus esas itibarıyla ideolojik bir tercihtir. Marx'ın üretim araçları üzerindeki mülkiyeti, sömürü aracı olarak öngörmesinden beri, sol partilerin (sosyalist + sosyal demokrat) devletleştirme politikası izledikleri görülmekteydi.

### Yerel Yönetimlerin Kamu İktisadi Teşebbüsleri (YİT) Kurmalarının Gerekçeleri

1. Öncelikle yukarıda da yer alan yerel doğal tekeller; su, elektrik, gaz, ulaşım, yerel yönetimlerin kamu teşebbüsleri kurmalarına yol açmıştır.

<sup>6</sup> Ray Rees, *Public Enterprise Economics*, London, Weidenfeld-Nicholson, 1984, s.2.

2. Devletin ve KİT'lerin üstlenmediği temel ihtiyaç maddelerinin makul fiyatlarla yerel tüketicilere sağlanmasının temini (bölüşüm): Ekmek, kömür, kreş, tanzim satış mağazaları, hastaneler, düğün ve nikah salonları, içme suyu vb. Eskiden belediyelerin narh koyarak yapmaya çalıştıkları işlevi, YİT'ler kurarak dolaylı şekilde yerine getirmeye çalıştıklarını gözlemekteyiz. Aslında YİT'lerin varlığı da tıpkı narh gibi piyasa ekonomisinin ihlali anlamındadır.

3. Yerel kalkınma girişimlerine öncülük edilmesi: Yerel yönetimler, yaşanan iç göç ve turizm olanakları karşısında yerel kalkınma projelerini desteklemeye başladılar. Bir başka deyişle sermaye ve müteşebbis kıtlığını; yerel vergi gelirleri ve bürokratlarla aşmaya çalıştılar. Halı, dokuma ve konfeksiyon fabrikalarına ortak olmaktan tutun da, kaplıcalara ve tatil köylerine kadar, çeşitli kalkınma projelerini üstlendiler.

4. Yerel yönetimlere vergi-dışı ek gelir sağlanması: Özellikle otoparklar, rant tesisleri (işhanları, oteller), maden suları, yerel yönetimleri finanse edecek vergi dışı gelirlerin elde edilmesi anlamındadır.

5. İktidar partisi kadrolarına istihdam yaratmak: Belki son olarak yerel yönetimlerde ve özellikle belediyelerde, iktidardaki partilerin yerel kadrolarına istihdam yaratmak için bazı YİT'ler kurdukları ve kurulmuş olanları bu amaçla kullandıkları gözlenmektedir. SUSER olayı bu konudaki en çarpıcı örnektir.

## ÖZELLEŞTİRMENİN GEREKÇELERİ

Özelleştirme konusunu işlerken, dört aşamalı bir düzenleme ile ele alacağız. Birinci aşamada özelleştirmenin teorik nedenlerini; ikinci aşamada dünyadaki uygulamalardan elde edilen sonuçları, üçüncü aşamada Türkiye genelindeki sebepleri ve son olarak da yerel yönetimler çerçevesindeki gerekçeleri inceleyeceğiz.

### İktisat Teorisinde Özelleştirme Hareketinin Gerekçeleri

1930'lar öncesinde, büyük iktisadi buhran sırasında, piyasa ekonomisinin yetersiz olduğu ve devlet müdahalesinin gerektiği şeklindeki yaygın iktisadi görüş; 1980'lerin başında elli yıllık bir uygulamadan sonra, devletçiliğin de kendi yetersizlikleri olduğu biçimindeki ekonomik düşünceye yerini terketti. Bunun teorik nedenlerini şöyle sıralayabiliriz.

1. Özelleştirme konusunda ortaya çıkan en güçlü tez, "mülkiyet haklarının" varlığının; işletmelerin performanslarının denetiminde oynadığı rolün keşfedilmesi olmuştur.<sup>7</sup> Kamu teşebbüslerinde, özel mülkiyetin bulunmayışı ve mülkiyetin devredilemez oluşu; sermaye piyasasının özel şirketlerde olduğu gibi, hisselerini değerlendirmesi vasıtasıyla, firmaların performanslarını denetlemesi yolunu tıkamaktadır. Devir, icra ve iflasın bulunmayışı, israfı ve yolsuzluğu davet etmektedir.

<sup>7</sup> R. H. Coase. *The Firm, Market and Law*, Chicago. Chicago UP, 1988.

2. İkinci gelişme, vekalet sorununun (agency problem) farkına varılmasıdır.<sup>8</sup> Patron-yönetici arasındaki ilişkiden kaynaklanan sorun, aslında özel teşebbüs için de geçerlidir. Burada ifade edilen vekalet sorunu, patron ve yöneticilerin (çalışanların) çıkarlarının ya da amaçlarının farklı olup, çatışmasıdır. Patron kârını ve yöneticisi ise gelirini maksimize etmeye çalışır; ancak iki tarafın amaçları çelişir. Oysa kamu teşebbüslerinde patron olmadığından, vekil kendi çıkarlarını gerçekleştirebilmek için, daha büyük bir serbestiye sahiptir. İşte İSKİ olayı vekalet sorununa önemli bir örnektir.

3. Kamu işletmeleri esas itibarıyla teşebbüs faktörünün emekle, yani bürokrat ile ikame edildiği işletmelerdir. Dolayısıyla, özel teşebbüste mülkiyet haklarının ve müteşebbislerin varlığı nedeniyle, işletmenin amaç fonksiyonu kâr maksimizasyonu iken, aslında kamu teşebbüslerinde gerçek hayatta bürokratların (yöneticilerin) yararlarının maksimizasyonuna dönüşmektedir. Oysa Niskanen'in de ortaya koyduğu üzere, bürokrat davranışı israfa yol açmaktadır.<sup>9</sup>

4. Piyasa ekonomisinde faaliyet gösteren özel teşebbüs firmalarında, katı bütçe sınırlaması olmasına rağmen, özellikle planlı ekonomilerdeki kamu teşebbüslerinde yumuşak bütçe sınırlaması mevcuttur. Bu demektir ki; kamu işletmeleri, hasılatlarının ötesinde harcamada bulunabilirler. Zira kamu teşebbüslerinin hazine ile bağı mevcuttur. Bu durum, kamu işletmelerinin sendikali işçileri, ürün satan çiftçiler veya kredi müşterileri tarafından istismar edilmesine ve kamu açıklarına yol açmaktadır. Anadolu Bankası, TKİ, Denizbank örneklerinde olduğu gibi.

5. Regülasyonların, yani devletin piyasayı denetlemesi ile ilgili düzenlemelerin, piyasa aksaklıklarını gidermek yerine; yeni etkinsizlikler yarattığı ve sermaye israfına yol açtığı, iktisatçılarınca ortaya konuldu. Dolayısıyla, kamu kolaylıklarının (elektrik, gaz, su, ulaşım) devletçe özel sektöre ihale edilip; tarifelerin düzenlenmesi yetkisinin elde tutulmasının da, etkinsizlikler yarattığı görüldü. En iyi çözümün teknolojinin izin verdiği ölçüde piyasanın rekabete açılması olduğu anlaşıldı.

6. Kamu teşebbüslerinin varlığının; ekonomik hayatın siyasal denetimi anlamına geldiğinin görülmesi ile birlikte, demokratik sürecin de her zaman için tutarlı sonuçlar vermeyeceği ortaya çıktı.<sup>10</sup> Dolayısıyla kamu teşebbüslerinin de dahil olduğu devlet kesiminde karar alma süreçlerinin tutarsız olabileceği ve piyasa mekanizmasından daha büyük maliyet ile çalıştırılabileceği, yaşanan deneyimlerden anlaşıldı.

7. Son olarak, devletçiliğin yani kamu teşebbüslerinin mütemmim cüzü olan; planlama mekanizmasının tabiatından gelen etkinsizliklerin varlığının

<sup>8</sup> R. Rees, "The Theory of Principal-Agent", *Bulletin of Economic Research*, 37: 3-26, s. 75-95.

<sup>9</sup> W. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine, 1971.

<sup>10</sup> J. Buchanan - G. Tullock, *Calculus of Consent*. Ann Arbor, Michigan UP, 1962.



farkına varılması; kamu işletmeciliğinin terkedilerek, özelleştirme çığırının açılmasında önemli rol oynamıştır. Merkezi planlamanın bir piyasa sosyalizmi ile ikame edilmesi bile yukarıdaki nedenleri ortadan kaldıramadığından başarılı olamamıştır.<sup>11</sup>

### Dünyadaki Uygulamalardan Kaynaklanan Özelleştirme Nedenleri

1950'lerden itibaren piyasa ekonomileri ile sosyalist ekonomiler arasında başlayan soğuk savaşın asıl mücadele alanı, ekonomik yarış olmuş ve bunu piyasa ekonomilerinin kazandığının tescili, Doğu Bloku'nun çökmesine yol açmıştır. Bir başka deyişle; sadece akademik ya da teorik gerekçeler ile değil, gerçek dünyada tüketicilere götürülen refah açısından piyasa ekonomisinin başarılı olması özelleştirme hareketine ivme kazandırmıştır.

Ancak hemen ifade edelim; özelleştirme hareketi önce Batı'da ve karma ekonomiler içerisinde, KİT'lerin tasfiyesi ile başlamış, daha sonra sosyalist ekonomilere sirayet etmiştir. Zira İngiltere, İtalya ve Fransa gibi geniş kamu teşebbüsü sektörüne sahip ekonomiler de; piyasa ekonomileri olan Japonya, ABD, Almanya, Kanada gibi ülkelere bakışla daha geri kaldılar. Bir başka deyişle Batı'nın içerisindeki yarışta da; piyasa ekonomileri, karma ekonomilerden daha başarılı oldu.

Geniş halk protestosu ile karşılaşan sosyalist ekonomilerin yıkılması ile özelleştirme hareketi, evrensellik kazandığı gibi, devlet boyutundan, mahalli idarelere kadar yayıldığı görüldü.

Bir bakıma 1980'lerin başında özelleştirme hareketinin gerekçesini asıl hazırlayan; dünya refah liginin şu şekilde oluşmasıdır (Çizelge 3).

**Çizelge 3**  
**1980'lerin Başında Dünya Refah Ligi**

1. Gelişmiş Piyasa Ekonomileri	ABD, İsviçre, Japonya, Almanya, İsveç, Kanada, Avustralya, Norveç, Hollanda, Belçika, Yeni Zelanda
2. Gelişmiş Karma Ekonomiler (KİT sektörü olanlar)	Fransa, İngiltere, İtalya, Avusturya, İspanya, Yunanistan, Portekiz
3. Sosyalist Ekonomiler	D.Almanya, Macaristan, Çekoslovakya, SSCB, Romanya, Bulgaristan
4. Gelişmekte Olan Piyasa Ekonomileri	G.Kore, Singapur, Tayvan, Hong-Kong
5. Azgelişmiş Karma Ekonomiler	Türkiye, Hindistan, Meksika, Cezayir, Pakistan, Endonezya, Peru, Bolivya

<sup>11</sup> Janos Kornai, "Hungarian Reform Process", *Journal of Economic Literature*, 1984 (4), s. 95-186.

Burada karma ekonomi kavramı ile kastolunan, geniş KİT sektörüne sahip ve genellikle planlamaya da başvuran; ancak kapitalist niteliği ağır basan ekonomilerdir. Eğer sıralama farklı olsa idi; yani sosyalist ekonomiler, refah liginin başında yer alıyordu; kuşkusuz bugün için tüm dünyada geçerli olan iktisat politikası, devletleştirme olurdu. Daha doğrusu özelleştirme ve devletçilik arasındaki tercihi, piyasa ekonomileri ile sosyalist ekonomiler arasındaki kırk yıla varan rekabetin, piyasa ekonomileri lehine sonuçlanması tayin etmiştir.<sup>12</sup>

Ancak, hemen ifade edelim, dışa açık piyasa ekonomileri o kadar başarılı olmuşlardır ki; 1990'ların başına gelindiğinde gelişmekte olan piyasa ekonomileri (Güney Kore, Tayvan, Singapur, Hong-Kong) refah liginde sosyalist ülkelerin üzerine çıkmışlardır. Zaten bu durumun anlaşılmasıyla, sosyalist blokta çözülme başlamıştır. Aslında teorik gerçekçiler diye yukarıda özetlediğimiz nedenler, bir bakıma iktisatçıların piyasa ekonomileri ile sosyalist ekonomiler arasındaki yarışın seyrini, daha sonuç belli olmadan saptamalarından ibarettir.

Buradan çıkacak sonuç şudur: Ekonomik gelişmenin seyri, piyasa ekonomisi ve özelleştirme lehinde sonuçlandığına göre; özelleştirmeye karşı direnen hükümetler ya da siyasi partiler veya yerel yönetimler, iktidarı terketmek durumundadırlar. Zira, rakipleri seçmenlerine ve genelde tüm halka daha fazla refah sunabilmektedirler. Netice itibariyle iktisadi yarış kaybeden, siyasi rekabeti yani iktidarı da kaybeder.

### Yerel Yönetimler Çerçevesinde Oluşan Özelleştirme Gerekçeleri

1. Ölçek ekonomilerinden yararlanmak: Çeşitli büyüklüklerdeki mahalli idareler, iktisadi teşebbüsler kurmaktadır. Bu iktisadi teşebbüslerin optimal hacminde; yani uzun dönem ortalama maliyeti minimize edici büyüklükte olması, ancak bir tesadüften ibarettir. Zira, bu işletme optimal hacimde olsa bile, yeterli talep olmayabilir. Örneğin her belediyenin kendi otobüsünü üretecek bir fabrikaya sahip olması yerine; yurt çapında üretim yapan üç özel firmadan veya ithal ederek ihtiyaçlarını termin etmeleri, ölçek ekonomilerine ve maliyetlerin düşmesine izin vermesi dolayısıyla, daha rasyoneldir.

2. Yerel yönetimlerin ellerinde proje hazırlayabilecek ve değerlendirebilecek kalifiye personelin olmaması: Sanayi kuruluşlarının işletilmesi, proje hazırlanması, değerlendirilmesi ve denetimi gibi konuları da içerir. Bu tür personelin, küçük bir belde belediyesi elinde olması beklenemez. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin iktisadi işletmeleri muhtemelen daha kuruluş safhasından başlayarak, yanlışlarla dünyaya gelecek ve öyle çalışacaktır.<sup>13</sup>

3. Yurdumuzda her yerel yönetim iktidarı, bir siyasal partinin kadrolarının yönetimi işgali anlamına gelmektedir. Bu nedenle mahalli idarelerin iktisadi teşebbüsler kurmaları, halkın ihtiyaçlarından ziyade, kendi kadrolarına iş

<sup>12</sup> Frederich Hayek, *Economic Freedom*, Oxford, Blackwell, 1991.

<sup>13</sup> David King, *Fiscal Tiers: The Economics of Multi Government*, London, George Allen, s.50-86.

bulmaya yönelmiştir. Örneğin, belediyelerce kurulan tanzim satış mağazalarındaki personel sayısı; ticari süpermarketlerle mukayese edilemeyecek kadar yüksektir. Oysa, bu tür gizli istihdam yaratmak için kurulan iktisadi işletmeler siyasal çürümeyi de beraberinde getirmektedir. Bir büyükşehir belediyesine ait iktisadi işletmede ortaya çıkan çürüme olayı, tüm siyasal partiye veya siyasal iktidara sirayet edebilmektedir.

Aslında yerel yönetimlerin parti kadrolarınca işgali ile birlikte; aynı zamanda, yerel çıkar gruplarının da parti şemsiyesi altında örgütlenerek, kendilerine gelir ve sermaye transferi yapabilmeleri mümkün olmaktadır. Yap-satçı müteahhitlerin imar izni için partileşmeleri ya da müstecirlerin belediye otoparklarını veya işhanlarını ele geçirmek üzere siyaset yapmaları mümkündür.

Böylece siyasal çürümeyi sınırlamak üzere, yerel yönetimlerin, kamu hizmetleri(sosyal mallar) dışında işlevler üstlenmemeleri ve iktisadi teşebbüsleri varsa özelleştirilmeleri yerinde olur.

### **YEREL YÖNETİMLERİN İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNDE İZLENEBİLECEK POLİTİKALAR**

Özelleştirme sonrasında üç farklı rejim ortaya çıkabilir. Bunlar :

1. Özel tekeller oluşması; ancak yerel yönetimlerin, tarifeleri regüle etmek yetkisine sahip bulunmaları.

2. Özelleştirmenin gerçekleştirilmesi; ancak bazı altın hisseleri (golden shares) elde tutarak; müdahale olanağı olan bir gözlemci gibi şirketlerin yönetim kurullarına, yerel yönetimlerin temsilcilerinin sokulması.

3. Özelleştirme ile birlikte serbest rekabet piyasasının kurulması.

Aslında birinci rejim; kamu kolaylıklarında yani su, elektrik, doğal gaz, metro, tramvay vb. söz konusudur. Yerel yönetimler özelleştirme ile birlikte regülasyon yetkisini, yani tarifeyi düzenleme ve kaliteyi kontrol yetkisini ellerinde tutarlar.<sup>14</sup> Ancak, doğal tekeller konusunda, bu yöntem eskimiş bir çözüm şeklidir. Bu nedenle tek özlü tek el yerine; bölgeler itibarıyla birbirleriyle rekabet edebilecek şirketler oluşturulabilir. Bunlar kalite ve fiyat açısından rekabet edecek; gelecek ihalelerdeki şanslarını korumaya uğraşırken, tüketicilerin yararına da çalışmış olurlar. Örneğin İstanbul'un elektrik dağıtımı Anadolu, Rumeli yakaları ile Adalar ve Yalova diye üçe ayrılarak, üç ayrı şirkete verilebilir. Bu şirketler arasında kendiliğinden oluşacak rekabet yerel yönetimce teşvik de edilebilir.

Doğal tekeller konusunda ikinci rejim ise; altın hisseler çözümüdür. Yerel yönetimler % 10 gibi bir azınlık hissesine sahip olmalarına rağmen, tarife ve

<sup>14</sup> Alfred Khan, *The Economics of Regulation*, Newyork, John Wiley and Sons, 1970.

şirketin satışı gibi konularda veto yetkisine sahiptirler. Kanımca doğal tekellerin özelleştirilmesinden sonra, bu yolun tutulması daha yerinde olur.

Özelleştirme ile birlikte, serbest piyasa düzenine geçilmesi, özellikle yerel yönetimlere ait sınai, ticari kuruluşlar ve rant tesisleri için söz konusudur.

Bir örnekle analizimizi genişletelim. Hacettepe Üniversitesi Beytepe kampüsü şehir merkezinden 15 km. uzakta olup, özel otobüsler 6.000 TL'ye taşımacılık yapmakta ve yazıhancye komisyon ödedikten sonra kâr elde etmektedirler. EGO otobüsleri ise, şehir içindeki en uzak mesafe yaklaşık 10 km'nin altında olmasına rağmen; 10.000 TL'ye taşımacılık yapmakta ve zarar etmektedirler. Bu durum EGO'da, otobüs işletmesinde büyük bir israfın olduğunu göstermektedir. Bu israf, Ankara halkının, otobüs işletmesindeki sendikacı işçiler, politikacılar ve yedek parça satıcıları tarafından vergilendirilmesi anlamındadır.

Bunun yerine: (1) Otobüsler, işletenlere yani şoför ve destek personele kiralanabilir ve halk otobüslerinin piyasaya girişi serbest bırakılabilir. (2) Otobüs işletmesi özelleştirilebilir; fakat tarifeyi tespit yetkisi, büyükşehir belediyesine ait olabilir. Ayrıca halk otobüslerinin de rekabeti teşvik edilir. (3) Otobüs işletilmesi özelleştirilir, fakat büyükşehir belediyesinin altın hisseleri korunurken; halk otobüslerinin piyasaya girişi serbest bırakılır ve tarife açısından da özgürce hareket edebilirler. Belli kalite ve araç güvenlik donanımı olan yolcu otobüslerine piyasaya girişin sınırlanması ve hat yasağının devamı ile, belli fiyattan taşımacılığa zorlanmaları, tüketicinin sömürülmesi anlamındadır. Zira, dolmuş ve takside plaka bedeli artarken ve halk otobüsü işletme izni almak isteyenler çoğalırken, EGO'nun zarar etmesi israfın olduğunu göstermektedir. Otobüslerin özelleştirilmemesi ve piyasanın halk otobüslerine kapatılması; dolmuş, taksi talebini artırırken, fiyatlarını da yukarı çekmektedir.

Gerçekten zarar eden yerel yönetimlerin iktisadi teşebbüsleri, özellikle girdi satın aldığı kişiler (=işçiler + politikacılar + bayiler + yedek parçacılar) adına halkı vergilendiriyor demektir. Bu anlamda özelleştirme halktan, yerel çıkar gruplarına haksız gelir transferini önleyen bir mekanizma olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, özelleştirmenin tüketici lehine yarar sağlayabilmesi, işletmelerin sadece özel teşebbüse devri ile sağlanamaz; aynı zamanda piyasanın, serbest piyasa şeklinde düzenlenmesi yani piyasaya girişin ve çıkışın serbest olmasına bağlıdır. Aksi halde, plaka tahdidi ile kendiliğinden oluşan ve fiyat anlaşmaları ile ortaya çıkan, fiili karteller yaratılacak demektir.

## SONUÇ

Netice itibarıyla bir özelleştirme hareketinin kabul edilir olmasının tek ölçütü, tüketici artığını artırması yani fiyatları düşürmesidir.<sup>15</sup> Aksi halde

<sup>15</sup> Güneri Akalın. "Türkiye'de Özelleştirmenin Gereği ve Nedenleri", Cumhuriyetin 70. Yılı Armağanı, İÜ Maliye Enstitüsü, 1994 (baskıda).

özelleştirme, ideolojik bir tercihten öteye geçemez. Eğer özelleştirme kamu kolaylıklarının fiyatlarının düşmesine yol açarsa; halktan yerel çıkar gruplarına haksız gelir transferini önleyen bir mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır. Zaten özelleştirmenin, özellikle yerel yönetimlerde gecikmesinin asıl nedeni, ideolojik muhalefet olmayıp, yerel kamu teşebbüslerinden yarar sağlayan menfaat şebekelerinin, siyasal partiler içerisinde örgütlenerek, özelleştirmeye muhalefet etmeleridir.