

## Türkiye’de Özelleştirme: Ekonomik ve Sosyal Etkileri

Dr. Orkun ÖZBEK

### *Tanım ve Amaçlar*

Genel bir tanımla kamu mülkiyetinin kısmen ya da tamamen özel sektöre devri anlamını taşıyan özelleştirme, dar kapsamda ve özellikle ülkemizdeki uygulamalara bakarak devletin tekelindeki KİT’lerin özel sektöre devri şeklinde tanımlanabilir.

Özelleştirme, devletin ekonomideki rolünü azaltmak ve özel sektörün dinamizminden yararlanarak kaynak kullanımında etkinliği arttırmak için bir politika aracı olarak görülmektedir.

Sonuç olarak, özelleştirme uygulamalarıyla devletin ekonomik faaliyetleri sınırlandırılarak, ekonomide piyasa güçlerinin hakim duruma gelmesi amaçlanmaktadır.

Özelleştirme amaçları ekonomik, mali ve toplumsal-siyasal olmak üzere üç başlık altında toplanabilir.

- ❖ Serbest piyasa ekonomisini tüm kurum ve kurallarıyla işler hale getirmek,
- ❖ Kaynakların optimum dağılımını sağlamak,
- ❖ Sermayeyi tabana yaymak ve
- ❖ Gelirlerin üretken yatırımlara yönlendirilerek kalkınmanın finansmanı

ekonomik amaçları,

- ❖ KİT’lerin borç yükünden kurtarılması,
- ❖ Devlete gelir sağlanması,
- ❖ Verginin tabana yayılması ve
- ❖ Kamu kesimindeki işgücü fazlalığını önlemesi

mali amaçları,

- ❖ Toplumsal refahın optimizasyonu,
- ❖ Demokratikleşmeye katkısı ve
- ❖ Yolsuzlukları önlemesi

toplumsal-siyasi amaçların başlıcalarını oluşturmaktadır.

Ancak bu amaçlar genellikle teoride kalmıştır. Özelleştirme uygulamaları sonucu gerek başka ülkelerde gerekse ülkemizde bu amaçların önemli bir kısmının gerçekleşmediği görülmektedir.



Özellikle sermayenin tabana yayılması, gelirlerin kullanımı, demokrasiye katkı ve işgücü etkileri konusunda özelleştirmenin soru işareti doğuran etkilerini göz ardı etmemek gerekir. Buna karşı özelleştirme, özellikle devlete gelir sağlanması konusunda başarılı olmuştur.

Özelleştirme uygulamaları şu yöntemlerle yapılmaktadır:

- ❖ Blok satış
- ❖ Tesis varlık satışı
- ❖ Halka arz
- ❖ Uluslararası kurumsal arz
- ❖ IMKB’de satış
- ❖ Yarım kalmış tesis satışı
- ❖ Bedelli devirler

### ***Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları***

Türkiye’de özelleştirme politikalarının uygulanmasına ilk olarak, 1984 yılında kamuya ait yarım kalmış tesislerin bitirilmesi ya da yerine yeni bir tesis kurulması amacı ile özel sektöre devri şeklinde başlanmıştır. Konu ile ilgili ilk yasal düzenleme 29.2.1984 tarih ve 2983 sayılı Kanun ile yapılmıştır.

2983 sayılı Kanun ile gelir ortaklığı senedi, hisse senedi ve işletme hakkı devrinden oluşan özelleştirme yöntemleri tanımlanarak, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ve Kamu Ortaklığı Fonu kurulmuştur.

1986 yılında özelleştirme uygulamaları hız kazanmaya başlamış, günümüze değin 193 kuruluş özelleştirilmiş, bu kuruluşlardan 183 adedinde hiç kamu payı kalmamıştır.

Aradan geçen 23 yılda kamuya ait işletmeler, kısım kısım ya da bütün olarak devredilmiştir. Daha önce kamu sektörünün elinde olan çimento sanayi, süt sanayi, et sanayi, yem sanayi, dokuma sanayi, orman ürünleri sanayi, gemi sanayi, gübre sanayi, enerji santralleri, kimya ve petrokimya tesisleri, maden işletmeleri, demir çelik işletmeleri, kağıt fabrikaları, telekomünikasyon hizmetleri, ulaşım hizmetleri ve bankacılık sektörü özelleştirilmiştir.

Bu uygulamalar sonucu söz konusu alanlar gerek yerli gerekse yabancı şirketlere devredilmiştir. Büyük çaptaki özelleştirmelerde, alanlarında genellikle tekel durumunda bulunan şirketlerin çoğunlukla yabancı olması, ülke ekonomisinin giderek daha fazla oranda dışa bağımlı olacağı eleştirileriyle karşılaşmıştır.



Tablo 1: 1986-2007 Arası Gerçekleştirilen Özelleştirmeler (Milyon \$)

Özelleştirme Yöntemi	1986-2004	2005	2006	2007	TOPLAM
Blok satış	3.927	7.054	7.178	0	18.159
Tesis/varlık satışı	1.495	404	626	2.298	4.823
Halka arz	2.860	274	208	1.839	5.181
İMKB’de satış	801	460	0	0	1.261
Yarım kalmış tesis satışı	4	0	0	0	4
Bedelli devirler	378	30	84	96	588
<b>TOPLAM</b>	<b>9.465</b>	<b>8.222</b>	<b>8.096</b>	<b>4.233</b>	<b>30.016</b>

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB)

Özelleştirme uygulamaları sonucu, 1986 yılından 2000 yılına kadar fazla bir gelir elde edilememiş, 2000 yılından sonra özelleştirme gelirlerindeki artış ivme kazanmaya başlamıştır.

Asıl büyük gelirler tablodan da görülebileceği gibi, 2005 yılından itibaren elde edilmiştir. 18 yılda elde edilen gelir 9.465 milyon dolarırken, 2005 ve 2006 yıllarında neredeyse tüm yıllara yakın gelir olarak sırasıyla 8.222 ve 8.096 milyon dolar olmuştur.

2007 yılında ise bugüne değin 4.233 milyon dolar tutarında özelleştirme yapılmıştır. Ancak “ihalesi tamamlanmış onay ve sözleşmesi imza aşamasındaki projeler” kapsamında 3.520 milyon dolar tutarında bekleyen özelleştirme projesi bulunmaktadır.

30 milyar dolardan fazla özelleştirme gelirinun 20,5 milyar doları son 3 yılda elde edilmiştir ki bu da oran olarak %68,4’e karşılık gelmektedir.

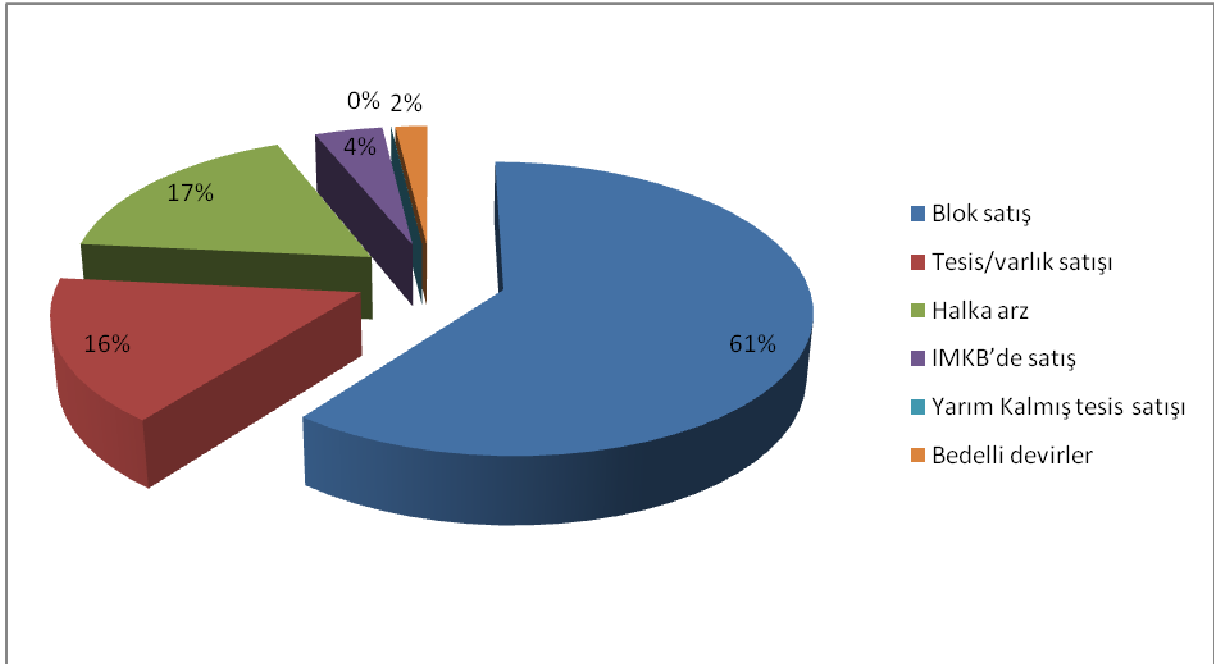
Yukarıda belirttiğimiz özelleştirme yöntemleri bugüne kadar elde edilen gelirlere uyguladığımızda karşımıza şöyle bir tablo çıkmaktadır.

Tablo 2: Yöntemlerine Göre Özelleştirme Uygulamaları (1986-2007)

Özelleştirme Yöntemi	Özelleştirme geliri (milyon \$)	Oran (%)
Blok satış	18.159	60,4
Tesis/varlık satışı	4.823	16,0
Halka arz	5.181	17,2
İMKB’de satış	1.261	4,2
Yarım kalmış tesis satışı	4	0,2
Bedelli devirler	588	2,0
<b>TOPLAM</b>	<b>30.016</b>	<b>100</b>

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB)

Şekil 1: Yöntemlerine Göre Özelleştirme Uygulamaları



Özelleştirme konusunda önümüzdeki dönemde yapılacak bazı uygulamalar ise şöyledir:

- ❖ Özelleştirme Yüksek Kurulu’nun 19 Nisan 2007’de aldığı karar gereği, otoyol ve köprülerin özelleştirme işlemleri 2008 yılı sonuna kadar tamamlanmış olacak.
- ❖ Elektrik özelleştirmeleriyle ilgili olarak; 2007’de tamamlanacak çalışmaların ardından 2008 yılı içinde elektrik dağıtım ihaleleri gerçekleştirilecek.



- ❖ TEKEL'in sigara bölümünün özelleştirilmesi; Varlık satışı olarak gerçekleştirilecek özelleştirme için yurt içi ve yurt dışından 5 ayrı grup hazır beklemektedir.
- ❖ Türk Hava Yolları, çeşitli limanlar ve şeker fabrikaları da özelleştirilecek yerler arasında bulunuyor. Şeker fabrikalarının özelleştirilmesi 2006 yıl sonunda durdurulmuştu. Yeni dönemde Kayseri Şeker Fabrikası, Bor, Ereğli ve Ilgın Şeker fabrikaları ilk aşamada özelleştirilecek tesisler arasında yer almaktadır.
- ❖ Önümüzdeki dönemde bir başka kritik karar PETKİM konusunda olacaktır. PETKİM'i alan Kazak-Rus "TransCentralAsia Petrochemical" grubu ortaklarının kimliği tartışma konusu olmuş ve ihalenin arkasında Ermeni sermayesinin bulunduğu ortaya çıkmıştı. Özelleştirme İdaresi de bu iddiaların inceleneceğini bildirmişti. Konuyla ilgili son kararı Özelleştirme Yüksek Kurulu verecek.
- ❖ Özelleştirilecek bazı başlıca kamu varlıkları ise şunlar: Fatih Sultan Mehmet Köprüsü, Boğaziçi Köprüsü, Edirne-İstanbul-Ankara Otoyolu, İzmir-Aydın Otoyolu, Pozantı-Tarsus-Mersin Otoyolu, Tarsus-Adana-Gaziantep Otoyolu, Toprakkale-İskenderun Otoyolu, Gaziantep-Şanlıurfa Otoyolu , İzmir-Çeşme Otoyolu, İzmir ve Ankara Çevre Otoyolu, Başkent Elektrik Dağıtım AŞ, Sakarya Elektrik Dağıtım AŞ, İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım AŞ, TEKEL Sigara Fabrikası, Türk Hava Yolları, Kayseri Şeker Fabrikası, Bor Şeker Fabrikası, Ereğli Şeker Fabrikası, Ilgın Şeker Fabrikası.

### **Özelleştirme: Sonuçlar ve Etkileri**

Türkiye'de özelleştirilen kuruluşların özelleştirme öncesi ve sonrası performanslarıyla ilgili olarak yapılan bazı araştırmalarda;

- ❖ Tüm kuruluşlarda özelleştirme sonrası karlılık ve verimliliğin hemen artmadığı
- ❖ Bazı kuruluşlarda karlılık artarken verimliliğin düştüğü,
- ❖ Bazı kuruluşlarda karlılığın düştüğü ancak verimliliğin arttığı,
- ❖ Bazı durumlarda ise iki göstergenin de birlikte düştüğü veya arttığı

görülmüştür.

Özelleştirme uygulamalarıyla ilgili olarak yapılan diğer bazı araştırmalarda da özelleştirilen her KİT'de karlılık ve verimlilik göstergelerinin artmadığı, bazılarında olumlu gelişmeler yaşanırken bazılarında da durumun daha kötüye gittiği belirtilmiştir.

Özelleştirme sonuçlarıyla ilgili karşılaşılan eleştirilerden bazıları :

- ❖ Özelleştirilen kurumlardan gelen kaynağın, bunların arsa bedelini dahi karşılamadığı,
- ❖ Birçok kuruluşun özelleştirildikten hemen sonra faaliyetlerinin durdurularak, sadece arazilerinin değerlendirildiği,
- ❖ Kârlı kuruluşların zararlı hale getirilmesiyle, devletin vergi kaybına uğratıldığı,
- ❖ Borsadaki spekülasyonlar aracılığı ile küçük hisse sahiplerinin hisselerinin toplatıldığı,
- ❖ Yoğun işten çıkarmalarla istihdamın düşürülerek işsizliğin yaygınlaştırıldığını, şeklinde olmuştur.



23 yılda elde edilen 30 milyar dolardan fazla gelir, özelleştirmenin yalnızca gelir elde edilmesi amacının gerçekleştiğini göstermektedir. Bununla birlikte elde edilen gelirin ne için kullanıldığı önemlidir. Özelleştirme İdaresi Başkanlığının resmi verilerine göre 2004 yılı sonuna değin yapılan 9,2 milyar dolarlık özelleştirme uygulamalarından 8,6 milyar dolarlık bölümü tahsil edilmiştir.

Ancak bu gelirin çok büyük bir kısmı özelleştirme giderlerine ve kamu kesimine borç ödeme kaynağı olarak aktarılmıştır. Teknolojik ve yenileme yatırımı olarak pay ayrılmayıp kaynakların çoğunun kamu kesimine aktarılması özelleştirme amaçlarına aykırı kullanıldığını göstermektedir.

Bir başka ifadeyle;

- ❖ İstihdam artışı yaratmayan,
- ❖ Özelleştirilen şirketlere ilişkin yenileme yatırımlarına ağırlık verilmeyen,
- ❖ Gelirin yeni yatırımlar için kullanılmadığı,
- ❖ Ağırlıklı olarak blok satış yöntemiyle yapıldığı için özelleştirme uygulamalarının sermayenin tabana yayılması amacını karşılamadığı,
- ❖ Özellikle bankacılık, telekomünikasyon, petro-kimya gibi stratejik sektörlerin yabancı şirketlerin eline geçmesiyle giderek dışa bağımlı hale gelen,
- ❖ Önemli sayıda özelleştirme uygulamasının yargı kararlarıyla durdurulmasının, bazı yolsuzluk dosyalarının ortaya çıkmasının ve ödemelerde borç ertelemesinin yaygınlaşmasının, yolsuzlukları önleme amacına ters düştüğü,

bir görünüm sunmaktadır.

Özelleştirmede ana amaç işletmelerin daha verimli çalışmasını sağlayarak ekonomiye yaptıkları katkının artırılmasıdır. Bu açıdan baktığımızda Türkiye elde ettiği 30 milyar dolarlık gelirin dışında özelleştirmenin ana felsefesine uygun düşen uygulama gerçekleştirememiştir.

Bundan sonra yapılacak özelleştirmelerde;

- ❖ Özellikle söz konusu işletmelerin ekonomiye üretim, istihdam, teknolojik atılım yönünden katkı yapması,
- ❖ Verginin tabana yayılması ve
- ❖ Hukuka uygunluk

*gibi başlıca kriterlerin gözetilmesi gerekmektedir.*

#### Kaynaklar:

- Özelleştirme idaresi [www.oib.org.tr](http://www.oib.org.tr)
- Petrol İş Sendikası [www.petrol-is.org.tr](http://www.petrol-is.org.tr)
- TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası [www.hkmo.org.tr](http://www.hkmo.org.tr)
- 21. Yüzyıl Türkiye Enstitüsü, [www.21yyte.org.tr](http://www.21yyte.org.tr)