

ÖZERKLEŞTİRME ÇÂRE Mİ?

Dr. Ahmet ATILGAN (*)

GİRİŞ

Ülkemizde son 7-8 yıldır süregelen KİT'lerin özelleştirilmesi tartışması yeni hükümet programının açıklanmasıyla birlikte ilgili çevrelerin gündeminde tekrar yoğunlaşarak yer almaya başladı. Üstelik bu kez tartışmaya yeni bir boyut eklendi: Özerkleştirme!

Gelişmiş ekonomilerin gelişme süreçleri incelenmeksizin salt ekonomik performans kesitlerine bakıldığından serbest pazar modelini tartışmaya kimse yanaşmıyor. Çünkü kimse bilimselliğin ve üniversal değişimin karşısında görünmek istemiyor. Buna karşılık, onlarca yıl savundukları görüşlerin referansına başvurmadan kurtulamayan çevreler özelleştirmeden belli bir rahatsızlık duyuyorlar. Özelleştirmeye iktidar partisi teşkilâtlarının, KİT'lerle iş yapan işadamlarının ve bürokrasinin de örtülü biçimde karşı çıkmaları olağandır. Dolayısıyla KİT sorununun çözümünü özerkleştirmeye bağlamak ilk anda pek tutarlı bir gerekçeye dayandırılabilir: *"KİT'ler önce özerkleştirilsin, piyasa mekanizmasına uyumlu hâle getirilsin, sonra özelleştirilsin."*

Bu makalede özerkleştirme kısıtları kısaca incelenecektir.

I. ÖZERKLEŞTİRME KISITLARI

KİT'ler KİT olarak kaldıkça, ne yapılırsa yapılsın, piyasa mekanizmasına uyum sağlamaları mümkün değildir. Bu imkânsızlığın nedenleri şöylece sıralanabilir :

1. KİT'ler çok amaçlıdır. Çok amaçlılık KİT'lerin verim, maliyet, kalite, istihdam vb. sorunlarının en önemli kaynakları arasındadır. Kısa veya uzun vâdede birbiriyle çelişen amaçlar yüklenerek KİT'ler maliyet disiplininin dışına itilmekte, verimlilik analizleri hesap dışı öğeler (sos-

(*) S. Ü. Rektörlük Döner Sermaye İşletmesi Müdürü.

yo -ekonomik amaçlar) yüzünden karşılaştırmalı sonuçlar verememektedir. İdeolojik tercihler bu noktada tutunabilmektedir. KİT'ler makro düzeyde iktisat politikası aracı olarak kullanılmayıp piyasa mekanizması ile doğrudan ilişkilendirildiğinde ise KİT olarak ekonomideki varlığını sürdürmesinin her hangi bir gerekçesi kalmaz. Salt ticarî bir kuruluşun patronu neden devlet olsun?

2. KİT'ler yasaların objektif kriterlere bağlı sınırları ile piyasanın inisiyatif kullanmayı zorunlu kılan değişkenleri arasındaki çelişkide boğulmaktadır. Bu çelişki KİT'lerle birlikte kalıcıdır. Öyle ki, çok amaçlılığın olumsuz etkisi burada bir kez daha beliriyor; belli performans ölçütleri koyup yöneticilere tam inisiyatif verilemiyor; sonu mülkiyet sorununa varıp dayanan bu çıkmazda yasalar KİT yöneticilerinin elini kolunu bağlıyor, ama yasa koyucu da KİT yöneticilerine yasal bir çerçeve getirmek zorunluluğu altında bulunuyor.

3. KİT'ler siyasal iktidarların müdahalesine daima açıktır, her zaman da açık kalacaktır. Bu durum siyasal iktidarların niyetlerinden ve programlarından bağımsızdır. Ülkenin iktisat politikasını belirleyip uygulayan ve bundan sorumlu olan seçilmiş iradenin bir iktisat politikası aracı mahiyetindeki KİT'lere müdahalesini önleyebilecek demokratik bir prensip veya kriter yoktur. O halde, KİT'lerin siyasal müdahaleden kurtarılması gereğini sağduyudan uzaklaşmadan savunmak pek kolay değildir. Müdahale KİT'lere yüklenen sosyo-politik görevlerle doğrudan ilgilidir.

4. KİT'lerin özerkleştirilmesi de hükümet müdahalelerini önlemekte yetersiz kalmaktadır. İtalya buna iyi bir örnektir. Nitekim İtalya KİT'leri özerk kamu holdingleri şeklinde örgütlemiş, Kamu İştirakleri Bakanlığının holdingler üzerindeki yetkileri son derece sınırlı tutulmuştur. Ancak orada da KİT açıkları hükümet müdahalesine açık bir kanal oluşturmuş, kamu holdinglerinin açıkları gittikçe daha da büyümüş, o ölçüde otonomilerini fiilen yitirmişlerdir (1).

Kamu yatırım ve tedariklerinin önemli hacimlere ulaştığı ülkelerde ekonomiye devlet müdahalesi paradoksal bir çıkmaza saplanmakta, müdahalenin etkinliği zayıflamaktadır. Müdahaleci görüşü savunanların dahi uzun dönemli, istikrarlı ve etkili bir müdahale için KİT'lerin özelleştirilmesini desteklemeleri daha tutarlı olur. Esasen ekonomiye müdahale için KİT'ler oluşturmak ya da bunların varlığını korumak *kalkınma eşliğini aşmış ülkeler açısından* bir zorunluluk olmaktan çıkmaktadır. Böylesi ülkelerde KİT'ler müdahalenin en kötü aracıdır.

(1) Sabino Cassese, "*Les privatisations en Italie*", dans *Les Privatisations en Europe*, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1989, p. 69 - 79 (76).

KİT'ler olgusuna müdahale etkinliği yönünden bakınca "acaba KİT'ler reorganize edilerek sosyo-ekonomik fonksiyonlarına daha fazla yaklaştırılamazlar mı?" gibi bir soru politikacılar kadar uzman çevreleri de az veya çok meşgul etmektedir.

II. ÖZERKLEŞTİRME NE GETİREBİLİR?

Özerkleştirme yeni bir çözüm önerisi değildir. Türkiye'de ve başka birçok ülkede uzun zamandan beri tartışılmaktadır (2), tartışılacaktır.

Avrupa düzeyinde, Japonya ve Kanada'da yapılan ayrıntılı araştırmalar KİT'lerde verim düşüklüğünün genel bir problem olduğunu göstermiştir. İngiltere 30 - 40 yıl KİT'leri reorganize ederek verimliliğini yükseltmeye çalıştıktan ve bundan olumlu bir sonuç çıkmadığını gördükten sonra 80'li yıllarda KİT'lerin üçte birini özelleştirmiştir. 1986 - 88 periyodunda Fransa ekonomisindeki KİT payını %24'ten %20'ye düşürmüştür. Merkez sağ koalisyon iktidarını sürdürebilseydi bu oranın 1991 Martında %16'ya düşürülmesi amaçlanmıştı (3). 1988 sonlarında iktidara gelen sosyalistlerin "ne millileştirme ne özelleştirme" diye özetlenen prensipleri geçen zaman içerisinde ve özellikle düşünce düzeyinde bir hayli aşınmış, kısmî özelleştirmelere gidilmiştir (4).

Hâlen Türkiye'de KİT'lerin toplam yatırımlar itibarıyla ekonomideki payı %43'ler düzeyindedir. KİT'ler ekonomimizdeki bu ağırlığını korudukça ekonomi politikalarında gözetilen hedeflere ve başarıya ulaşmak imkânı bulunmuyor. Çünkü trilyonlara varan zararlarının kamu maliyesini dengesizliğe sürüklemesi bir yana, KİT'ler ekonomik refleksleri yavaşlatarak müdahaleci politikaları saptırıp etkisizleştirebilmektedir. Nitekim Sovyetler Birliği'nde 1965'te yapılan Genel İşletme Reformu merkezî plânlı ekonomiyi bataktan kurtaramamış, reform hedeflenen başarıya ulaşamamıştır. Batı Avrupa ekonomilerinde 1960'lı yıllarda belirip 1980'lere doğru bunalım işaretleri vermeye başlayan Keynesyen ekonomi politikalarının başarısızlığını müdahalelerin etkilerini geciktiren, de-

- (2) Öztin Akgüç, "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Bugünkü Sorunları ve Çözüm Yolları", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi KİT Paneli, İ.Ü.İ.F. Yayını, İstanbul, 1981, içinde s. 23 - 33 (32); Mustafa Aysan, "KİT'lerin Sorunları ve Çözüm Yolları", aynı kaynak içinde, s. 37 - 40 (39); Aydın Dündar, "KİT'lerin Sorunları ve Çözüm Yolları", aynı kaynak içinde, s. 41 - 46 (46); Francis Delpérée, "Les privatisations en Belgique", dans Les Privatisations en Europe, p. 13 - 22; S. Cassese, "Les privatisations en Italie", dans le même publication, p. 69 - 79.
- (3) Jacques Bourdon, Jean - Marie Pontier, Jean - Claude Ricci, "Les Privatisations en France", dans Les Privatisations en Europe, p. 119 - 142 (122, 129, 142).
- (4) Le Monde, Par Erik İzraelewicz, 4 Septembre 1991.

ğıştiren ve belirsizleştiren KİT'lerin refleks yetersizliğine sağlamak pekâlâ mümkün görünüyor. KİT'lerin refleks yetersizliği bürokrasinin tüm problemlerini ekonomiye aktarıyor.

Aslında KİT'ler aracılığı ile kaynak yaratıp kalkınmayı hızlandırmak, bölgeler arası kalkınma farklılıklarını ortadan kaldırmak, gelir dağılımını iyileştirmek, teknoloji ve işletme yönetimi teknikleri transfer etmek çok güzel amaçlardır. Ancak tüm dünyadaki deneyimler KİT'lerin bu amaçlara uygun araçlar olmadığını yeterince açık biçimde göstermiştir. Bu nedenle KİT'leri özerkleştirerek ekonomik rasyonaliteye kavuşturma politikası gütmek hatalıdır. Esasen Türkiye'de 40 yıldır KİT'lerin reorganizasyonu üzerine çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Hükümet programları, kalkınma plânları, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun her yıl yayınladığı KİT Genel Raporları ve ilgili diğer kuruluşların raporları KİT'lerin reorganizasyonlarına ilişkin ilke, strateji ve görüşlerle doludur. Ama KİT'ler ne tam bir organizasyona tabi tutulabilmiştir; ne de bu yapılabilebile olumlu bir sonuç alınabilecektir. Zira KİT'ler paradokslarını yapılarında taşımaktadırlar. Yüklenen amaçlar onları piyasa kurallarından uzaklaştırmaktadır. Eğer "*piyasa kurallarına göre işletilsin*" denirse o zaman da KİT olarak piyasada kalmalarına gerek bulunmadığı kolayca savunulabilecektir; ki, bu nokta yukarıda belirtilmiştir.

KİT'leri onlarla iş yapan iş adamları, bürokratlar ve iktidar partisi teşkilâtları farklı sebeplerle savunabilirler. Fakat sosyo-ekonomik açıdan KİT'lerin varlığını savunmak bir apriori yaklaşım yanlısına dayanmaktadır.

III. BİR APRİORİ YAKLAŞIM YANLIŞI

Piyasa mekanizmasının yetersizliklerini ve getirdiği eşitsizlikleri KİT'lerin giderebileceğini veya azaltabileceğini kabul edip özelleştirmeyi illâ asosyal nitelikte bir politika sayan yaklaşım değişmelidir. Esasen sorun bu apriori yaklaşımı değiştirme güçlülüğünden kaynaklanıyor. Oysa bölgesel kalkınma amaçlı olanlar dışındaki KİT'lerin kısa vâdede sosyal refaha katkı sağlayıp sağlayamayacağı belirsizdir (5). Çünkü KİT'ler fiyatların ekonomideki temel gösterge rolünü önemli ölçüde sınırlamaktadır. KİT mal ve hizmetlerinden yararlananların elde edecekleri tüketici rantı ile üretici rantının net artığını hesaplamak da mümkün bulunmamaktadır. Kaldı ki, tüketici rantını mutlaka alt gelir gruplarına kanalize edecek bir mekanizma bulunmadığı gibi, elde edilebilecek tüketici rantı da ric'i karakterdedir. Kalkınma eşliğini aşmış ülkelerde KİT'lerin uzun

(5) Ahmet Atılgan, "*Serbest Piyasa Modeli Asosyal Nitelikte midir?*", Konya Ticaret Odası Dergisi, Nisan 1991, s. 39 - 42.

vâdede verim düşüklüğü ve aşırı istihdam yüzünden sosyal refah aleyhine çalıştığı ise hemen hemen kanıt gerektirmeyen bir gerçektir.

Şu halde, KİT'leri ekonomik süreçlerin sağlıklı işlemlerini engellediği için özelleştirmek bir zorunluluktur, diyebiliriz. Ancak bu noktada özelleştirmenin işsizliğe yol açabileceği ve ekonomide tekelleşme eğilimini güçlendirebileceği ileri sürülmektedir.

Özelleştirmenin kısa vâdede işsizliği arttıracak iddiası kısmen doğru olabilir. Nitekim aşırı istihdam KİT'lerin belli - başlı problemlerinden birisidir. Ancak özelleştirmenin yol açacağı işsizliği abartmak da yanlıştır. Meselâ Türkiye'de bütün KİT'lerin özelleştirildiğini ve bunun sadece 5 yılda gerçekleştirildiğini kabul etsek, üstelik başarılı bir özelleştirme programının sağlayacağı verimlilik artışlarının istihdam artırıcı etkisini ve işsizlik oranını yükseltmemek için alınabilecek ek önlemleri ihmal etsek bile, özelleştirmeden dolayı ortaya çıkabilecek işsizlik yılda %1'in altındadır. Bu oran ekonomimizi serbest piyasa mekanizmasına uyarlayıp daha yüksek bir sosyal refah düzeyine ulaşmamız için katlanmamız gereken küçük ve geçici bir fedakârlığı temsil etmektedir.

Öte yandan, özelleştirmenin ekonomide tekelleşme eğilimini güçlendirebileceği iddiası sadece zorlamalı bir varsayım altında doğru kabul edilebilir. O varsayım da siyasal iktidarın tekelleşmeyi kasden destekliyor olabileceğidir. Oysa apaçık ortadadır ki, seçimle gelmiş yöneticilerin bu tür bir kasıt içerisinde olabileceklerine, bu kasıtle özelleştirmeye girişebileceklerine inanmak fevkalâde zordur.

Buraya kadar yazılanlardan bir sonuca varmak mümkündür.

SONUÇ

Türkiye'de özelleştirme tartışmaları daha çok siyasal ve ideolojik düzeyde cereyan ediyor. Sanki dünyadaki özelleştirme deneyimlerinden kimsenin haberi yok! Oysa önümüzde Japonya'nın, İngiltere'nin, Fransa'nın ve istersek yararlanabileceğimiz başka pek çok ülkenin uygulamaları vardır. Özelleştirmeyi geciktirmek ülkemizin kaybı olacaktır. Özerkleştirme en iyi ihtimalle dahi KİT problemlerini çözemez. KİT'lerin piyasa mekanizmasına uyumunu sağlayamaz. Çünkü KİT'lerin problemleri yönetim bozukluğundan önce yapısal çelişkilerinden kaynaklanmaktadır. KİT'lerde mikro düzeydeki gereklerle makro düzeydeki amaçlar çatışıyor ve bu çatışmanın olumsuz etkileri ekonominin tümüne yayılıyor. Ortadan kaldırılması önerilen bu olumsuz etkilerdir. Yoksa sosyal adaletten daha güzel bir amaç elbette olamaz.