

T.C.
ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

ÖZELLEŞTİRME-MALİ ALAN İLİŞKİSİ

Yüksek Lisans

Hazırlayan
SİBEL AŞAN

Tez Danışmanı
DOÇ. DR Mehmet ŞAHİN

T.C.
ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE BİLİM DALI

ÖZELLEŞTİRME VE MALİ ALAN İLİŞKİSİ

Yüksek Lisans Tezi

Hazırlayan

Sibel Aşan

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Mehmet Şahin

Çanakkale - 2014

TAAHHÜTNAME

Yüksek Lisans Bitirme Tezi olarak sunduğum “Özelleştirme ve Mali Alan İlişkisi” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

13/06/2014

Sibel AŞAN




Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

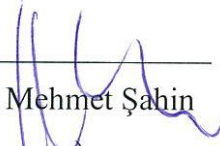
Sibel AŞAN'a ait

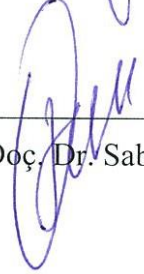
“Özelleştirme ve Mali Alan İlişkisi”adlı

çalışma, jürimiz tarafından Maliye Anabilim Dalı,

YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak oybirliği/oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

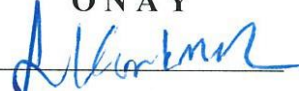

Üye Doç. Dr. Halis KALMIŞ


Üye Doç. Dr. Mehmet Şahin
(Danışman)


Üye Yrd. Doç. Dr. Sabri Sami TAN

Tez No : 10077519

Tez Savunma Tarihi : 27/05/2015

ONAY

Doç. Dr. Şerif Korkmaz
Enstitü Müdürü
26/06/2015

ÖZET

ÖZELLEŞTİRME MALİ ALAN İLİŞKİSİ

Finansal krizlerin küresel boyutlarda yaşanması, hükümetleri yeni kaynak arayışlarına ya da mevcut kaynaklarını daha etkin kullanabilme yolları aramalarına neden olmaktadır. 2000’li yıllarda ortaya çıkan mali alan kavramı da bu çözüm arayışlarının bir sonucudur. Binyıl Kalkınma Hedefleri ile gündeme gelen mali alan, belirli amaçlar için ek kaynak yaratmak olarak ifade edilebilmektedir. Mali alanın mantığı, uzun vadede kendi kendini finanse edecek projeler oluşturmak amacıyla, ihtiyaç duyulan kaynakların yaratılmasıdır. Bu bağlamda, mali alan ile hükümetin kamu harcamaları için ek kaynak yaratılması ve sunulan hizmetlerin kalitesinin de artırılması amacı, mali alan ile özelleştirme uygulamaları arasında bağlantı kurulmasını sağlamaktadır.

Özelleştirme uygulamalarının kamu otoritesi açısından en önemli amacı, satışlar yoluyla gelir elde etmektir. Fakat kamu otoritesinin sadece gelir sağlama amacıyla özelleştirmeye başvurması, kısa dönemde yararlı olsa da; uzun dönemde sakıncalarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu nedenle özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirlerin devletin cari harcamalarına değil de; yeni yatırımlara tahsis edilmesi mali alan yaratılmasını sağlayabilmektedir. Özelleştirme gelirlerinin iç/dış borç ödemelerinde kullanılmasıyla ve özelleştirilen işletmelere, hükümetlerin artık harcama yapmayarak bütçeden tasarruf sağlanmasıyla da mali alan yaratılabilmektedir.

Özelleştirmenin yasal ve kurumsal yapısı, bazı ülkelerde, mali alan yaratılmasını mümkün kılarken; bazı ülkelerde mali alan yaratılmasını mümkün kılmamaktadır. Türkiye’de mali alan yaratılması, son yıllarda Orta Vadeli Programlarda yer almaya başlamıştır. Özelleştirme uygulamaları ile mali alan yaratılması ise, ülkemizdeki yasal çerçeveye göre kısmen mümkün olmaktadır.

ABSTRACT

RELATIONSHIP BETWEEN PRIVATIZATION AND FISCAL SPACE

The occurrence of the financial crisis at global dimensions lead to the governments to look for new resources or ways to be able to use the current resources more efficiently. The term Fiscal Space which appeared in 2000s. is a result of these kind of quests for a solution. The fiscal space, that came to order with its millennium development goals, can be defined as to find extra resources for certain goals. The logic of the fiscal space is to create there sources needed to make projects that can finance themselves in the longterm. In this respect, the goal of creating extra resources for public expenditure and improving the quality of the services form a connection between fiscal space and privatization implementations.

The most important goal of the privatization implementations in terms of public authority is to generate revenue through sales. However, though public authority's impementing privatization in order to make profits is useful in the short term, it leads to the emergence of draw backs in the long term. For this reason, spending the revenues gained from privatization implementations on new investment instead of spending it on the current expenditure of the government generates fiscal space. Fiscal space can also be generated by spending the privatization revenues on internal/external debt payments and the budget savings by governments' not spending on the privatized enterprises any more.

While legal and institutional structure of privatization makes it possible to create fiscal space in some countries, it doesn't allow fiscal space in some countries. The generation of fiscal space in Turkey appears in medium-term programmes recently. On the other hand, the generation of fiscal space with privatization implementations is possible partly according to the legal framework in ourcountry.

ÖNSÖZ

Özelleştirme, uzun zamandan beri tartışılan fakat; üzerinde tam olarak fikir birliğine varılamayan bir kavramdır. Siyasi düşüncelerin hakim olduğu tartışmalarla değerlendirilmesi özelleştirme uygulamalarının olumsuz taraflarının ön plana çıkmasına neden olsa da; özelleştirme uygulamaları genelde krizlere çözüm olarak düşünülmüştür.

Krizlere çözüm olabileceği düşünülen bir diğer kavram ise mali alan kavramıdır. Literatürde 2000’li yıllarda yer bulan mali alan kavramı bütçe baskılarını azaltmak için ek kaynak yaratmak ya da beklenmeyen şoklara karşı ülke ekonomisini korumak amacıyla hareket eder. Birbirinden bağımsız ve farklı olduğu düşünülen bu iki kavram; aslında birçok konuda aynı amaçlar için düşünülmüştür.

Tez konumu seçmemde ve çalışmamı tamamlayamayacağımı düşünüp umutsuzluğa kapıldığımda devam etmemi sağlayan, benden hiçbir zaman desteğini esirgemeyen danışman hocam Mehmet ŞAHİN’e desteği ve sabrı için çok teşekkür ederim. Tez çalışmalarımı takip eden ve sunduğu fikirlerle tezimi geliştirmemi sağlayan Sabri Sami TAN hocama ve Halis KALMIŞ hocama çok teşekkür ederim.

Lisansüstü eğitimime devam etmemde bana destek olan, bana inanıp, güvenen ve uzakta da olsalar her zaman yanımda olduklarını hissettiğim aileme, özellikle de ablalarımın çok teşekkür ederim.

Sibel AŞAN

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT	ii
ÖNSÖZ	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
KISALTMALAR CETVELİ.....	vii
TABLolar CETVELİ	viii
ŞEKİLLER CETVELİ	viii
GRAFİKLER CETVELİ.....	viii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRME: TEORİK VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1.Özelleştirme Kavramı	4
1.2.Özelleştirme Amaçları.....	5
1.2.1.Ekonomik Amaçlar	7
1.2.2.Sosyal Amaçlar	10
1.2.3.Siyasal Amaçlar.....	11
1.3.Özelleştirmenin Faydaları ve Sakıncaları	12
1.3.1.Özelleştirmenin Faydaları	12
1.3.2.Özelleştirmenin Sakıncaları	13
1.4.Özelleştirme Süreci	15
1.4.1.Özelleştirmeye Karar Vermek.....	15
1.4.2.Yasal ve Yönetmelik Hazırlıkların Yapılması	15
1.4.3.Devri Gerçekleştirmek	16
1.4.4.İzlemek ve Denetlemek	17
1.5.Özelleştirmenin Yöntemleri	17
1.5.1.Satış Yöntemi	19
1.5.1.1.Hisse Senedi Yoluyla Satış Yöntemi	19
1.5.1.2.Doğrudan Satış (Blok Satış) Yöntemi	20
1.5.2.Kiralama (Leasing) Yöntemi.....	21
1.5.3.Yönetim Devri (İşletme Hakkı) Yöntemi.....	21
1.5.4.İhale Yöntemi	22
1.5.5.İmtiyaz Yöntemi.....	23
1.5.6.Yasal Kurumsal Serbestleştirme Yöntemi	23
1.5.7.Ortak Girişimler Yöntemi	24
1.5.8.Kamu Özel Sektör Ortaklıkları Yöntemi(KÖSO).....	24

1.5.9.Kupon Yöntemi	29
1.6.Dünya’da Özelleştirme.....	30

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ ALAN YARATMADA ÖZELLEŞTİRME ALTERNATİFİ

2.1.MALİ ALAN: TEORİK VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE	34
2.1.1. Mali Alan Kavramı.....	35
2.1.2.Mali Alanın Önemi.....	37
2.1.3.Mali Alan Oluşturma Yöntemleri	39
2.1.3.1.Harcama Önceliklerinin Belirlenmesi	41
2.1.3.2.Kamu Gelirlerinin Artırılması	43
2.1.3.3.Kamu Borç Yönetimi	45
2.1.3.4.Dış Yardımlar	46
2.1.3.5.Senyoraj Geliri Oluşturma	47
2.1.3.6.Kamu Özel Sektör Ortaklıkları (KÖSO).....	48
2.1.3.7.Özelleştirme	50
2.2.MALİ ALAN YARATMADA ÖZELLEŞTİRME ALTERNATİFİ.....	51
2.2.1.Özelleştirme İle Mali Alan Amaçları Arasındaki İlişki	51
2.2.2.Özelleştirme İle Mali Alan Yaratılması.....	53
2.2.2.1.Özelleştirme İle Doğrudan Mali Alan Yaratılması.....	53
2.2.2.2.Özelleştirme İle Dolaylı Olarak Mali Alan Yaratılması	55
2.2.3.Özelleştirme Yöntemlerinin Mali Alan Yaratmadaki Etkisi	57
2.2.4.Özelleştirme Yönteminin Mali Alan Yaratan Diğer Yöntemlerden Farkı.....	59

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMİ İLE MALİ ALAN YARATILMASI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

3.1.Türkiye’de Mali Alan Uygulamaları	62
3.2.Türkiye’de Özelleştirmenin Gelişimi.....	66
3.3.Türkiye’deki Özelleştirme Uygulamalarının Amaçları ve Mali Alan İle İlişkisi	69
3.4.Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Yasal Çerçevesi ve Mali Alan İle İlişkisi	71
3.5.Türkiye’deki Özelleştirme Uygulamalarının Kurumsal Yapısı ve Mali Alan İle İlişkisi ..	76
3.6.Türkiye’deki Özelleştirme Uygulamaları.....	77

3.6.1. Özelleştirme Fonu Kaynakları	78
3.6.1.1.Özelleştirme Uygulamalarından Elde Edilen Gelirler	79
3.6.1.2.Özelleştirme Uygulamaları Dışında Kalan Kaynaklar	82
3.6.2. Özelleştirme Fonu Kullanımları	83
3.7. Türkiye’de Gerçekleştirilen Özelleştirme Uygulamaları ve Mali Alan İle İlişkisi	85
3.7.1. Yöntemler İtibariyle Türkiye’deki Özelleştirme Uygulamaları ve Mali Alan İle İlişkisi	86
3.7.2. Sektörler İtibariyle Türkiye’deki Özelleştirme Uygulamaları ve Mali Alan İle İlişkisi	87
SONUÇ	91
KAYNAKÇA	94

KISALTMALAR CETVELİ

AB	: Avrupa Birliği
BKH	: Binyıl Kalkınma Hedefleri
BİST	: Borsa İstanbul
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
GEGP	: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
KÖSO	: Kamu Özel Sektör Ortaklıkları
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
MDGs	: Milenyum Kalkınma Hedefleri
MKH	: Milenyum Kalkınma Hedefleri
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
ÖİB	: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
ÖYK	: Özelleştirme Yüksek Kurulu
PPP	: Public Private Partnership
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

TABLULAR CETVELİ

Tablo 1.1: Özelleştirme Gelirlerinin Yıllara Göre Seyri.....	81
---	----

ŞEKİLLER CETVELİ

Şekil 1.1: Mali Alan Elması.....	40
Şekil 1.2: Mali Alan Elması II.....	41

GRAFİKLER CETVELİ

Grafik 1.1.: Özelleştirme Gelirlerinin Yıllara Göre Seyri.....	82
Grafik 1.2.: Yöntemler İtibariyle Özelleştirme İşlemleri.....	86

GİRİŞ

Hükümetler, kamu harcamalarını finanse edebilmek; siyasi, ekonomik ve sosyal hayatta istikrarı sağlamak ve korumak amacıyla sürekli olarak yeni gelir kaynağı arayışına girmektedirler. Vergi, resim, harç, şerefiye, parafiskal gelirler, para ve vergi cezaları, mülk ve teşebbüs gelirleri, fonlar ve senyörj gibi kamu gelirlerine; zaman içerisinde klasik anlayışın olağanüstü bir gelir olarak gördüğü sürdürülebilir borçlanma ve özelleştirme de eklenmiştir. Son yıllarda ise özelleştirmenin, istikrarlı ve güvenilir bir kamu geliri olup olmadığı tartışma konusu olmaktadır.

Kamu otoritesi özelleştirme ile verimli çalışmayan ve etkin yönetilmeyen işletmelerin harcama yükünden kurtulmakta ve bu satışla birlikte nakit gelir elde etmektedir. Fakat özelleştirme gelirlerinin bir defaya mahsus olması ve özellikle de kamu işletmelerinin kısmen ya da tamamen satışının yapılması, özelleştirmenin faydalı ya da sakıncalı olduğuna yönelik çeşitli yaklaşımları beraberinde getirmektedir. Hükümetler ise özelleştirmeye olan kamuoyu tepkilerini azaltmak için çeşitli yöntemler araştırmaktadır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler özelleştirme gelirlerini farklı amaçlar için kullanmaktadır. Gelişmiş ülkelerin özelleştirme gelirlerini yeni yatırımlarda kullanması; özelleştirmenin, literatürde yeni bir kavram olan mali alan ile ilişkilendirilmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla, bu açıdan özelleştirme mali alan yaratan yöntemlerden birisidir. 2008 Küresel Finans Krizi sonrasında, hükümetlerin krizlere karşı tedbirlerini arttırma yolları araması ilave mali alan yaratmanın önemini arttırmaktadır. Hükümetler, çeşitli şekillerde ilave mali alan yaratabilmektedir. Özellikle özelleştirmelerden elde edilen gelirin ilave mali alan yaratmak için kullanılması; özelleştirmeye farklı bir bakış açısı kazandırabilmektedir.

Özelleştirme ile ilgili teorik bilgiler incelendiğinde, özelleştirme ve mali alanın birbiriyle ilişkili olduğu görülebilmektedir. Tüm dünya ülkelerinin gündemine, özellikle 1980'li yıllarda giren özelleştirmenin amaçlarının, ilave mali alan yaratma yöntemlerinden bazılarıyla bağlantılı olmaktadır. Hükümetlerin özelleştirme ile verimli çalışmayan işletmeleri özel sektöre devrederek bütçe baskısını hafifletmeye çalışması; ilave mali alan yaratan yöntemlerden harcama önceliklerinin belirlenmesi ya da verimsiz harcamaların kısılması yöntemiyle aynı hedefler gerçekleştirilmek istenmektedir. Aynı şekilde bazı gelişmiş ülkelerin özelleştirme gelirlerini ayrı bir hesapta tutması ve bu gelirleri yatırım harcamalarında kullanması; mali alan tanımında yer alan bütçe odası benzetmesiyle uyumaktadır. İlave mali

alan yaratan bir diğer yöntem olan kamu gelirleri ile mali alan yaratılması da hemen hemen her ülkede uygulamada olan bir yöntemdir. Hükümetlerin kendi yapısına uygun bir vergi sistemi kullanması ve böylece vergi kayıp ve kaçacağını azaltmaya çalışması; uygun bir vergi oranı kullanarak vergi bilincini olumlu etkilemeye çalışması zaten her ülkenin uygulamada yürütmekte olduğu faaliyetlerdir. Tüm bunlara dayanarak, mali alanın kavram olarak yeni olmasına rağmen, aslında uzun zamandan beri hükümetlerin uygulamalarında yer aldığını söyleyebiliriz.

Bu çalışmada tümnden gelim yöntemi kullanılarak; çalışmanın birinci bölümünde özelleştirmenin teorik ve kavramsal çerçevesi üzerinde durulacaktır. Bu bölümde özelleştirmenin amaçları, yöntemleri ve süreci; özelleştirme eğilimlerinin zaman içerisindeki değişimi ve küresel anlamda özelleştirmeye olan yaklaşımlar incelenecektir. İkinci bölümünde ise, Milenyum Kalkınma Hedefleri ile ortaya çıkan mali alanın teorik ve kavramsal çerçevesi üzerinde durularak; mali alanın gerekliliği, ilave mali alan yaratan yöntemler ve mali alan yaratmada özelleştirme alternatifini bu bölümde incelenecektir. Son bölüm olan üçüncü bölümde ise, Türkiye'deki ilave mali alan yaratma çalışmaları; Türkiye'deki özelleştirme uygulamalarının gelişimi, yasal çerçevesi, kurumsal yapısı ve amaçlarının mali alan ile ilişkisi açıklanacaktır. Ayrıca, Türkiye'de gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarından mali alan ile ilişkilendirilebilecek olanlar incelenecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRME: TEORİK VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Özelleştirme, 1970’li yıllarda yaşanan Dünya Ekonomik Krizinden çıkış yolları arayan ekonomik politikalar sonucu, özellikle 1980’li yıllardan itibaren uygulamada sık başvurulan yöntemlerden birisidir. 1929 krizinde devletin ekonomideki payı arttıran gelişmeler, 1970 krizinde karşılan sorunların çözümünde yetersiz kalmış ve önemini yitirmeye başlamıştır. Devletin fonksiyonlarının artmasıyla birlikte etkilediği alanlarında genişlemesi; ödemeler dengesi açıkları, yüksek enflasyon, işsizlik ve bütçe açıkları gibi çeşitli ekonomik sorunları ortaya çıkarmıştır.

1980’li ve 1990’lı yıllarda, kamu sektörünün ekonomik hayatta giderek artan rolü karşılaşılan sorunlara çözüm bulmak amacıyla azaltılmaya ve serbest piyasa ekonomisi geliştirilmeye çalışılmıştır. Böylece özelleştirme, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin ekonomik ve siyasi gündeminin temel konularından biri olmuştur ve ekonomik gelişmeler arasında yeniden yerini almıştır.

Özelleştirme, başlangıçta serbest piyasa mekanizmasını savunan neoliberal yaklaşımın ürünü iken, günümüzde siyasi alanda, çoğu ideolojik parti tarafından önemli bir ekonomik yeniden yapılandırma stratejisi olarak ele alınmaktadır. Özelleştirme uygulamaları, siyasi iktidarların yapısına göre değişen, şekillenen ve belirsizleşen hükümet politikası olmaktan çıkmakta ve devlet politikası haline gelmektedir. Bu durumda da, özelleştirme ideolojik yapıdan sıyrılmakta, genel kabul gören ekonomik hedeflere ulaşmak için bir araç olarak görülmektedir¹. Özelleştirmenin ideolojik yapıdan sıyrılması, özelleştirmeye karar verme aşamasında etkilerinin daha iyi öngörülebilmesini sağlamaktadır. Böylece özelleştirme faaliyetleriyle değişen üretim yapısının olumsuz sonuçları en aza indirilebilmekte ve istihdam sorunu daha gerçekçi değerlendirilebilmektedir.

¹T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Stratejik Plan 2009-2013, s.55. <http://www.oib.gov.tr/2012/sgb/OIB2009_2013SP.pdf> (06.01.2015)

1.1. Özelleştirme Kavramı

Özelleştirme kavramı, kamunun sahip olduğu ticari ve sınai teşebbüsler ile varlıkların mülkiyet, yönetim ve denetimlerinin kısmen veya tamamen özel kişi ve kuruluşlara devredilmesi olarak tanımlanmaktadır². Özelleştirme sözcüğü ilk olarak 1983 yılında, Webster's New Collegiate Dictionary'nin 9. baskısında yer almış ve "özel hale getirmek, sınai veya ticari hayattaki denetim ve mülkiyeti, kamu kesiminden özel kesime aktarmak" olarak tanımlanmıştır. Ayrıca özelleştirme sözcüğü, 1969 yılında, Peter F. Drucker'ın "The Age of Discountinuity" isimli eserinde "reprivatization" şeklinde ilk kez kullanılmıştır. 1976 yılında ise, Robert W. Poole özelleştirme kavramını, "privatization" olarak kısaltmış ve "Reason Foundation" isimli çalışmasında kullanmıştır³.

Özelleştirme kavramı uygulamada, bazen çok kısıtlı bir alanı kapsayacak şekilde açıklanmakta, bazen de liberalizasyonu yani serbestleşmeyi de içerecek bir şekilde geniş olarak ele alınmaktadır⁴. Özelleştirmenin tanımı, ekonominin yeniden yapılandırılmasının bir yolu olarak düşünülmekte ve ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu nedenle özelleştirmenin tanımı, ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal yapısına göre değişen bir süreç olarak ortaya çıkmaktadır.

Özelleştirme kavramı dar anlamıyla; sadece kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyet ve yönetiminin özel kesime devrini ifade etmektedir⁵. Dar anlamıyla özelleştirmede, kamunun devredeceği sermayenin veya mülkiyetin en az % 51'lik payının özel sektöre devredilmesi veya satılması gerekmektedir⁶. Özelleştirme kamuoyu tarafından genelde dar anlamıyla bilinmektedir. Bu nedenle de özelleştirme ile ilgili yorumlar bu tanım etrafında yoğunlaşmaktadır.

² Mustafa Necati Doğan, "Rakamlarla Özelleştirme", T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Ankara 2012, s.7. < <http://www.oib.gov.tr/baskanlik/ozellestirme-kitap29%203.pdf> > (06.01.2015)

³Mehmet Şahin, Ahmet Kesik, Nihat Falay, *Kamu Maliyesine Yeni Bakış*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2006, s.182-183'den ÖZTÜRK, N., Özelleştirme Ders Notları. (T.C. Yüksek Denetleme Kurulu Eğitim Notları), <http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/eker-savas-ozellestirme.htm>, 15.09.2005

⁴ Pınar Feyzioğlu Akkoyunlu, *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, Beta Basım, İstanbul 2011, s.36.

⁵ Coşkun Can Aktan, *Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi*, Anadolu Matbaacılık, İzmir 2001, s.221.

⁶Güven Delice, Cengiz Yavilioğlu, "Özelleştirme: Kavramsal ve Teorik Çerçeve", (der. Cengiz Yavilioğlu, Güven Delice, Onur Özsoy), *Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları(İçinde)*, Lazer Ofset Matbaa Tesisleri, Ankara 2010, s.16.

Özelleştirme kavramı geniş anlamıyla ise; sadece varlık satışını değil, devlet tarafından üretilen ya da sunulan mal ve hizmetlerin özel kesim aktörleri tarafından sunulmasını amaçlayan veya izin veren tüm sözleşme biçimlerini kapsamaktadır⁷. Bir başka ifadeyle; kamunun halihazırda yürüttüğü faaliyetlerin dışarıdan hizmet alımı, yönetim anlaşmaları, her türlü kiralama işlemleri, yap-işlet-devret sözleşmeleri ve imtiyaz hakkı devirleri ile geçici olarak devredilmesiyle sonuçlanacak tüm işlemleri de içermektedir⁸. 1970 yılında yaşanan Dünya Ekonomik Krizine çözüm bulma çalışmalarında, serbest piyasa ekonomisini geliştirmek amacıyla özelleştirmenin geniş tanımıyla uygulanmaya çalışıldığını söyleyebiliriz.

Özelleştirmenin geniş anlamıyla uygulanması daha etkili olabilecek iken, hükümetler genelde özelleştirmeyi dar anlamıyla, varlık satışıyla, gerçekleştirmektedir. Bunun nedeni, hükümetlerin varlık satışlarıyla kısa sürede önemli miktarlarda nakit gelir elde etmesidir. Ayrıca varlık satışıyla, ileride bu varlıklardan sağlanabilecek gelirin, şimdiki değerinden daha fazla kazanç sağlanabileceği düşünülmektedir⁹. Özel sektörün etkisini arttırdığı özelleştirmenin geniş tanımında önemli tasarruflar sağlama konusu zaman almaktadır.

1.2.Özelleştirme Amaçları

Hükümetler tarafından birçok ülkede, farklı şekillerde uygulamaya konulan özelleştirme politikalarının çeşitli amaçlar taşıdığı görülmektedir. En genel anlamda ifade edilecek olunursa, özelleştirmenin ana felsefesi, devletin, asli görevleri olan adalet ve güvenliğin sağlanması yolundaki harcamaları ile özel sektör tarafından yüklenilemeyecek altyapı yatırımlarına yönelmesi, ekonominin ise pazar mekanizmaları tarafından yönlendirilmesidir¹⁰. Böylece hükümetler, toplumsal refahı arttırmayı ve kaynakların etkin kullanımıyla en yüksek faydayı sağlamayı amaçlamaktadır.

⁷İzak Atiyas, Burak Oder, “Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi”, *TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı) Yayınları*, Ankara 2008, s.16.

<http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271234172r8289.Turkiye_de_Ozellestirmenin_Hukuk_ve_Ekonomisi.pdf>(06.01.2015)

⁸T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Stratejik Plan 2009-2013, s.29.

⁹ Aytaç Eker, Coşkun Can Aktan, *Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme*, Takav Matbaası, İzmir 1993, s.341.

¹⁰ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, <<http://www.oib.gov.tr/baskanlik/felsefe.htm>> (06.01.2015)

Aslında hükümetlerin asli görevleri dışındaki faaliyetlerden uzaklaşması ve özellikle ekonomik alandaki faaliyetleri özel sektöre devretmesi; kamunun ekonomik alandaki başarısızlığının kabul edildiğinin göstergesidir. Bu durumun kabul görülmesinde, II. Dünya Savaşı'ndan sonra; seçmenlerin/vergi mükelleflerinin, destekledikleri devlet şeklinin (sosyal refah devleti+millileştirilmiş endüstriler) yarattığı olumsuz sonuçların (enflasyon + aşırı vergi yükü + dış ticaret açıkları) bütçe sınırlarını zorladığına ikna olmaları ve özelleştirmeyi sosyal seçim aracılığı ile desteklemeleri etkili olmuştur¹¹. Seçmenlerin/vergi mükelleflerinin bu olumsuz sonuçları görmeleri özelleştirmenin ön plana çıkmasında etkili olmuştur.

Gelişmekte olan ülkelerde, özelleştirmenin amaçlarının belirlenmesinde dışsal baskılar etkili olmaktadır. Bu çerçevede, kalkınma amaçlı özelleştirmelerin ortaya çıkışında Uluslararası Kalkınma Kuruluşları (Dünya Bankası) ve Uluslararası Finansal Kuruluşlardan (IMF) kaynaklanan dışsal baskılar önemli rol oynamaktadır. Ayrıca, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Uluslararası Kalkınma Ajansı da (USAID), ideolojik nedenlerle bir KİT'in en az % 51 hissesinin özel sektöre transfer edilmesini (denasyonalizasyonu) teşvik etmektedir. Genel olarak özelleştirmeye birlikte, kamu harcamalarını azaltıcı yönde baskıların ortaya çıkması ve kaynakların etkin kullanılmasıyla ekonomik büyümenin artırılması beklenmektedir. Özelleştirmeler sonucu kaynakların üretim faktörleri arasında optimal bir şekilde dağılacağı, böylece orta ve uzun vadede makroekonomik istikrarın sağlanmasına katkıda bulunulacağı varsayılmaktadır¹². Bu durum, devletin ekonomideki yerinin daraltılmasıyla ekonomik sistemde etkinliğin artması ve piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırılması ile mümkün olabilir.

Özelleştirmenin amaçları ülkeden ülkeye değişse de; bazı ortak amaçları bulunmaktadır. Bunlar; ekonomik, sosyal ve siyasal amaçlar olmak üzere üç başlık altında açıklanabilir.

¹¹ Güneri Akalın, *KİT Ekonomisi KİT'ler, Reformları, Alternatifleri ve Özelleştirilmeleri*, Esbank,1989, s.292.

¹² Güven Delice, "Özelleştirmenin Nedenleri, Amaçları ve Yöntemleri".....s.42.

1.2.1. Ekonomik Amaçlar

Her ülkede özelleştirme ile birçok amaç ve hedef sıralansa da bugüne kadar uygulanan politikalarda asıl amaç her zaman ekonomik olarak ortaya çıkmaktadır¹³. Hükümetler, özelleştirmeyi geniş anlamıyla ele aldıklarında ekonomik açıdan iki şekilde gelir sağlamaktadır. Birincisi, sahip oldukları iktisadi nitelikteki işletmeleri ve mal varlıklarını satarak doğrudan elde ettikleri gelirlerdir. İkincisinde ise, sundukları bazı hizmetlerin üretimini özel kesime devrederek dolaylı bir şekilde elde ettikleri gelirlerdir¹⁴. Kamunun ekonomik yapı içindeki rolünün azaltılarak piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırılması ve böylece ekonomik yapının etkinliğinin artırılması bu doğrultuda gerçekleştirilmek istenmektedir.

Bütçesel ve finansal iyileşme açısından özelleştirmenin amaçları şu şekilde sıralanmaktadır¹⁵:

- Kamu borç yükünü azaltmak,
- Kamu işletmelerinin hazineye olan finansal yüklerini azaltmak,
- Büyük ölçekli kamusal nitelikli yatırımların gerçekleştirilmesinde özel sektörün katkısını sağlamak,
- Vergi gelirlerini arttırmak için yeni kaynaklar yaratmak,
- Kamu işletmeciliğinden kaynaklanan bütçe baskılarını azaltmak.

Hükümetler, mülkiyetindeki iktisadi işletmeleri paylara bölerek hisse senedi şeklinde sermaye piyasasında satmasıyla; hem yeni kamu geliri sağlamakta hem de sermaye piyasalarını güçlendirmektedir¹⁶. Özelleştirme ile etkin ve verimli çalışmayan kamu işletmelerinin devredilmesiyle bütçe baskıları azalmaktadır ve bu işletmelerin zaman içinde kara geçmeleri sonucu aynı zamanda vergi gelirlerini de arttırmaktadır.

¹³ Veysel Atasoy, *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, Nurol Matbaacılık, Ankara 1993, s. 184.

¹⁴ Özhan Çetinkaya, *Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme*, Ekin Kitabevi, Bursa 2001, s.175.’den William Meggison, **Privization**, Foreign Policy, Spring 2000, Issue 118, s.14.

¹⁵ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Stratejik Plan 2009-2013.....s.29,30.

¹⁶Güven Delice, “Özelleştirmenin Nedenleri, Amaçları ve Yöntemleri”s.47,48.

Ekonomik alanda, özelleştirmeyi zorunlu kılan faktörlerle, özelleştirmenin amaçları arasında doğrusal bir ilişki bulunmaktadır. Özelleştirmenin amacı, serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek ve ona işlerlik kazandırmaktır. Özelleştirme ile serbest piyasa ekonomisinin en önemli unsuru olan rekabet kurumunun işlerlik kazanacağı, kaynak kullanımında ve kaynak dağılımında etkinliğin sağlanacağı ve sonuç olarak ekonomide verimliliğin artacağı kabul edilmektedir¹⁷. Kamunun tek üretici konumunda olduğu bazı mal ve hizmetlerin üretilmesi ile ilgili kararların siyasi kaygılar ile verilmesi; üretilen mal veya hizmetin ya çok üretilmesine ya da yeterince üretilmemesine neden olmaktadır. Bu durum da, gerekli yatırımların yapılmamasına ve kaynak kullanımında savurganlıklara yol açmaktadır. Kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması ile bu sorunların önüne geçilmek istenmektedir.

Etkinlik ve verimlilik kavramları genelde birlikte kullanılmalarına rağmen, farklı anlamlar içermektedir. Verimlilik kavramı, daha çok parasal olarak çıktının ölçülmesini ele alan, esas itibariyle eldeki kaynaklarla azami ürünün sağlanması ya da belirli bir ürünün mümkün olan en az kaynakla elde edilmesi olarak tanımlanmaktadır¹⁸. Başarılı bir özelleştirme süreci gerçekleştirilebilirse, özel sektörün ortalama verimliliği kamu sektörünün ortalama verimliliğinden yüksek olur. Kamu sektörünün verimliliği yükseltecek teknolojik gelişmeleri yeterince takip edememesi ve emek maliyetini yükselten bir istihdam politikası uygulaması verimliliğin düşük olmasına neden olabilmektedir¹⁹. Bu durumda da kamu sektörünün ekonomideki payının daraltılması sonucu verimlilik artışı sağlanabilecektir.

Etkinlik kavramı ise; son 25-30 yılda özellikle kamu kesiminde kullanılan ve parasal çıktıları değil faydayı ele alan bir kavramdır²⁰. Yani; bir kuruluşun, gerçekleştirdiği sonuç ile gerçekleştirmesi gereken arasındaki uygunluğu araştıran, en az maliyetle en yüksek faydayı

¹⁷ Coşkun Can Aktan, *Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi*,, s.221.

¹⁸ Özhan Çetinkaya, *Türkiye’de.....*, s.172’den Earl Ralph and George F. Break, *Public Finance*, New York, The Ronald Pres Company, 1961, s.64-67.

¹⁹ Berna Altıntaş, *Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri*, Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları, Yayın No:8, Ankara 1988, s.54.

²⁰ Özhan Çetinkaya, *Türkiye’de.....*, s.172’den, Nihat Falay, “Verimlilik-Etkinlik-Tutumluluk”, Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu, D.S.İ. Matbaası, 1988, s.52.

sağlamayı amaçlayan bir kavramdır²¹. Ekonomik etkinlik kavramı ile özellikle iki hususa değinilmektedir²²:

- *Yöneltil ve Teknolojik Etkinlik*: Bu tür etkinlik mikro (firma) etkinlik olup, belli bir teknoloji veya yönetim sayesinde veri girdi ile daha fazla çıktı üretilmesini ya da veri çıktının daha az girdi ile sağlanmasını ifade etmektedir. Bunu başarabilen yönetim veya teknoloji diğerine göre daha etkin olmaktadır. Bunun karşısı X-etkinsizliğıdir.
- *Tahsis Etkinliğı*: Bu kavram, refah iktisadından türetilmiş olup, en genel düzeyde ekonomideki tüm kaynak tahsisi ile ilgilidir. Etkin kaynak tahsisi, “Pareto Optimumu’nu” ifade etmektedir. Pareto anlamında optimum kaynak dağılımının sağlanması için, her malın üretiminin sağladığı marjinal sosyal faydanın, o malın üretiminin neden olduğu marjinal sosyal maliyete eşit olması gerekir.

Özelleştirme ile etkinlik ve verimlilik kavramlarının uygulamada gerçekleştirilebilmesi, kamu sektörünün ekonomideki rolünün azaltılmasını gerektirmektedir. Bu durum, kamu işletmelerinin devlet bütçesine yarattığı baskının ortadan kaldırılmasına; devletlerin kamu işletmeleri için bütçeden ayıracağı kaynakları alt yapı yatırımlarına ayırması gibi devletlerin lehine olabilecek gelişmeler sağlayabilmektedir.

Özelleştirmenin ekonomik etkinlik ve verimlilik amaçları şu şekilde sıralanmaktadır²³:

- Özel girişimciliğı teşvik etmek ve özel sektörün ekonomideki payını genişletmek,
- Pazar ekonomisi oluşturmak,
- Makroekonomik veya sektörel etkinlik ve rekabetçiliğı teşvik etmek,
- Ekonomideki sertlikleri bertaraf ederek esnekliğı korumak,
- Tekel alanlarında rekabeti teşvik etmek,
- Yerli tasarrufların harekete geçirilerek etkin sermaye piyasası kurmak, geliştirmek,
- Yerli ekonominin dünya ekonomisi ile bütünleşmesini teşvik etmek,
- İstihdam yaratmak.

²¹ Özhan Çetinkaya, *Türkiye’de.....*, s.172

²² Güven Delice, “Özelleştirmenin Nedenleri, Amaçları ve Yöntemleri”.....s.44.’den Akalın, Güneri, (1998), **KİT’ler ve Özelleştirmeleri**, Akçağ Yayınları, Ankara.

²³T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Stratejik Plan 2009-2013, s.29.

Kamu sektörünün bu amaçlar ile özel sektörün elindeki kaynakları kullanarak ekonomiyi geliştirmeyi hedeflediğini söyleyebiliriz. Özel girişimciliği teşvik ederek ve özel sektörün ekonomideki payını genişleterek bu hedefin gerçekleştirilmeye çalışıldığı söylenebilir. Özel girişimciliğin teşvik edilmesi, aynı zamanda istihdam yaratılmasını da sağlayabilmektedir.

1.2.2. Sosyal Amaçlar

Gelişmiş ve gelişmekte olan bütün ekonomilerde gelir ve servet dağılımında büyük dengesizlikler mevcuttur. Gelir ve servet dağılımında adaletsizliği arttıran faktörlerin başında faktör sahipliği, faktör fiyatı, kuşaklar arasında servetin intikali, miras hakkı gibi nedenler sayılmaktadır. Bu eşitsizliğin düzeltilmesi ve servetin geniş kitlelere yayılmasında özelleştirme politikasından yararlanılabilir²⁴. Özelleştirmenin sosyal amaçlarını ön plana çıkarması ile devlet, ülke içinde ve ülke dışında güçlü bir prestij sağlayabilmektedir.

Gelir dağılımı açısından özelleştirme amaçlarını şu şekilde sıralayabiliriz²⁵:

- Yabancı sermaye yatırımlarını çekmek,
- Orta sınıfa geliştirmek,
- Bireysel girişimi teşvik etmek.

Ekonomik ve mali amaçlar arasında da sayılan sermayenin tabana yayılması, aynı zamanda sosyal amaçlar arasında da yer almaktadır. Kamu sektörünün, mülkiyetindeki işletmelerin sermayelerini paylara bölerek halka satması ile sermayenin tabana yayılması mümkün olmaktadır. Hükümetler bu yolla, geniş kitleleri hisse senedi sahibi yaparak gelir düzeylerini iyileştirmeyi amaçlamaktadır. Ayrıca, bireysel girişimi teşvik ederek ve yabancı yatırımları çekerek yeni yatırımların yapılmasını sağlamakta ve istihdamın artmasını olumlu yönde etkilemektedir.

Sermayenin tabana yayılması için devletlerin hisse senedi fiyatlarını düşük belirlemesi, çalışanlara ve düşük gelirliilere öncelik verilmesi, özelleştirilecek kuruluşun hisselerinin belirli

²⁴ Coşkun Can Aktan, *Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi*,s.235.

²⁵ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Stratejik Plan 2009-2013*.....s.30.

bir kısmının kurum çalışanlarına düşük fiyatlardan verilmesi gibi düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Aksi halde, hisselerin tek bir kesimin elinde toplanmasına neden olunabilir ve sermayenin tabana yayılması güçleşir.

1.2.3. Siyasal Amaçlar

Özelleştirme uygulamalarında karar vericilerin amaç belirlemede, politik, sosyal ve finansal ortam etkili olmaktadır. Özelleştirme politik bir süreçtir ve demokratikleşmeyi sağlama aracı olarak da değerlendirilmektedir. Siyasi ve ekonomik gücün devletin elinde toplanması, bireylerin ve çeşitli toplum kesimlerinin siyasi karar mekanizmalarına katılmasını olumsuz etkilemektedir. Özelleştirmeyle; devletin siyasi gücü ile ekonomik gücünün ayrılması ve bireylerin ekonomik gücünün artırılması mümkün olacaktır. Bu durum da, demokratik bir toplum yapısı oluşturma sürecini hızlandıracaktır²⁶. Özelleştirme sürecindeki tepkiler, özelleştirme yöntemi ve kamuoyunun yapılacak özelleştirmeye tepkisi de; özelleştirmenin siyasi ve ideolojik amaçlarının belirlenmesinde etkili olabilmektedir.

Politik açıdan özelleştirme amaçlarını şu şekilde sıralayabiliriz²⁷:

- Kamu sektörünün ekonomik faaliyetlerdeki payını azaltmak,
- Devletin üretimden çekilmesini ve asli fonksiyonları üzerinde yoğunlaşmasını sağlayarak, kamu sektörünün faaliyet göstereceği alanları yeniden tanımlamak,
- Özel sektör faaliyetlerini geliştirmek ve desteklemek için gerekli ortamı oluşturmak,
- Kamu varlıklarının kamu yönetimi tarafından yanlış kullanılmasının önüne geçmek,
- Siyasi kaygı ile verilen ya da verilmeyen kararların ekonomiye etkisini azaltmak.

Özelleştirme her ne kadar demokratikleşmeyi sağlama aracı olarak görülse de, özelleştirmenin politik bir süreç olması ve amaçların buna bağlı olarak belirlenmesi özelleştirmenin sonuçlarının doğru bir şekilde öngörülmemesine neden olmaktadır. Özelleştirme ile kamunun ekonomideki rolünün azaltılması, yine kamu otoritesinin vereceği

²⁶ Güven Delice, “Özelleştirmenin Nedenleri, Amaçları ve Yöntemleri”.....s.50.

²⁷ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Stratejik Plan 2009-2013.....s.29,30.

kararlara bağılıdır. Bu durumda da özelleştirmenin birtakım sakıncalarının çıkması kaçınılmazdır.

1.3. Özelleştirmenin Faydaları ve Sakıncaları

Özelleştirmenin 1980'li yıllarda ekonomik politikalara yansımaları ekonomik, toplumsal ve siyasal yönden olumlu gelişmeler yaratmıştır. Fakat; özelleştirmenin olumlu sonuçlarının dışında bazı olumsuz sonuçları da mevcuttur. Bu kısımda özelleştirmenin faydaları ve sakıncaları kısaca incelenecektir.

1.3.1. Özelleştirmenin Faydaları

Özelleştirmenin faydalarının ortaya çıkması, kamunun ekonomideki rolünün azaltılmasını odak noktası yapmaktadır.

Bu çerçevede özelleştirmenin faydaları, maddeler halinde aşağıdaki gibi sıralayabilir²⁸:

- Rasyonel ekonomik kararların çoğu, piyasanın serbest rekabet düzeni içinde verilecektir. Böylece, mal ve hizmet üretiminin serbestleşmesi de sağlanacak ve etkinlik verimlilik artacaktır.
- Ekonomide hareketlilik sağlanacak; durgunluk ve verimsizlik azaltılarak, tüketicilere daha kaliteli ürün ve hizmet sunulacaktır. Özelleşen kuruluşlar ürün ve hizmetlerini piyasa taleplerine uygun miktarda ve çeşitlilikte üretmek konusunda serbesti ve karar yetkisine sahip olduklarından tüketici tercihleri optimal düzeyde karşılanacaktır.
- KİT'ler daha verimli çalışması beklenen anonim şirketlere dönüşecek ve ekonomiye daha çok katkı sağlayacaktır. Tüketici tercihlerini belirleme ve bu tercihlere göre hizmet etme açısından başarılı olan özel kuruluşlar kara geçme ve büyüme bakımından daha çok olanağa kavuşacaklardır ve bu durumda ekonomiye itici güç kazandıracaktır.
- Devletin sınırlı kaynakları, KİT yatırımları onların borçlarının ödenmesi yerine, halkın öncelikli gereksinimlerine yönelik alt yapı yatırımlarına ayrılacaktır.

²⁸ Hulki Cevizoğlu, *Özelleştirme*, Beyaz Yayınları, İstanbul 1998, s.25, 26.

- Toplumun her kesiminin mülkiyete ortaklığı sonucu sermayenin tabana yayılması sağlanmaktadır ve bu durumda demokrasi de güçlenmektedir. Sermayenin tabana yayılmasıyla; altın ya da taşınmaz mallara yapılan ekonomiye gelir getirmeyen yatırımlar, ekonomiye kanalize edilecek ve aktif yatırımlara dönüştürülecektir.
- Geliştirilecek serbest rekabet ortamı, o güne değin KİT'leri kendine rakip görmeyen öteki şirketler üzerinde de etki yapacaktır. Bu etki sonucunda söz konusu kuruluşlar, daha kaliteli, ucuz üretim ve hizmete yöneleceklerdir.
- Var olan sistem içinde banka mevduatı ve tahvil gibi tasarruf araçları ile, bir anlamda verdiği 'borç' karşılığı, gelir elde eden ya da bir yatırımın gelirine ortak olan halk, "mülkiyete ortak" olmak şansına kavuşacaktır.
- Bu arada, KİT'lerin satılacak pay senetlerinden sağlanacak gelirin, yeni yatırımlarda ve hizmet alanlarında kullanılması; yaşam standardını yükseltme yönünde etki yapacaktır.
- Özelleştirme ile ülkeye teknoloji transferi hızlanacak; dış rekabet gücü ve buna bağlı olarak da dışsattım artacaktır. Böylece, rekabet, karlılık, yatırım, vergi artışı ve istihdam sağlanmaktadır.

Özelleştirmenin faydalarının, sakıncalarından daha fazla olması kuşkusuz her hükümetin ulaşmak istediği bir sonuçtur. Özelleştirmenin yapılmasıyla; projeyi yapan, finansman sağlayan, üreten ve denetleyen kamu kurum ve kuruluşlarının üretimden çekilmeleri ile sadece denetim görevini yerine getirmeleri hizmetin daha iyi sunulmasını sağlayacaktır. Yukarıda sayılan faydalardan bazıları birbirinin devamı şeklinde gerçekleşebilirken; bazı durumlarda da birinin gerçekleşmesi durumunda diğerinin gerçekleşmesi pek mümkün olmayabilmektedir.

1.3.2. Özelleştirmenin Sakıncaları

Özelleştirmenin faydalarının yanı sıra bazı sakıncaları da bulunmaktadır. Özelleştirme bazı durumlarda kendi sorunlarını da beraberinde getirmektedir ve bu sorunlar özelleştirmenin dayandığı temel kavramlardan; özelleştirmenin başarılı olması için gerekli koşulların sağlanmasının zorluğundan ya da özelleştirmenin uygulanması sürecinde ortaya

çıkabilmektedir²⁹. Bunların dışında, politik sürecin özelleştirilecek kuruluşun belirlenmesinde etkili olması da diğer bir faktördür. Politikacılar, seçmenlerin tepkisiyle karşılaşp oy kaybetmemek amacıyla hareket etmektedirler. Bu durum özelleştirme ile beklenen katkıların elde edilmemesine neden olmaktadır.

Özelleştirmenin sakıncalarını şu şekilde sıralayabiliriz³⁰:

- Devletin özelleştirdiği mal ve hizmet üretimlerini devralan özel sektör ekonomik açıdan karlı olmayan alanlara yatırım yapmayabilir. Bu durumda da, kamu maliyesinin önemli bir aracı olan, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması zorlaşmaktadır.
- Devlet işletmelerinin ve sunulan hizmetlerin özelleştirilmesi ile istihdam seviyesi kısa dönemde düşebilir. Ayrıca, işletmelerin satılması ile istihdam fazlası açısından eleştirilen işletmelerin çalışanlarının işten çıkarılması ile işsizlik artabilir. Bu yüzden, yapılan özelleştirmelerin sonuçları olumsuz ya da olumlu olsa dahi, tüm özelleştirmeler halk tarafından olumsuz tepkiler alabilir.
- Özelleştirme ile rekabet ortamı yaratılmazsa, özelleşen monopollerin tüketici istismarına neden olması söz konusu olmaktadır. Özelleştirmenin ilk dönemlerinde bu söz konusu olabilir. Piyasayı tek başına yöneten bir firma tüketicileri istediği gibi kullanabilir.
- Özelleştirme ile devlet işletmelerinin ürettiği mal, üretim kapasitesi, satış hacmi gibi büyüklükler göz önüne alınmayabilmektedir. Bu büyüklüklerin yerine bu işletmelerin menkul ve gayrimenkulleri dikkate alınarak talebin artması sağlanabilir. Bu durumda işletmeyi alan özel sektör işletmeyi belli bir dönem sonra kapatarak gayrimenkullerini yüksek fiyattan satmakta ya da kiraya verebilmektedir.
- Devlet işletmelerinde özelleştirmenin blok satış şeklinde yapılması mülkiyetin ve sermayenin tabana yayılmasını engellemektedir. Bu nedenle de, özelleştirme gelirin dağılımını ve yeniden dağılımı bozmaktadır.

Hükümetler genelde ek maliyete neden olan işletmeleri özelleştirmektedir. Fakat devredilecek işletmelerin geçmişteki faaliyetlerinin yeterince araştırılmaması, bugünkü

²⁹ E.S. Savas, *Daha İyi Yönetimin Anahtarı Özelleştirme*, (çev. Ergün Yener), Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, No: 517, Ankara 1999, s.379.

³⁰ Özhan Çetinkaya, *Türkiye’de*s.179, 178.

durumunun anlaşılmasını güçleştirir ve işletmenin gelecekteki potansiyelinin öngörülememesine neden olabilir. Böyle bir durumda da özelleştirmenin yukarıdaki sakıncalarının ortaya çıkması önlenemez.

1.4. Özelleştirme Süreci

Devletin özelleştirme uygulamalarında karar verme süreci, genellikle dört aşamadan oluşmaktadır. Bunlar, işletmenin ya da hizmetin özel sektöre nasıl devredileceğine karar verilmesi, yasal ve yönetsel hazırlıkların yapılması, devrin gerçekleştirilmesi ve sürecin son aşamasında da izleme/denetim mekanizmalarının devreye sokulmasından oluşmaktadır.

1.4.1. Özelleştirmeye Karar Vermek

Özelleştirilecek işletme ya da hizmetin özel sektöre nasıl devredileceği, hangi özelleştirme yönteminin kullanılacağı, danışman seçimi gibi konular özelleştirmenin karar aşamasında belirlenmektedir. Gerekli ön hazırlıklar yapıldıktan sonra, özelleştirmeden sorumlu kurum ya da idare tarafından özelleştirme kararı verilmektedir. Özelleştirmeye karar aşamasında yapılan ön hazırlıklar, özelleştirmenin yapılma nedenlerine göre değişmektedir.

Genel olarak; kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesine karar verecek devletler, özelleştirme çalışmalarını bir plana ve takvime bağlamaktadır. Ayrıca, özelleştirme çalışmalarının kamuoyu ve yatırımcılar tarafından benimsenebilmesi için, bu amaçla yapılacak hazırlıkların birkaç yıl önceden başlatılması gerekmektedir³¹. Özelleştirme çalışmalarının bir plana göre belirlenmesi, özelleştirmelerin sonuçlarının daha gerçekçi öngörülebilmesini sağlayabilmektedir. Bu çalışmaların belirli bir zaman dilimine yayılması da kamuoyunun özelleştirmeye olan bakış açısının gelişmesine yardımcı olabilmektedir.

1.4.2. Yasal ve Yönetsel Hazırlıkların Yapılması

Özelleştirmeye karar verme aşamasında danışmanların belirlenmesi ile bu danışmanların raporları doğrultusunda satışın ya da hizmet devrinin yasal açıdan aksamaması

³¹ Veysel Atasoy, *Türkiye'de Kamu İktisadi.....s. 186.*'dan DURUPTY, Michel, **Les Privatisations en France**, La Documentation Française, Imorimeria Bialec-Nancy, 1988, s.61

için bazı düzenlemeler yapılmaktadır. Bu düzenlemeler; özelleştirilecek işletmenin hisselerinin bölünmesi ve fiyatının tespiti, satış koşulları, ihale şekli, banka ve borsa işlemleri, hizmetin nasıl görüleceği, hizmetin bedelinin ödeme şartları gibi düzenlemelerdir. Özelleştirmenin başarılı olması için tanıtımın kamuoyuna iyi yapılması ve geniş kitlelere ulaşılması gerekmektedir.

Özelleştirmede, tanıtım çalışmaları çok büyük önem taşımaktadır. Bu yüzden, bu aşamada yapılacak en önemli iş tanıtım çalışmalarıdır. Öncelikle, kamuoyunun özelleştirme çalışmalarını benimsemesi ve özelleştirmeye karşı tepki koyan çeşitli kişi ve kuruluşlarının tepkilerinin azaltılması veya etkisiz hale getirilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, özelleştirmede başarı sağlayabilmek için gerekli ortamın hazırlanmasından sonra, yerli ve yabancı yatırımların ilgisinin çekilmesi oldukça büyük önem taşımaktadır³². Bu aşamanın başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesi, özelleştirmenin amaçlarının gerçekleştirilmesine büyük katkı sağlayabilmektedir.

1.4.3. Devri Gerçekleştirmek

İşletmenin ya da hizmetin tüm devir işlemleri tamamlandıktan sonra ihalenin yapılması aşamasına gelinmektedir. Özelleştirilecek olan işletme ise; özelleştirme yöntemi blok satış ya da halka arz yöntemi olmaktadır³³. Özelleştirilecek olan kuruluşun piyasa dışı satış yoluyla devri, bir başka deyişle karşılıklı istekle, blok olarak satışı kararlaştırılmış ise; satışla ilgili olarak kurulan komisyonun kararı üzerine veya doğrudan özelleştirmeye yetkili makamın kararı ile gerçekleştirilir. Özelleştirme, halka arz yöntemiyle yapılmışsa, sermaye piyasasının kurallarına uygun olarak, piyasaya çıkarılacak hisse senetlerinin halka aracı banka ve borsa aracılığıyla sunulması ile gerçekleşmektedir. Aynı şekilde, piyasa dışı bir satış metodunun diğer bir şekli olarak, çalışanlara hisse ayrılmışsa, bu hisselerin çalışanlara intikaliyle satış tamamlanmış olmaktadır³⁴. Bütün bu işleyişin gerçekleşmesinden idare sorumlu olmaktadır.

³² Veysel Atasoy, *Türkiye'de Kamu İktisadi*.....s. 186.

³³ Özhan Çetinkaya, *Türkiye'de*s.187.

³⁴ Veysel Atasoy, *Türkiye'de Kamu İktisadi*.....s. 186.

1.4.4. İzlemek ve Denetlemek

Özelleştirilen işletmenin ya da hizmetin, nasıl yapıldığının izlenmesi ve sonuçlarının denetlenmesi gerekmektedir. Özellikle kamu işletmelerinin hisselerinin tamamının devri yapılmışsa; tüketicilerin mağdur edilmemesi açısından özelleştirilen işletmenin faaliyetlerinin izlenmesi önemlidir. Tüketicilerin menfaatlerinin zarar gördüğünün tespit edilmesi durumunda devletin bu duruma müdahale etmesi, hatta gerektiğinde bu şirkete tekrar el koyması söz konusu olacaktır. Gerekli yasal ve yönetsel hazırlıkların başarılı bir şekilde yapılması, şeffaflığı arttırarak özelleştirmenin izlenmesini ve denetlenmesini kolaylaştırabilmektedir.

1.5. Özelleştirme Yöntemleri

Özelleştirme sürecindeki unsurlara dayanarak, özelleştirme yapacak hükümet tarafından verilecek en önemli kararlardan biri, kamudaki varlıkların özel mülkiyete transfer edilme yöntemi olmaktadır. Özelleştirmeye karar aşamasında ekonomik sürecin yanında, politik süreçte oldukça etkili olmaktadır. Bu nedenle, özelleştirme yöntemine karar vermek oldukça güçleşmektedir. Özelleştirme programına alınan kuruluşlarda, özelleştirme yöntemlerinden sadece birinin uygulanması ile özelleştirme yapılırken; birkaç yöntemin birlikte uygulanması da mümkün olabilmektedir.

Hükümetin özelleştirme yöntemine karar verirken dikkate alması gereken en önemli hususlar şunlardır³⁵:

- Ülkedeki düzenleyici yapının geçmişi, bugünü ve potansiyel geleceği,
- Potansiyel yatırımcıların durumu,
- Özelleştirmede önemli çıkar gruplarına verilecek ayrıcalıklar,
- Ülkedeki sermaye piyasası şartları ve şirket idaresine yönelik mevcut kurumsal çerçeve,
- Hükümetin piyasalar ve regülasyon konusundaki ideolojik görüşü,
- Varlıkların mülkiyetinin geçmişte kime ait olduğu,

³⁵Güven Delice, “Özelleştirmenin Nedenleri, Amaçları ve Yöntemleri”.....s.49.’den Megginson, William L. and Jeffrey, M. Netter, (2001), “From State to Market: A survey of Empirical Studies on Privatization”, Journal of Economic Literature, Vol.39, No. 2, June, pp. 321-389.

- Hükümetin tasfiye edilmiş varlıklarını yabancılara bırakma istekliliği,
- KİT'lerin finansal ve rekabetçi pozisyonu,
- KİT'lerin satışı sonrasında yatırımcıların mülkiyet hakları açısından hükümetin güvenilir taahhüt verme kudreti.

Özelleştirme hangi yöntemle yapılırsa yapılsın tam bir özelleştirmeden söz edebilmek için mutlaka KİT'in en az % 51'lik hisse payının özel mülkiyete devredilmesi gerekmektedir ve yönetimin de mutlaka özel sektörün elinde olması tam bir özelleştirme için kaçınılmazdır. Özelleştirmeye bu açıdan yaklaşıldığında özelleştirme yöntemleri arasından yer alan, “finansal kiralama” (leasing), “yönetim devri”, kamu özel sektör ortaklığı”, “imtiyaz devri” ve “ihale yöntemleri” ile “kurumsal serbestleştirme” (deregülasyon), ekonomide mülkiyet ve yönetim devrini öngörmediği için, tam bir özelleştirme olarak kabul edilmemektedir. Bununla birlikte bu yöntemler, sonuçları açısından tam bir mülkiyet transferine yol açmamakla beraber, bu sonuca bir hazırlık olması bakımından “özelleştirme benzeri” yöntemler olarak tanımlanabilir³⁶.

Özelleştirme geniş anlamda ele alındığında özelleştirme yöntemleri, yani tipleri, metodları olarak adlandırılan özelleştirmenin yapılaş şekilleri çeşitlenmektedir. Bu çeşitlilik, özelleştirme kavramının ve uygulamanın artmasıyla, devletin mal ve hizmetlerinin üretim ve sunumunu tekrar gözden geçirmesiyle ilgili olmaktadır. Özelleştirilecek işletmelerin ve hizmetlerin özelleştirilme şekilleri özelleştirmenin başarısında oldukça etkili olmaktadır. Özelleştirme yöntemleri; dar anlamda kamu işletmelerinin, geniş anlamda kamunun sunduğu bazı mal ve hizmetlerin, özel sektöre devredilme şekillerinde, birlikte ele alındığında Satış yöntemi, Kiralama yöntemi, Yönetim Devri yöntemi, İhale yöntemi, İmtiyaz yöntemi, Yasal Kurumsal Serbestleşme yöntemi, Ortak Girişimler yöntemi olarak açıklanabilir³⁷. Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları ise, tam bir özelleştirme yöntemi olmasa da; kurulacak şirketlerde özel sektör payının daha yüksek olması bu sistemi özelleştirmeye çok yaklaştırmaktadır³⁸. Bu nedenle KÖSO'lar da özelleştirme yöntemleri arasında açıklanacaktır.

³⁶ Rıdvan Karluk, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, Esbank Yayınları, Yayın No:5, İstanbul 1994, s.136,137.

³⁷ Özhan Çetinkaya, *Türkiye'de*s.185.

³⁸ Muzaffer Demirbaş; Musa Türkoğlu, “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları*, Cilt:7, Sayı:1, 2002, s.249. <<http://edergi.sdu.edu.tr/index.php/iibfd/article/viewFile/2491/2234>> (06.01.2015)

1.5.1.Satış Yöntemi

Özelleştirme kavramı kullanıldığında akla ilk gelen ve en çok başvurulan yöntem, mülkiyetin devrini öngören satış yöntemi olmaktadır. Devlet işletmelerinin satışı; sermayenin hisse senedi yoluyla satışı ve işletmenin doğrudan satışı (blok satışı) olmak üzere iki şekilde gerçekleşmektedir.

1.5.1.1.Hisse Senedi Yoluyla Satış Yöntemi

Bu yöntemde, işletme sermayesi paylara bölünmekte ve kuruluş, sermaye şirketine dönüştürülmektedir³⁹. Şirkete dönüştürülen ve sermayesi paylara bölünen işletmenin satışı, hisse senetlerinin doğrudan halka arzı ve Menkul Kıymetler Borsası'nda hisse senetlerinin satışı şeklinde olmak üzere iki yöntemle yapılmaktadır.

- *Senetlerin Doğrudan Halka Arzı (Birinci El Piyasa):* Bu yöntem; şirkete dönüştürülüp, sermayesi paylara bölünen kuruluşların senetlerinin doğrudan halka arz edilmesi ile uygulanmaktadır ve Dünya'da en yaygın uygulanan yöntemlerden biridir. Halka arzda, özelleştirilecek teşebbüsün hisse senetleri nama veya hamiline yazılı olarak doğrudan halka arz edilir. Hisseler için ya bir tavan fiyat tespit edilerek ihale yoluna başvurulur ya da hisseler sabit bir fiyatla halka arz edilir⁴⁰. Halka arz yöntemi, uygulanması zor yöntemlerden biri olsa da; sermaye piyasalarını geliştirmenin ve mülkiyetin yaygınlığını sağlamanın önemli araçlarından biri olmaktadır.
- *Menkul Kıymetler Borsasında Hisse Senetlerinin Satışı (İkinci El Piyasa):* İkinci el piyasa, daha önce halka arz edilmiş ya da satılmış menkul değerlerin arz ve talebinin karşılaştığı bir piyasadır⁴¹. Hisse senetleri borsaya aracı kuruluşlar ya da bankalar aracılığıyla satışa sunulur. Menkul kıymetler borsasına satış iki şekilde gerçekleştirilmektedir. Birinci satış şeklinde; senetler, sabit ihraç fiyatlarıyla (nominal değerler) satışa çıkarılır. Bu uygulama senetlerin üzerinde yazılı değerler için geçerli olmaktadır ve bu değerler üzerinden satış

³⁹ Özhan Çetinkaya, *Türkiye'de.....*, s.181.

⁴⁰ Güven Delice, "Özelleştirmenin Nedenleri, Amaçları ve Yöntemleri".....s.53

⁴¹ Hulki Cevizoğlu, *Özelleştirme,.....*s.58.

yapılmaktadır⁴². İkinci satış şeklinde ise; senetler taban fiyatlı arttırma ile satışa çıkarılmaktadır. Bu uygulamada senetler için belirlenen taban fiyat aracı kurumların katıldıkları açık arttırmalar sonucunda belirlenerek, senetler toptan satılmaktadır. Senetleri alan aracı kurum fiyat garantisi vermek zorundadır. Aracı kurum arttırdığı fiyatta senetleri satamazsa, bu durumdan özelleştirmeyi yapan idare sorumlu tutulamaz. Çünkü aracı kurum belirlediği fiyatın karşılığını ödemiştir. Satılmayan senetler aracı kurum elinde kalır⁴³. Menkul kıymetler borsasında hisse senetlerinin satışı yönteminin başarılı bir şekilde yapılması için, sermaye piyasasının özelleştirilmenin yapılmasını mümkün kılması ve halkın yeterli alım gücüne sahip olması gerekmektedir.

Hisse senedi satış yöntemleri olan; Senetlerin Doğrudan Halka Arzı ve Menkul Kıymetler Borsasında Hisse Senetlerinin Satışı yöntemleri ile yerli tasarruflar harekete geçirilebilmekte ve sermaye piyasası geliştirilebilmektedir. Böylece özelleştirmenin sosyal amaçlarından olan sermayenin tabana yayılması amacı da gerçekleştirilebilir.

1.5.1.2.Doğrudan Satış (Blok Satış) Yöntemi

Blok satış, özelleştirilecek kuruluşteki kamu paylarının, tamamının veya bir kısmının grup halinde (blok olarak) satışdır. Satışa konu hisse grubuna ait hak ve yükümlülükler, bu yolla alıcıya geçer⁴⁴. Devredilen hisseler genellikle şirkette yönetimin kontrolünü sağlayan büyüklükte olmaktadır. Yönetimde kontrol hakkı vermeyen blok hisse satışları da yapılmaktadır ve bu tür uygulamaları genellikle yatırım fonları talep etmektedir. Satış bir ya da birden fazla şirkete yapılabilmektedir. Tam özelleştirme, mülkiyet ve kontrolün % 100'ünün özel bir alıcıya ya da alıcılara transferidir. Kısmi satışlarda bu oran daha az olmaktadır. Bu yöntem tek bir alıcıya yönelik satışların yanı sıra herhangi bir açık artırma ya da ihale süreci kanalıyla yürütülen satışları da kapsamaktadır ve yöntemin en önemli avantajı özelleştirmenin hızlı gerçekleştirilmesidir⁴⁵. Hisselerin blok halinde satılması, özelleştirmenin

⁴² Özhan Çetinkaya, *Türkiye'de*.....s.181, 182.

⁴³ Hulki Cevizoğlu, *Özelleştirme*,.....s.58.

⁴⁴ Yusuf Bayraktutan, *Batı Avrupa ve Orta Asya'da Özelleştirme*, Kocaeli Ticaret Odası Yayınları, Kocaeli 2010, s.39.

⁴⁵Güven Delice, "Özelleştirmenin Nedenleri, Amaçları ve Yöntemleri".....s.52.

sakıncalarında da belirtildiği gibi sermayenin tabana yayılmasını engellemektedir. Bu durumda, özelleştirmenin amaçlarının gerçekleştirilmesi zorlaştırmaktadır.

1.5.2.Kiralama (Leasing) Yöntemi

Kiralama yöntemi, kuruluşların aktiflerindeki varlıkların belli bir bedel (kira) karşılığında, belli bir süre ile kullanım hakkının verilmesidir⁴⁶. Bu işletmelerin kullanım hakkının verilmesi özelleştirmeye hazırlık süreci olarak değerlendirilebilmektedir. Kullanım hakkını alan kiracının belirli bir süre sonunda, işletmeyi satın almasıyla, işletmenin özelleştirilmesi öngörülmektedir. Kiralama yönteminin, yönetim sözleşmelerinin eksikliklerini giderebilmek amacıyla geliştirildiği de söylenebilmektedir.

Kiralama uygulamalarında; hükümetler ve daha çok belediyeler, kendi araç ve malzemelerini özel bir şirkete kiralarlar. Operasyon ve yönetim, kiralayan şirket tarafından gerçekleştirilir. Kira sözleşmelerinde varlıkların kullanımı için hükümete ödeme yapan özel taraf, operasyon riskini ve varlıkların bakımını üstlenir. Bu nedenle, maliyetleri azaltma ve varlıkların uzun vadeli değerini koruma konusunda daha dikkatli ve sorumlu davranır. Bunun nedeni ise, ücretlerin genellikle performansa ve gelire bağlı olmasıdır⁴⁷. Ayrıca, kiralama yöntemi ile mali yapıları güçsüz olan işletmelerin verimli çalışmaları sağlanmak istenmekte ve özelleştirmeye hazır hale getirilmeleri amaçlanmaktadır.

1.5.3.Yönetim Devri (İşletme Hakkı) Yöntemi

Yönetim devri, kuruluşların bütün olarak veya aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimlerinin, mülkiyet hakkı saklı kalmak koşuluyla, bedel karşılığında, belli bir süre ile işletilmesi hakkının özel sektöre verilmesidir⁴⁸. Kiralama yönteminde olduğu gibi bu yöntemde de verimli çalıştırılmayan devlet işletmelerinin, özelleştirilmeye hazırlanması öngörülmektedir.

⁴⁶ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ,...

⁴⁷ Güven Delice, "Özelleştirmenin Nedenleri, Amaçları ve Yöntemleri".....s.58.

⁴⁸ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ,...

Yönetim devrinin, kiralama yönteminden temel farkı; kar ve zarar ile işletme giderlerini karşılama yükümlülüğünün işletme sahibine (hükümete) ait olmasıdır⁴⁹. Hükümetler, işletmelerin verimliliğini arttırmak isterken; bir yandan da herhangi bir zarar durumunda ek bir maliyetle karşılaşmaktadır. Buna rağmen, hükümetler mülkiyetin devrini yapmak istemediği durumlarda bu yönetime başvurmaktadır.

1.5.4.İhale Yöntemi

İhale yöntemi, doğrudan devlet tarafından sunulması zorunlu olan hizmetlerin dışında kalan hizmetlerin, ilgili kamu tüzel kişisinin gözetim ve denetiminde olmak üzere, daha ekonomik koşullarda, daha etkin ve verimli sunulması amacıyla özel sektöre sözleşmeyle devredilmesidir⁵⁰. Literatürde dış kaynak kullanımı (outsourcing) olarak da adlandırılan ihale yönteminde, daha önce bir kamu kuruluşunun yerine getirdiği bir faaliyet, ilgili kuruluş tarafından ihaleyle (alt sözleşmelerle), özel kesime yaptırılmaktadır. Bu yöntemde mülkiyet devri söz konusu değildir. Burada ilgili kamu kuruluşu, hizmeti kendi örgüt ve personeli aracılığıyla yürütmek yerine, bu hizmeti özel firmalara yaptırma yoluna gitmektedir⁵¹. Hükümetler bu şekilde, sunulan hizmetlerin kalitesini arttırmayı; maliyetlerini ise azaltmayı hedeflemektedir.

Devletin, ihale yoluyla özelleştirmeyi benimsemesi ve uygulayabilmesi için genel olarak dört koşulun sağlanması gerekmektedir. Bu koşullar şunlardır⁵²:

- Özelleştirilecek birimin mali sıkıntı içinde olması,
- Hizmetin kalitesinde veya hizmetin düzeyinde bir düşme olmadan ihalenin önemli bir tasarruf sağlayacak olması,
- Hizmetten yararlananların, etkilenen çalışanların ve devlet hizmetinden yararlanan diğer grupların politik gücü değerlendirildiğinde sözleşmenin mümkün olması,

⁴⁹ Yusuf Bayraktutan, *Batı Avrupa ve Orta Asya'da Özelleştirme*,..... s.47.

⁵⁰ Özhan Çetinkaya, *Türkiye'de*.....s.183.

⁵¹Güven Delice, "Özelleştirmenin Nedenleri, Amaçları ve Yöntemleri".....s.54.

⁵² E.s. Savas, *Daha İyi Yönetimin Anahtarı*.....s.379.

- Beklenmeyen bazı kötü gelişmeler sonucu, mevcut konumla hizmet vermeye devam etmenin mümkün olmaması.

İhale yöntemine, yerel yönetim hizmetlerinin özelleştirilmesinde; yerel düzeyde çöplerin toplanması ve temizlik ihalelerinde başvurulmaktadır. Bu şekilde, hizmetin kalitesinin artırılması ve rekabetin kurumsallaşması sağlanmaktadır. Rekabetin kurumsallaşmasının tüketicinin lehine olacağı da çok açıktır.

1.5.5.İmtiyaz Yöntemi

İmtiyaz sözleşmesi, kamu hizmetinin her türlü gider ve zararı kendisine ait olmak üzere, idare tarafından konulacak şartlar, sağlanacak koşullar ve verilecek yararlar karşılığında özel kişiler tarafından gerçekleştirilecek bir sözleşmedir⁵³. İhale yönteminde bilerek yaratılan rekabet ortamı, bu yöntemde ya mümkün olmamaktadır ya da istenmemektedir. İmtiyaz yönteminde hükümet, özel sektöre belirli bir alanda ticari faaliyette bulunma konusunda özel bir hak vermektedir. Hükümetler bu hakkı, en iyi hizmeti sunacak ya da en iyi üretim yapabilecek firmaya verecektir. Kamuda etkin bir şekilde üretilmeyen; elektrik, su, demiryolları gibi doğal tekellerin söz konusu olduğu kamusal hizmetlerin üretiminde bu yöntem kullanılmaktadır.

İmtiyaz yönteminde tüketiciler, doğrudan doğruya hizmeti sunan özel sektöre ödeme yaparlar. Hükümetler ise hizmet düzeyini ve fiyatını düzenleyebilmektedir. İmtiyaz sözleşmeleri, 20-30 yıl süreyle, fiyatların belirlenebildiği hizmetlerde geçerli olmaktadır. Bu süre bazı projelerde daha uzunda olabilmektedir. İmtiyaz yöntemiyle hükümetler, bütçeye ek maliyet yüklememekte ve özel kesim aracılığıyla daha etkin üretim yapılmasını hedeflenmektedir.

1.5.6. Yasal Kurumsal Serbestleşme Yöntemi

Yasal kurumsal serbestleşme yöntemi; geniş anlamda özelleştirme içinde yer almakta ve devletin ekonomik sınırlarının daraltılmasını amaçlamaktadır. Ayrıca bu yöntem ile çoğu alanda devlet tekeli, yasal düzenlemelerin yapılmasıyla kaldırılmakta ve mal ve hizmetlerin

⁵³ Özhan Çetinkaya, *Türkiye’de*.....s.185.

üretiminde özel kesimin yer alması sağlanmaktadır⁵⁴. Devlet tekellerinin kaldırılması, mal ve hizmetlerin artan rekabetle birlikte daha uygun maliyetlerle ve daha kaliteli sunulmasını sağlamaktadır. Bu durum hükümetlerin bütçe yükünü hafifletmekte; tüketicilerin mal ve hizmet alımındaki seçeneklerini arttırmaktadır.

1.5.7.Ortak Girişimler Yöntemi

Ortak girişim; hukuken ve iktisaden birbirinden bağımsız iki veya daha fazla gerçek veya tüzel kişiliğin, ortak belirli bir amacı ortaklaşa gerçekleştirmek ve kar elde etmek için kurdukları ve müştereken yönettikleri, tüzel kişiliği bulunan veya bulunmayan ortaklık şeklinde tanımlanmaktadır. Ortak girişim sözleşmelerinin temel unsurları şunlardır⁵⁵:

➤ Ortak girişim bir ortaklık sözleşmesi ile kurulur ve ortaklık için, kuruculardan ayrı bağımsız bir organizasyonun varlığı gereklidir. Bu bağımsız organizasyonun mutlaka tüzel kişilik çatısı altında kurulması zorunlu değildir.

➤ İki veya daha fazla birbirinden bağımsız gerçek veya tüzel kişinin bir araya gelmesi gerekmektedir.

➤ Taahhüt edilen işi ortaklaşa yerine getirme ve kar elde etme amacı vardır.

➤ Ortakların şirketi birlikte yönetmeleri ilkesi geçerlidir.

➤ Ortaklık, amaç ve öngörülen süre ile sınırlı olmaktadır.

Bu tür ortaklıklar; özellikle yeni yatırımlara ihtiyaç duyan devlet işletmelerinin, üretime girmek isteyen yerli ve yabancı sermayeyi kullanarak kendini yenilemesini sağlamaktadır. Ayrıca, yerli ve yabancı sermayenin giremeyeceği üretim alanına girmesi sağlanmakta ve belirli bir süre sonra da işletmenin tamamının özelleştirilmesine olanak sağlayabilmektedir.

1.5.8. Kamu Özel Sektör Ortaklıkları Yöntemi (KÖSO)

Kamu Özel Sektör Ortaklıkları (KÖSO), kamusal hizmetlerin özelleştirilmesinde yeni aşama olarak kabul edilmektedir. KÖSO'lar, kamunun ihtiyacı olan mal ve hizmetlerin

⁵⁴ Özhan Çetinkaya, *Türkiye'de Devlet*s.185.

⁵⁵ Güven Delice, "Özelleştirmenin Nedenleri, Amaçları ve Yöntemleri".....s.61.'den Öztürk, Pınar, (2001), **Ortak Girişim (Joint Venture) ve Uygulanacak Hukuk**, Beta Yayınları, İstanbul.

sağlanması amacıyla devletle bir özel hukuk tüzel kişisi arasında yapılan ve ortaya çıkabilecek risklerin paylaşıldığı bağlayıcı bir sözleşmeye dayanan ortaklıklardır⁵⁶. Kamu özel sektör ortaklığını, ABD Genel Muhasebe Ofisi ise; kamu hizmeti sunan bir sistem ya da tesisi kısmen ya da tamamen yenilemek, inşa etmek, işletmek, bakımını sağlamak veya yönetmek için kamu ve özel sektör ortakları arasında oluşturulmuş sözleşmeye dayalı anlaşma olarak tanımlamıştır⁵⁷. Çeşitli ülkelerde uygulamaya konulan KÖSO'lar iyi düzenlendiği takdirde, kamu ve özel sektörün avantajlarını bir araya getirmektedir. Özel sektör payının daha fazla olması, KÖSO'ları özelleştirmeye daha çok yaklaştırmaktadır. Diğer bir ifadeyle ortaklığın, yönetimin özel sektörde olacak bir yapıda olması, KÖSO'ları özelleştirme ile ilişkilendirebilir.

Son yıllarda, özelleştirme politikalarını etkileyen eğilimlerin değişmesi ve KÖSO'ların ön plana çıkmasıyla; KÖSO'ların bir özelleştirme yöntemi olarak değil de, özelleştirmenin yerini alabilecek bir çözüm olabileceği düşünülmektedir. Bunun nedeni, KÖSO ve özelleştirme uygulamaları arasında çeşitli farklılıkların bulunmasıdır. Bu farklılıkların başında, KÖSO'larda kamu hizmetlerinin teslimi sorumluluğu kamu sektörünün elinde kalırken; özelleştirme uygulamalarında sorumluluğun özel sektöre geçmesi ve kamu sektörünün sadece düzenleyici bir sorumluluk alması gelmektedir. Ayrıca KÖSO'larda mülkiyet transferi yoktur ve kamu sektörü mülkiyete sahip olma sorumluluğunu taşımaya devam etmektedir⁵⁸.

1980'li yıllarda yoğunlaşan özelleştirme uygulamaları, bu dönemdeki ekonomide liberalleşme akımının ilk aşaması olarak görülebilir. Bu aşamada, devletlerin sahip olduğu mevcut ekonomik kuruluşlar, ekonomide etkinlik ve verimliliğin artırılması amacıyla özel sektöre devredilmişlerdir. Özel sektör etkinliğinin yüksek olması ve devletin yeterli kaynağa sahip olmamasından dolayı artan ihtiyaçları karşılayamaması, özel sektörün etkinliğinden yararlanma yolları aranmasına yol açmıştır. Burada temel amaç, devlet ve özel sektör kapasitelerinin ortak bir çıkar için bir araya getirilmesidir. Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları,

⁵⁶ Ali Güner Tekin, "Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri/Kamu-Özel Ortaklıkları", *İdarecinin Sesi*, Cilt:21, 2007, s.10. <<http://www.oib.gov.tr/baskanlik/aligunertekin.pdf>>(06.01.2015)

⁵⁷Mehmet Şahin, Özge Uysal, *Kamu Ekonomisi Perspektifinden Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları*, Ekin Yayıncılık, Bursa 2008, s.12-13.'den Tanja PFLUG, **Public-Private Partnerships in the framework of Financing for Development**, Heinrich Boell Foundation Washington Office, Policy Paper 18, March 1, 2002, <http://www.boell.org/docs/ppps.pdf>, s.6;dan www.gao.org

⁵⁸A. Meral Uzun, Cengiz Yavilioğlu, "Bir Özelleştirme Yöntemi Olarak Kamu-Özel İşbirlikleri (PPP)", (der. Cengiz Yavilioğlu, Güven Delice, Onur Özsoy), *Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları(İçinde)*, Lazer Ofset Matbaa Tesisleri, Ankara, s.80.

liberalleşme akımının ikinci aşaması olarak görülmektedir. Bugünkü anlamda KÖSO modellerinin uygulaması ise ilk olarak 1992 yılında, İngiltere’de, “Özel Sektör Finansman Girişimi” adı altında başlamıştır⁵⁹.

Kamu Özel Sektör Ortaklıklarının küresel kapsamdaki gelişiminde, altyapı hizmetlerinin finansmanında, yapımında ve işletilmesinde kamu kaynaklarının yetersiz kalması; altyapı hizmetlerinin hızlı inşası, zamanında teslimi, bütçeye uygunluğu, etkinliği ve sürdürülebilirliği sayılabilmektedir. Bu sebeplerden dolayı; telekomünikasyon ve ulaştırmadan savunmaya kadar her türlü altyapı hizmetleri özel sektör işbirliği ve finansmanı ile yapılabilmektedir⁶⁰. Devletlerin, bazı hizmetlerin (altyapı gibi) bütçeden finansmanının sağlanması açısından kaynak yaratmak amacıyla başvurduğu kamu gelirleri, ülkelerin iktisadi durumlarına göre genel ekonomi üzerinde daralma ve enflasyonist bir baskı oluşturabilmektedir. Bu nedenle, devletlerin kamu gelirlerini arttırmak yerine harcamalarını azaltmaya yönelmesi, KÖSO’ların uygulama alanlarını arttırmaktadır.

Bütçe olanaklarının genişletilmesi ya da bütçe tercihlerinin değiştirilmesi amacıyla, uygulama alanları ve etkinlikleri artan KÖSO’ların, kamu maliyesi üzerindeki etkileri de artmaktadır. Bu etkiler şu şekilde sıralanabilir⁶¹:

- Yeni gelir kaynakları, yeni altyapılar ve yeni hizmetlerin meydana gelmesini sağlarlar,
- Mevcut gelir kaynakları için yeni gelişmelere olanak sağlarlar,
- Endüstriyel gelişimi destekler ve sonuçta mali geliri arttırırlar ve
- KÖSO’lar sayesinde kamu bütçeleri daha iyi yönetilmektedir.

KÖSO’ların altyapı hizmetlerini iyileştirmesi yatırımları da arttırmaktadır. Yatırımların artması, yeni vergi olarak hükümetlere geri dönmekte ve kamu gelirleri artmaktadır. Ayrıca, yatırımların yapılması yeni istihdam alanlarının ortaya çıkmasını sağlamaktadır. Harcamaların

⁵⁹Ali Güner Tekin, “Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri/Kamu-Özel Ortaklıkları”,.....s.10.

⁶⁰T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Stratejik Plan, 2014-2018*, s.35.
<<http://www.oib.gov.tr/2014/sdb/2014-2018-STRATEJIK-PLANI.pdf>> (06.01.2015)

⁶¹ Mehmet Şahin, “Alt Yapı Yatırımları İçin Mali Alan Oluşturmada Kamu Özel Sektör Ortaklıkları”(der. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), *Mali Alan Teori-Uygulama*, (İçinde), Seçkin Yayıncılık, 2014s.177-178.’den UNITED NATIONS-ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, 2000, Guidelines On Private Public Partnerships For Infrastructure Development,UN/ECE Forum On Public-Private Partnerships For Infrastructure: The Next Steps (PPPs)to be held at the Palais des Nations, on 4 and 5 December, in Room XIX, (ECE) TRADE/NONE/2000/8

azalmasıyla da kamu bütçeleri üzerindeki baskı azalmaktadır. Bu yönleriyle KÖSO ve özelleştirmelerin aynı amaçları taşıdığı söylenebilmektedir.

KÖSO ve özelleştirme için yapılan çeşitli varsayımlardan bir diğeri de; KÖSO'ların özelleştirmeyi tamamlayıcı bir içeriğe sahip olduğudur. Özelleştirmenin, sadece devlete ait işletmelerin özel sektöre devredilmesi değil, aynı zamanda kamu sektörü faaliyetlerinin özel kesime aktarılması olduğu da bilinmektedir. Burada özel tedarikçilerin daha yüksek kalitedeki malları ve hizmetleri daha düşük maliyetle tedarik edecekleri ve bu sayede kamu sektörünün aynı ölçüde daralacağı beklenmektedir. Fakat, Kamu Özel Sektör Ortaklıklarının temel karakteristiği rekabet değil, ortak iş yapılmasıdır. Dolayısıyla burada disiplin sağlayan mekanizma, müşteri kaybetme riski ya da düşük kar marjları değil; kamu ve sektör arasında finansal riskleri yayan ortak bir girişimdir. Fakat kamu-özel sektör ortak girişimiyle ilgili düzenlemeler, piyasaların değişkenliğini istikrarlı kılmakta ve rekabetçi baskıları hafifletebilmektedir⁶². Bu nedenle, özelleştirme ve KÖSO'ların bir arada düşünüleceği bir ekonomik düzen devletler için daha yararlı olabilecektir.

Bazı durumlarda ise; Kamu Özel Sektör Ortaklıklarının, özelleştirmenin ayrılmaz bir parçası olarak ortaya çıktığı ve geniş anlamda KÖSO'ların gelecekteki yatırımların bugünden özelleştirilmesi anlamını taşıdığı savunulmaktadır⁶³. Yine'de KÖSO'ların özelleştirmeyi tamamlayıcı bir içeriğe sahip olduğu anlayışı daha çok kabul görmektedir. Bu anlamda kamunun yürüttüğü bazı faaliyetlerin özelleştirme süreciyle tamamen özel kesime terk edilmesi yerine, özellikle tam özelleştirmenin daha az uygulanabilir olduğu alanlarda, kamu-özel işbirlikleri bir ara çözüm gibi ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla KÖSO'ları, özelleştirmenin bir alternatifi olarak görmek ya da özelleştirilmesi gündemde olan her faaliyet için KÖSO'ları önermek yerine; onları türev bir reform aracı olarak görmek daha doğru gibi durmaktadır. Başka bir deyişle KÖSO'lar, kamu hizmetlerin sağlanmasına çeşitli şekillerde özel sektörü katmak suretiyle, tam özelleştirmeye alternatif oluşturmaktadır⁶⁴. Bu durumda da KÖSO'lar özelleştirme yöntemi olarak görülme özelliğinden yavaş yavaş sıyrılmaktadır.

⁶²A.Meral Uzun, Cengiz Yavilioğlu, "Bir Özelleştirme Yöntemi Olarak Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri (PPP)",...s.80.'den Linder, Stephen H., (2000), "Coming to Terms with the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings", in **Public Private Policy Partnerships**, Edited by. Pauline Vaillancourt Rosenau, MIT Pres, pp. 19-35.

⁶³Ali Güner Tekin, "Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri/Kamu-Özel Ortaklıkları",.....s.14.

⁶⁴A.Meral Uzun, Cengiz Yavilioğlu, "Bir Özelleştirme Yöntemi Olarak Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri(PPP)",...s.80.'den

Gelişmiş ve gelişmekte olan bütün dünya ülkelerinde, özellikle 1990'lı yıllardan sonra, KÖSO yatırımları sürekli gelişmiştir ve gelişimini hala sürdürmektedir. Küresel ölçekte, KÖSO'ların bu kadar yaygınlaşmaları nedeniyle, OECD Konseyi, altyapının geliştirilmesine özel sektörün dahil olmasını sağlayarak devletlere yardımcı olmayı ve toplumun yararı ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için özel sektör yatırımlarını cezbetme ve bu sektörün kaynaklarının mobilize edilmesini amaçlayan bir takım ilkeler yayınlamıştır. 2007'de "Özel Sektörün Alt Yapıya Katılımına İlişkin OECD İlkeleri" başlığı altında sunulan bu ilkeler şu şekilde belirtilmiştir⁶⁵:

➤ Özel sektörün katılımını optimize etmek için kamu otoriteleri altyapı politikası hedeflerini açık bir şekilde bildirmelidir ve bireysel projeler ile birlikte bu hedeflerle de ilgili olarak kamu ve özel ortaklar arasında danışmanlık mekanizmaları yerleştirmelidir.

➤ Kamu mercileri ve onların özel ortakları arasında önceden var olan altyapının durumu, performans standartları ve itaatsizlik durumunda verilen cezalar gibi projeye ilgili tüm bilgiler şeffaf bir şekilde ortaya konulmalıdır.

➤ Prosedürel adaleti, ayırım yapmamayı ve saydamlığı garantilemek amacıyla altyapı sözleşmeleri veya imtiyazlarının ödüllendirilmesi tasarlanmalıdır.

➤ Merciler ve özel sektör katılımcıları arasındaki resmi anlaşma, çıktı veya performans temelli düzenlemeler bağlamında kamuya sunulacak, doğrulanabilir altyapı hizmetlerinin ayrıntılarını içerecek şekilde belirtilmelidir. Beklenmedik olaylarla karşılaşıldığında sorumlulukların ve risklerin tahsisini göz önüne alan sunumlar yapılmalıdır.

➤ Altyapı hizmetlerinin düzenlenmesi altyapı sözleşmelerinin taraflarınca oluşturulacak usulsüz etkilerden korunmuş; iyi şekilde kaynak sağlanmış ve ehil yapıdaki uzmanlaşmış resmi mercilere bırakılmaya ihtiyaç vardır.

➤ Ara sıra yapılan yeniden pazarlıklar uzun dönem ortaklıklarda kaçınılmazdır. Fakat saydam ve ayrımcı nitelikte olmayan bir tutum ve iyi niyetle yürütülmelidir.

➤ Bir altyapı projesinin devam ettiği her hangi bir zamanda yükselen ihtilaflar zamanında ve tarafsız bir tutumla ele alınabildiği sürece uyumsuzluğu çözüm mekanizmaları yer almalıdır.

⁶⁵Mehmet Şahin, "Alt Yapı Yatırımları İçin Mali Alan Oluşturmada Kamu Özel Sektör Ortaklıkları".... S.180'den OECD, 2007, OECD Principles for Private Sector Participation in Infrastructure, OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16 Printed in France, <http://www.oecd.org/dataoecd/41/33/38309896.pdf>

Bu ilkelerin uygulanması, kuşkusuz bütün ülkelerin ekonomilerini yeniden yapılandırma yolunda çok önemli bir gelişme sağlayacaktır. Üretimin artacağı, yeni istihdam alanlarının ortaya çıkacağı ve dengede tutulan bir rekabet ortamının tüketicilerin lehine olacağı çok açıktır. Şeffaflığın sağlanmak istenmesi ve denetimlerin arttırılmak istenmesi bu ilkelerin uygulamadaki gerekli hassasiyetin gösterildiğinin kanıtıdır.

KÖSO'lar başlangıçta, ülkelerin altyapı yatırımlarının karşılanması için ihtiyaç duyulan finansmanı sağlamak üzere başvurulmuş bir yol olarak görülürken; günümüzde özel sektörün verimli işletmecilik faaliyetlerinden yararlanılacağı, kamunun ise yatırımların koordinasyonu, genel planlama, denetleme ve politika belirleme gibi alanlarda odaklanmasının sağlanacağı bir model olarak kabul edilmektedir. KÖSO projeleri için kullanılması gereken fonların büyüklüğü, finansmanı, projelerin tasarımı, inşaatı ve işletilmesi konularında karşılaşılan güçlüklerin yanı sıra, bu tür projelerin sahip olduğu karmaşık yapılar; kamu yönetiminin karar ve uygulama aşamalarında önemli bir çalışma altyapısının kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Bu amaçla çeşitli ülkeler mevzuatlarını KÖSO modeline uygun şekilde güncellemişlerdir ve KÖSO projelerine yönelik faaliyet gösteren özel birimler kurmuşlardır⁶⁶. Önümüzdeki yıllarda da KÖSO'ların tamamen ayrı bir birim olarak düşünüleceği ve yeniden çeşitli düzenlemelerin yapılacağı çok açıktır.

1.5.9.Kupon Yöntemi

Kupon yönteminde; devlet, belirli hizmetleri kendisi sunmayıp hizmetin bedelinin tamamı veya bir kısmını tüketiciye “kupon” denilen paraya çevrilebilir belgeler şeklinde vermekte, tüketici ise piyasadaki hizmeti satın almaktadır. Bu yöntem, belirli mal ve hizmetlerin belirli tüketici sınıfları tarafından tüketilmesini teşvik etmek için dizayn edilmiştir⁶⁷. Bu belgeler, konut, sağlık, okul harçları, taşımacılık ve yiyecek kuponları gibi şekilde düzenlenebilmektedir.

⁶⁶ T.C. Kalkınma Bakanlığı, “Dünya’da ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler”, *Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü*, 2012, s.7,8.

<http://www.kalkinma.gov.tr/KamuOzelIsbirligiYayinlar/2_Password_Removed.pdf> (06.01.2015)

⁶⁷A.Meral Uzun, Cengiz Yavilioğlu, “Bir Özelleştirme Yöntemi Olarak Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri (PPP)”,.... s.81.

1.6. Dünya’da Özelleştirme

Özelleştirme uygulamaları, her ülkeye göre farklılık arz etmektedir. Gelişmiş ülkeler genel olarak, ekonomilerini yeniden yapılandırmaya ve ekonomik sorunlarına çözüm bulmak amacıyla özelleştirmeye yönelirken; gelişmekte olan ülkeler, bütçe açıklarının finansmanı ve giderek artan dış borçlarını ödeme amacıyla hareket ederler⁶⁸. Özellikle dış borcun çok büyük rakamlara ulaşması nedeniyle bir bütün olarak gelişmekte olan ülkeler, IMF ve Dünya Bankasının önerdiği yapısal uyum politikalarını yürürlüğe koymuşlardır ve özelleştirme uygulamalarını da genellikle uluslararası kredi kuruluşlarının desteklediği programlar çerçevesinde yürütmüşlerdir⁶⁹.

Özelleştirme politikalarının, özellikle kamu kesimi cephesinde geliştirilen en önemli amaçlarından biri, satışlar yoluyla gelir sağlamaktır. Yoğun ve giderek artan kamu açıklarına karşı çaresiz kalan siyasal iktidarlar mal varlığı satışına başvurarak, kısa dönemli çözümler üretmeye çalışırlar⁷⁰. Özelleştirme Fonunun en önemli gelir kaynağı, özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirlerdir. Bu gelirler; işletme, tesis, fabrika gibi mal ve hizmet üretim birimlerinin özelleştirilmesinden; makine, uçak, gemi gibi taşınır malların ve arsa, daire, arazi gibi taşınmaz malların ve yarım kalmış tesislerin satışından; kamuya ait kuruluşlardaki hisselerin satışından elde edilen gelirlerden oluşmaktadır⁷¹. Özelleştirmeden elde edilen gelirlerin kullanımı, özelleştirmenin amacına ulaşması açısından büyük önem taşımaktadır. Ayrıca özelleştirmenin pozitif ya da negatif etkileri elde edilen gelirlerin nasıl kullanıldığına bağlıdır.

Özelleştirme gelirlerinin devletin cari harcamalarına yöneltilmesi; özelleştirmenin faydalarının eksik olarak gerçekleşmesine neden olur. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirler kesin olarak “yeni yatırımlara” tahsis edilmelidir. Aksi takdirde kısa ve uzun vadede istihdam ve kalkınma sorununa çözüm

⁶⁸Orhan Şener, “Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları”, *Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları(İçinde)*, Lazer Ofset Matbaa Tesisleri, Ankara 1994, s.51.

⁶⁹ Cengiz Yavilioğlu, Güven Delice, Onur Özsoy, Meral Uzun, “Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirmeler”, (der. Cengiz Yavilioğlu, Güven Delice, Onur Özsoy), *Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları(İçinde)*, Lazer Ofset Matbaa Tesisleri, Ankara 2010, s.192.

⁷⁰Mahmut Duran, “Özelleştirmenin Toplumsal ve Ekonomik Boyutları”, (der. Ergin Arıoğlu) *Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme(İçinde)*, Şafak Matbaacılık, Ankara 1994, s.26.

⁷¹ Cengiz Yavilioğlu, “Türkiye’de ve Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları (Kaynaklar ve Kullanımlar)”, (der. Cengiz Yavilioğlu, Güven Delice, Onur Özsoy), *Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları(İçinde)*, Lazer Ofset Matbaa Tesisleri, Ankara 2010, s.362.

getirilemez. Gelişmiş ülkelerin, gelişmekte olan ülkelere farkı; özelleştirme gelirlerini, sınıai sektörlerin yeniden yapılandırılmaları için kullanmalarıdır⁷². Böylece, gelişmiş ülkeler endüstrinin gelişmesini sağlayarak ekonomik büyümelerini hızlandırmaktadırlar.

Gelişmiş Ülkeler içinde ilk özelleştirme programını yürürlüğe koyan ülke İngiltere'dir. İngiltere bu programla; 1970'lerde devletleştirilmiş işkollarında meydana gelen mali bozulmaların düzeltilmesi, bunlar üzerindeki hükümet müdahaleleri ve sendikal baskılarla düşen karlılığın artırılması amaçlanmıştır. *İngiltere'de*, literatürde en sık gündeme gelen özelleştirme uygulamaları; demiryolları, Telekom ve Enerji sektörü, su ve kanalizasyon çalışmalarına yönelik özelleştirmelerdir. Özellikle su özelleştirmesi İngiltere'de yoğun tartışmalara neden olmuştur ve çeşitli nedenlerden dolayı istenilen başarıya ulaşamamıştır. Buna rağmen, özelleştirmelerden sonra şirketlerin yatırımları çevresel iyileşmelere yol açmıştır⁷³. İngiltere'de özelleştirmenin çevresel iyileşmeler sağlaması, özelleştirmenin dolaylı etkilerinin ön plana çıkmasını sağlayabilmektedir.

1980'lerin ortalarında özelleştirme faaliyetlerini yoğunlaştıran Fransa'nın özelleştirme uygulamalarındaki temel amaçları ise; iktisadi etkinliği sağlamak, KİT'lerin bütçe üzerindeki ağır yükünü hafifletmek ve sermaye piyasasını geliştirmektir. *Fransa'nın*, 2000'li yıllardan sonra özelleştirme amacı; büyük altyapı projelerine, özellikle kara ve demiryollarına yapılacak yatırımları güçlendirmek olmuştur. Bu bağlamda; 2005 yılında yenilikçi finansal mekanizmaların kullanılacağını ve önemli kamu işlerinin finansmanını sağlamak amacıyla anayol (highway) şirketlerindeki devlet hisselerinin satılması kararı verilmiştir. Böylece, Devlete ait imtiyazların özelleştirilmesi, ülkenin borcunun bir bölümünün ödenmesi ve gerekli yeni alt yapı projelerinin finansmanı sağlanacaktı. Dolayısıyla kamu borcunu azaltmak ve aynı zamanda finansal mühendislik mekanizmaları yoluyla bütçe açığını azaltmak, Fransız hükümeti için temel bir özelleştirme gerekçesini oluşturmuştu. Fransız özelleştirme programının en önemli başarısı özelleştirme gelirlerini, Fransız ekonomisinin gelecek dönem yatırımlarına fon sağlama amacıyla ayrı bir hükümet hesabında toplamasıdır. Toplanan

⁷² Süleyman Yaşar, *Özelleştirme*, Beta Basım, İstanbul 2005, s.128.

⁷³A. Meral Uzun, Güven Delice, Cengiz Yavilioğlu, Onur Özsoy, "Gelişmiş Ülkelerde Özelleştirme Uygulamaları" (der. Cengiz Yavilioğlu, Güven Delice, Onur Özsoy), *Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları(İçinde)*, Lazer Ofset Matbaa Tesisleri, Ankara 2010, s.148,149.

gelirler, hükümet kararıyla; kamu borcunun azaltılması, özelleştirilecek olan kamu işletmelerinin yeniden yapılandırılması ya da özel alt yapı projeleri için kullanılmaktadır⁷⁴.

Özelleştirme uygulamalarıyla *Almanya'da*, devletin üretim alanından çekilmesi ve kamu işletmelerinin piyasa-rekabet koşullarında çalıştırılması; *Japonya'da* ise, liberal bir yaklaşım çerçevesinde, devletin ekonomideki payının azaltılması amaçlanmıştır. *İtalya'da*, sanayide yapısal uyum ve zarar eden işletmeler için sağlanan hazine desteği formundaki kamu harcamalarının kısılması; *İspanya'da* kamu harcamalarının azaltılması, sanayiye devlet müdahalesinin azaltılması; *Portekiz'de* bankacılık ve sermaye piyasasının geliştirilmesi; *Yunanistan'da*, devletin ekonomideki rolünün azaltılması ve rekabeti geliştirmek öne çıkan amaçlardır⁷⁵. Her ülkenin özelleştirmeye yönelme sebebi; ülkelerin gelişmişlik seviyesine, ekonominin yapısına ve benimsedikleri hükümet şekline göre değişmektedir.

Gelişmekte olan ülkeler arasında yer alan *Meksika, Şili ve Brezilya'nın*, özelleştirme uygulamalarında farklılık göstererek ve sistemli politikalar uygulayarak diğer ülkelere daha başarılı özelleştirme faaliyetlerinde buldukları söylenebilir. *Meksika'daki* özelleştirme programı, 1983 yılında imzalanan IMF istikrar programı çerçevesinde başlamıştır. Özelleştirme politikaları, 1988 yılına kadar; bütçe açıklarını kapatmak amacıyla, yalnızca küçük işletmelere dönük olarak ve bu işletmelerin tasfiyesini sağlamak amacıyla uygulanmıştır. Meksika'da Fransa gibi, özelleştirmeden elde ettiği gelirleri önceleri ekonomiyi beklenmedik şoklara karşı korumak amacıyla açılan özel bir hesapta tutmuştur. Meksika, mali açıdan güçlü bir konuma geldiği zaman, 1992 yılı başı itibarıyla, iç borcunu sadece özelleştirme gelirleriyle ödemiştir. Görüldüğü gibi Meksika, kapsamlı ve istikrarlı bir paketle hem kamunun ekonomideki ağırlığını azaltmış; hem de elde ettiği özelleştirme gelirleriyle enflasyon, faiz oranları ve kamu borç yüklerinde belirli gerileme sağlamıştır⁷⁶. Bu olumlu yönlerinden dolayı Meksika'daki özelleştirme uygulamaları, IMF ve Dünya Bankası tarafından, gelişmekte olan ülkelere örnek gösterilmektedir.

Brezilya, yürüttüğü başarılı özelleştirme programıyla dünyada en çok yabancı sermayeyi çeken ülkelerin başında gelmektedir. 1990'lı yılların ilk yarısında yapısal

⁷⁴Meral Uzun, Güven Delice, Cengiz Yavilioğlu, Onur Özsoy, "Gelişmiş Ülkelerde Özelleştirme Uygulamaları"..... s.136,154, 156.

⁷⁵A. Meral Uzun, Güven Delice, Cengiz Yavilioğlu, Onur Özsoy, "Gelişmiş Ülkelerde Özelleştirme Uygulamaları".. s.134.

⁷⁶Hakan Karagöz, "Dünya ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları", *Konya Ticaret Odası Etüd Araştırma Servisi*, 2009 Konya, s.1,2. < http://www.kto.org.tr/d/file/ozellestirmeuygulamalari_rapor.pdf > (06.01.2015)

reformlara başlamaları ve ikinci yarısında ise bu reformları derinleştirmeleri, ayrıca 1990'lı yılların sonlarına doğru makroekonomik durumlarını iyileştirmeleri ve enflasyonu tek haneye düşürebilmeleri yabancı sermayenin ülkelerine akmasının başlıca nedenleridir. Direkt yabancı sermayenin yıllar içinde artan ivmesine katkı yapan diğer bir önemli gelişme, özelleştirmenin 1990'lı yıllarda hızlanmasıdır⁷⁷. Ayrıca özelleştirme ülkede mali uyumu desteklemiş, özelleştirilen sektörlerin etkinliğini önemli ölçüde iyileştirmiş ve yeni sermaye girişleriyle sonuçlanmıştır⁷⁸. Özelleştirme sonucu kazanılan ivme, özelleştirme dışındaki sahalara da yabancı sermayenin girişini sağlamıştır. Bu durum, büyümeyi arttırmış, artan büyüme potansiyel büyüme oranını yükseltmiş ve sonunda sürekli akan yabancı sermaye Brezilya ekonomisinin ekonomik bir karakteristiği haline gelmiştir⁷⁹.

Latin Amerika ülkeleri arasında Şili'nin, özelleştirme uygulamalarında öncü ve örnek olduğu şeklinde ortak bir algı vardır. Bunun sebebi, ülkedeki özelleştirme sürecinin karakteristiği ve boyutudur. Devlet, sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim sistemlerinden önemli ölçüde çekilmiştir ve özelleştirmeler çok kapsayıcı olmaktadır. Şili Latin Amerika'da, tüm su kaynaklarını ve sağlık sektörünü özelleştiren tek ülkedir ve hizmetler kendi kendini finanse eder hale getirilmiştir. Ayrıca, su arzı ve sağlık sisteminin kalitesi de artırılmıştır⁸⁰. Şili'deki özelleştirme uygulamalarının kendi kendini finanse eder hale getirilmesi özelleştirme uygulamalarının başarılı bir şekilde gerçekleştirildiğinin kanıtıdır.

⁷⁷ Hakan Karagöz, "Dünya ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları",...,s.1,2.

⁷⁸ Cengiz Yavilioğlu, Güven Delice, Onur Özsoy, Meral Uzun, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirmeler",..., s.201.

⁷⁹ Hakan Karagöz, "Dünya ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları",..., s.1,2.

⁸⁰Cengiz Yavilioğlu, Güven Delice, Onur Özsoy, Meral Uzun, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirmeler",..., s.204, 205.

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ ALAN YARATMADA ÖZELLEŞTİRME ALTERNATİFİ

Hükümetler, son yıllarda yaşanan küresel finansal krizlere karşı tedbirlerini arttırma yolları aramaktadır. Mali Alan kavramı da, finansal krizlerden sonra, ulusal ve uluslararası alanda, üzerinde özellikle durulan bir kavram olmuştur. Terim olarak son yıllarda ön plana çıkmasına rağmen, aslında bu kavram uzun zamandan beri mali analizlerin güvenilir unsurlarından biri olmuştur.

Ülkedeki ekonomik ve siyasi yapıya bağlı olarak çeşitli şekillerde mali alan yaratılabilmektedir. Harcama önceliklerinin belirlenmesi, kamu gelirlerinin arttırılması, kamu borç yönetimi, dış yardımlar, senyorej geliri oluşturma, kamu-özel sektör ortaklıkları ve özelleştirme yöntemi ön plana çıkan mali alan oluşturma yöntemleridir. Özelleştirme yönteminin, mali alan yaratmada diğer yöntemlere göre daha kapsayıcı olduğunu söylemek mümkündür. Özelleştirmenin amaçlarında da belirtildiği gibi; özelleştirme ile bütçe baskısının hafifletilmesi, harcama önceliklerinin değişmesi ve kamu gelirlerinin arttırılması mümkün olabilmektedir. Bazı ülkelerdeki özelleştirme uygulamalarında da görüldüğü gibi özelleştirme gelirlerinin ayrı bir hesapta tutulması ve bu gelirlerin dış borç ödemelerinde, altyapı ve yatırım harcamalarında kullanılması mali alan yaratılmasına imkan tanımaktadır.

2.1. MALİ ALAN: TEORİK VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Hükümetleri mali alan yaratmaya yönelten çeşitli nedenler bulunmaktadır. Bu nedenlerden biri; mali alanın ekonomik kriz ya da savaş gibi beklenmeyen şoklara karşı ülke ekonomisinin direncini arttırma işlevinin olmasıdır⁸¹. Ön plana çıkan bir diğer neden ise, hükümet harcamaları için ek kaynak yaratma fikridir⁸². Hükümetlerin, ekonomik kriz ya da savaş gibi beklenmeyen şoklara karşı ayrı bir kaynağın bulunması ekonomik istikrarın sürdürülebilmesi açısından önem taşımaktadır. Ayrıca, yaratılacak mali alan sayesinde

⁸¹Mark Zandi, Xu Cheng, Tu Packard, “Special Report: Fiscal Space”, Moody’s Analytics, Economic&Consumer Credit Analytics, 2011, s.11.

<<https://www.economy.com/mark-zandi/documents/2011-12-13-Fiscal-Space.pdf>> (06.01.2015)

⁸²Peter Heller, “Understanding Fiscal Space”, *IMF Policy Discussion Paper*, Vol:5, No:4, 2005, s.7.

<<http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf>> (06.01.2015)

hükümetler, yapılacak yatırım harcamaları için kaynak arayışına girmeden, harcamaları finanse edebileceklerdir. Fakat, bu noktada önemli olan, yaratılan mali alanın sürdürülebilirliğini sağlamak ve mali alan yaratmak için oluşturulan projelerin kendi kendini finanse edecek durumda olmasıdır.

Eğitim ve sağlık harcamalarını karşılayacak alanların yaratılmasıyla beşeri kalkınmanın sağlanması ve alt yapı harcamalarının artırılmasıyla GSYİH'nin artırılmaya çalışılması öne çıkan nedenler arasındadır. Bu iki harcama türünün aynı anda artırılması da mümkün olabilmektedir⁸³. Ülkelerin ekonomik yapılarının farklı olduğunu düşünürsek, her ülkenin hangi nedene dayanarak mali alan yaratacağı da kuşkusuz farklılaşacaktır.

2.1.1.Mali Alan Kavramı

Mali alan kavramı, İngilizce'de "fiscal space" kavramının karşılığı olarak kullanılmaktadır. Space kelimesi, Türkçe'de boşluk, mesafe, uzay, açıklık gibi anlamları içermektedir. Mali boşluk olarak da çevrilebilecek bu kavramın, İngilizce karşılığı anlamsız olacağından Türkçe'de mali alan kavramı olarak karşılık bulmuştur. Aslında bu açıdan düşünülür ise; mali alan, mali politikaların yürütülmesinde değerlendirilebilecek olan boş alanı ifade etmektedir de denilebilir⁸⁴.

İlk olarak, 2005 yılında Peter Heller tarafından açıklanan mali alan; ekonomik istikrarı ya da finansal pozisyonu tehlikeye atmadan, hedeflenen amaçlara ulaşmak için kaynak sağlayan bir bütçe odası şeklinde tanımlanmaktadır ve literatürde genel olarak bu tanımla kabul görmektedir. Mali Alan, son zamanlarda özellikle yardım kuruluşları tarafından çok sık kullanılan bir kavram olsa da, bu kavramın ne anlama geldiği tam olarak anlaşılmamaktadır⁸⁵. Mali Alan teriminin, kapsamına farklı kaynakları alan ve bu kaynakları harekete geçirmeye önem veren, aslında içerik olarak birbirinden bağımsız olmayan farklı tanımları yapılabilmektedir. Mali alan, bir devletin ödeme gücünü bozmadan üstlenebildiği

⁸³Jan Gottschalk, Vu Manh Le, Hans Lofgren, Kofi Nouve, "Analyzing Fiscal Space Using MAMS: An Application to Burkina Faso", *IMF Working Paper*, 2009, s.39. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09227.pdf>> (06.01.2015)

⁸⁴ Mehmet Şahin, "Alt Yapı Yatırımları İçin Mali Alan Oluşturmada Kamu Özel Sektör Ortaklıkları", (der. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), *Mali Alan Teori-Uygulama*, (İçinde), Seçkin Yayıncılık, 2014, s.175.

⁸⁵ Peter Heller, "Back to Basics, Fiscal Space: What It is and How to Get It", *Finance and Development*, 2005, Vol. 42, No:2, s.1, <<http://www.who.int/hdp/publications/3a.pdf>> (06.01.2015)

harcamaların seviyesi ile maksimum seviyesi arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır⁸⁶. Bir başka tanıma göre mali alan, mali uyuma ulaşılması amacıyla, ülkenin geçmişteki kamu borç limiti ile mevcut borç limiti arasındaki farkın değerlendirilmesi olarak tanımlanmaktadır⁸⁷.

Hükümetler ve IMF gibi Uluslararası Finans Kuruluşları uzun zamandan beri mali alan yaratmanın zorluğu üzerinde durmuşlardır. Mali alanın mantığı; uzun vade de kendi kendini finanse edecek projeler oluşturmak amacıyla, ihtiyaç duyulan kaynakların yaratılmasıdır⁸⁸. IMF (Uluslararası Para Fonu) ve UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı) mali alanı farklı yaklaşımlarla açıklamışlardır. IMF, mali alanı, ekonomik istikrarı ya da finansal pozisyonu tehlikeye atmadan, hedeflenen amaçlara ulaşmak için kaynak sağlayan bir bütçe odası şeklinde açıklayan Peter Heller'in tanımını esas almıştır. Bu yaklaşıma göre, hükümetler; dış yardımlar, gelir artırmaya yönelik çabalar, harcamaların yeniden önceliklendirilmesi ve borçlanma olmak üzere dört mali araç ile mali alan oluşturabilirler. UNDP ise mali alanı, kaynakların hareketliliğini artırmak amacıyla, somut politikalar oluşturmak ve bu politikaların etkinliğini sağlamaya yönelik olarak da; iyi yönetim, kurumsal ve ekonomik ortamın oluşturulması amacıyla, gerekli reformların sonucunda ortaya çıkan bir dizi kalkınma hedefi için hükümet tarafından kullanılabilir finansman olarak tanımlayan Roy, Heuty ve Letouze'nin tanımını esas almıştır. IMF yaklaşımında, kısa vade de mali yeterliliğin ve makroekonomik istikrarın sağlanması amacıyla, kalkınmada kullanılabilir ek kaynakların harekete geçirilmesini sağlayacak temel hususlar ön plana çıkmaktadır. Bu yaklaşımda, kamu harcamalarının artması, kısa dönemde mali yeterlilik ve makroekonomik istikrara zarar vermesi vurgulanmaktadır. UNDP yaklaşımında ise; insani kalkınma getirilerinin (Milenyum Kalkınma Hedefleri gibi) uzun dönemli faydalarının, mali sürdürülebilirlik ve makro ekonomik istikrar üzerindeki etkisini temel alan unsurlar ön plana çıkmaktadır. Ayrıca bu yaklaşımda, mali sürdürülebilirlik ve makro istikrar üzerindeki etkileri dikkate alınarak, kısa vadeli mali gerekliliklerin genişletilmesi ifade edilmektedir⁸⁹.

⁸⁶ Rathin Roy, Antoine Heuty, Emmanuel Letouzé, "Fiscal Space For What? Analytical Issues From a Human Development Perspective", *Paper For The G-20 Workshop on Fiscal Policy*, İstanbul 2007, s.1. <<http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/poverty-reduction/poverty-website/fiscal-space-for-what/FiscalSpaceforWhat.pdf> > (06.01.2015)

⁸⁷ Jonathan D. Ostry, Atish R. Ghosh, Jun I. Kim, Mahvash S. Qureshi, "Fiscal Space", *IMF Staff Position Note*, 2010, s.6. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1011.pdf> > (06.01.2015)

⁸⁸ Peter Heller, "Back to Basics, Fiscal Space: What It is and How to Get It".....s.1.

⁸⁹ Sarpn, "Primer: Fiscal Space for MDGs", *Prepared for eDiscussion "Securing Fiscal Space for the MDGs"*, 2007, s.1. <http://www.sarpn.org/documents/d0002584/Fiscal_Space_UNDP_Jun2007.pdf > (06.01.2015)

2.1.2.Mali Alanın Önemi

Mali Alan kavramının içeriği incelendiğinde, mali alanın yerel halk, toplum ve bütün insanların ihtiyaçlarını kapsayan bir kavram olduğu görülmektedir. Kavramın anlaşılmasıyla da, etkisi nitelik ve nicelik olarak daha da artmakta olan bireysel ihtiyaçlar; yerel, ulusal ve küresel düzeyde kendisini göstermektedir. Bu durum, söz konusu yaşam alanlarını düzenleyen yönetim şekillerini bu ihtiyaçların giderilmesi yönünde arayışlara sürüklemektedir⁹⁰. Bu yönüyle mali alan, uluslararası sivil toplum kuruluşları tarafından; hükümetlerin sosyal alanlarda, alt yapıya ve verimli sektörler için harcamalarını artırmak suretiyle Binyıl Kalkınma Hedeflerini gerçekleştirebilecekleri kaynak olarak görülmektedir. Birleşmiş Milletler nezdinde, bugüne kadar Dünya'nın gördüğü en geniş katılımlı ve en büyük kalkınma programı olarak görülen Binyıl Kalkınma Hedefleri, üzerinde konsensüs sağlanmış en kapsamlı desteği içeren ve ulaşılması gereken hedefleri spesifik olarak belirleyen ilk kalkınma belgesi olma özelliği taşımaktadır⁹¹. Sosyal amaçların ağır basması, Hedeflerin küresel çaptaki önemini korumaktadır.

Binyıl Kalkınma Hedefleri (BKH), 2000 yılında Birleşmiş Milletlere üye 192 ülke tarafından, 2015 yılına kadar gerçekleştirilmesi planlanan 8 hedeften oluşmaktadır. Milenyum Kalkınma Hedefleri (MKH) de denilen bu sekiz hedef, şu şekilde sıralanmaktadır⁹²:

- Aşırı yoksulluğun ve açlığın yok edilmesi,
- Evrensel ilköğretimin sağlanması,
- Cinsiyet eşitliğinin teşvik edilmesi ve kadınların güçlendirilmesi,
- Çocuk ölüm oranının azaltılması,
- Anne sağlığının iyileştirilmesi,
- HIV/AIDS, sıtma ve diğer hastalıklarla mücadele edilmesi,
- Çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması,
- Kalkınmaya yönelik küresel işbirliğinin geliştirilmesi.

Bu hedefleri gerçekleştirmeye yönelik olarak kaynak arayışına girilmesi, mali alan kavramını ön plana çıkarmıştır. Hedeflerin faydalarının uzun dönemlere yayılması; az

⁹⁰Recep Emre Eriçok, “ Beşeri Gelişme İçin Mali Alan Oluşturma Düşüncesi”, (der. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), *Mali Alan Teori-Uygulama*, (İçinde), Seçkin Yayıncılık, 2014, s.93.

⁹¹ Yaşar Çakmak; Zübeyde Zeren Çakmak, “Mali Alan, Kalkınma ve Büyüme İlişkisi: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Alan”, (der. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), *Mali Alan Teori-Uygulama*, (İçinde), Seçkin Yayıncılık, 2014, s.211, 221.

⁹² UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı), “Binyıl Kalkınma Hedefleri (BKH)”, <<http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/mdgoverview/overview/mdg1/>>(06.01.2015)

gelişmiş, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkeler açısından mali alan yaratılmasının önemini arttırmaktadır. Yine de her ülkenin mali alan yaratma nedeni ve mali alan yaratma şekli farklılıklar göstermektedir.

Literatürde, 2000’li yıllarda yer bulan ve önemi giderek artan mali alan kavramı, ülkelerin borç sürdürülebilirliklerini, makro ekonomik dengelerini güçlendirici yeni mali olanakların neler olabileceğini ve bu mali olanakların nasıl kullanılabileceğini içermektedir. Mali alan, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için önemli bir konu olmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler, kalkınmanın hızlandırılması ve refahın artırılarak ülkenin makroekonomisinin güçlendirilmesi temelinde mali alan yaratmaya çalışırken; gelişmiş ülkeler, ülke refahının sürdürülebilirliğini sağlamak için mali alan yaratmaya çalışmaktadır⁹³. Gelişmekte olan ülkeler ve gelişmiş ülkeler kıyaslandığında, gelişmekte olan ülkelerin miktar ve nitelik açısından yetersiz fiziki sermayesi ve nitelik açısından yetersiz beşeri sermayesi, mali alanın gerçekleştirilmesini ve genişletilmesini bu ülkeler açısından daha önemli kılmaktadır⁹⁴. Gelişmiş ülkelerin ekonomilerinin daha sağlam temellere sahip olduğu düşünülürse, mali alan yaratmada ülkenin refahının artırılması amacı daha ağır basmaktadır.

Ülkelerin gelir düzeyleri hangi seviyede olursa olsun, daha geniş bir mali alan ve bu alanın doğru kullanılması; kalkınmayı hızlandırmaya, ekonomik istikrarı geliştirmeye, rekabet edebilirliği güçlendirmeye ve bütün bunların sonucunda da yaşam standartlarını iyileştirmeye ciddi katkı sunmaktadır⁹⁵. Mali alan için kaynak ayıran ülkeler, beklenmedik harcamalar için alacağı tedbirler ya da gelişmişlik seviyesini yükseltmek için yapacağı harcamalar yönünden diğer ülkelere göre bir adım daha öndedir. Örneğin; belirli bir sektör için (sağlık gibi), ülkeye yapılan yabancı yatırımlardan kaynak ayıran ülkeler, gelecekte sektörün genişlemesi sonucunda yapılacak ek bir harcama karşısında tedbirli olmakta ve ihtiyaç duyulan kaynağı çok daha öncesinden hazırlayabilmektedirler⁹⁶. Böylece o sektörün daha fazla bozulmaması sağlanmakta ve zamandan tasarruf edilmektedir.

Mali alanın önemi, uluslararası boyutta da gittikçe artmakta ve özellikle son yıllarda, - G-20- gibi dünyanın büyük ekonomilerinin üzerinde odaklandığı bir kavram olmaktadır.

⁹³ Mehmet Şahin, “Alt Yapı Yatırımları İçin Mali Alan Oluşturmada Kamu Özel Sektör Ortaklıkları”...s.170,174.

⁹⁴ Sabri Sami Tan, “Vergileme ve Mali Alan: Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Bir Değerlendirme”, (der. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), *Mali Alan Teori-Uygulama*, (İçinde), Seçkin Yayıncılık, 2014, s.190.

⁹⁵ Mehmet Şahin, “Alt Yapı Yatırımları İçin Mali Alan Oluşturmada Kamu Özel Sektör Ortaklıkları”,.....s.174

⁹⁶ Peter Heller, “Back to Basics, Fiscal Space: What It is and How to Get It”.....s.2.

Ayrıca, Dünya Bankası, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Uluslararası Para Fonu (IMF), Avrupa Birliği (AB) gibi birçok uluslararası kurum ve kuruluş mali alan konusunu daha fazla araştırmakta ve raporlar düzenlemektedirler. Bu yüzden ülkeler, mali alanı ülke gündemine taşımakta ve politikalarında dikkate alınması gereken bir unsur olduğunu vurgulamaktadırlar⁹⁷. Böylece, uygulamada mali alanın kapsamı giderek genişlemekte ve ülkelerin ekonomik yapılarına göre ilave mali alan yaratmada yeni yöntemler ortaya çıkabilmektedir.

2.1.3.Mali Alan Oluşturma Yöntemleri

Kamu harcamaları için ek kaynak yaratmak ve kamu bütçesinin miktar ve içeriğinin yeniden düzenlenmesi amacıyla, çeşitli yöntemler kullanılarak mali alan yaratılabilir. Şekil 1’de, mali alanın meydana getirilmesi elmas şeklinde, dört kısımlı bir yapıyla açıklanmıştır. Elmasın toplam alanı, bir ülkedeki mali alanı ifade etmektedir. Mali alan elmasındaki yöntemler, ülkede uygulanan makroekonomik politikalara göre değişmektedir.

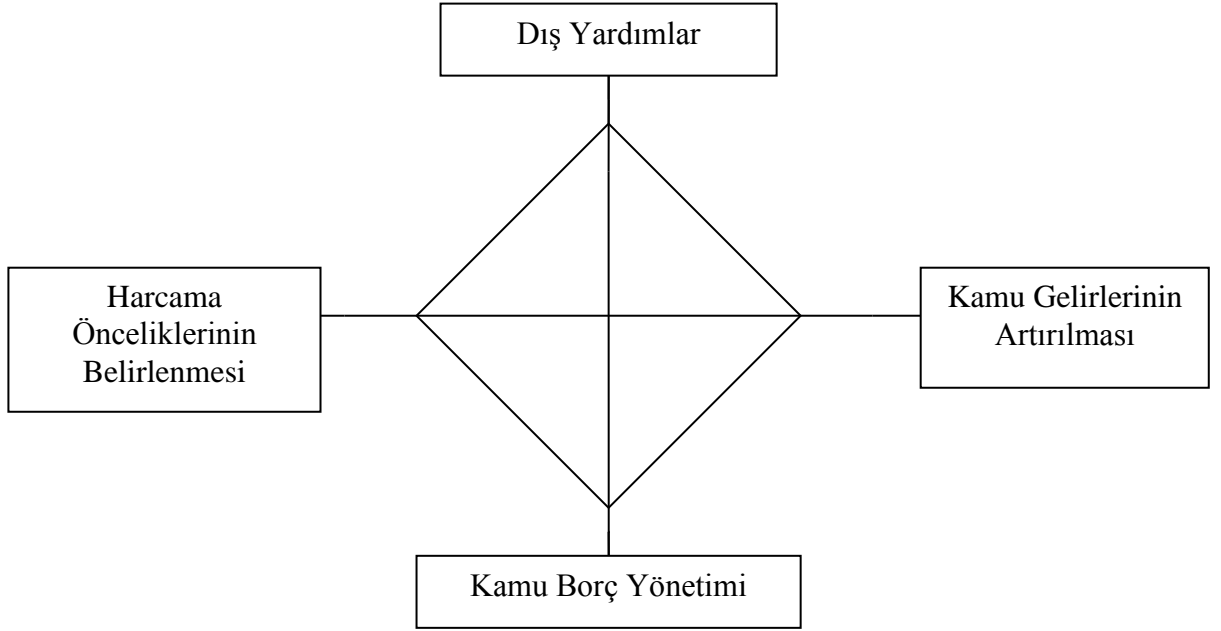
Şekil 1’de; dış yardımlar, kamu gelirlerinin artırılması, kamu borç yönetimi ve harcama önceliklerinin belirlenmesi olmak üzere dört yöntem belirtilmektedir⁹⁸. Fakat bu yöntemlere, ülkelerin ekonomik ve siyasal yapısına göre yeni yöntemler eklemek mümkündür. Farklı yöntemlerin eklenmesi elmasın alanını genişletecek ve şeklinin değişmesini sağlayacaktır. Mali alan oluşturan yöntemlerin tek tek uygulanması da, birbirleri ile uyumlu olan yöntemlerin birlikte uygulanması da mümkündür. Yöntemler kendi arasında tamamlayıcılık ve ikame özelliği gösterebilir. İkame özelliği bulunan yöntemlerin birlikte uygulanma imkanı bulunmazken; tamamlayıcı nitelikte olan yöntemlerin genelde birlikte kullanıldıkları görülmektedir⁹⁹.

⁹⁷ Mehmet Şahin, “Alt Yapı Yatırımları İçin Mali Alan Oluşturmada Kamu Özel Sektör Ortaklıkları”,.....s.174

⁹⁸ Rathin Roy, Khalid Abu-Ismael and Raquel Almeida Ramos, “Is There Fiscal Space For Financing an Arab Development Transformation?”, *Working Paper, International Policy Centre for Inclusive Growth*, No. 88, 2012, s.3. <<http://www.econstor.eu/bitstream/10419/71812/1/687788277.pdf>> (06.01.2015)

⁹⁹ Mustafa Çelen, Erdem Yavuz, “Mali Alan Oluşturma Yöntemleri”, (der. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), *Mali Alan Teori-Uygulama*, (İçinde), Seçkin Yayıncılık, 2014, s.32.

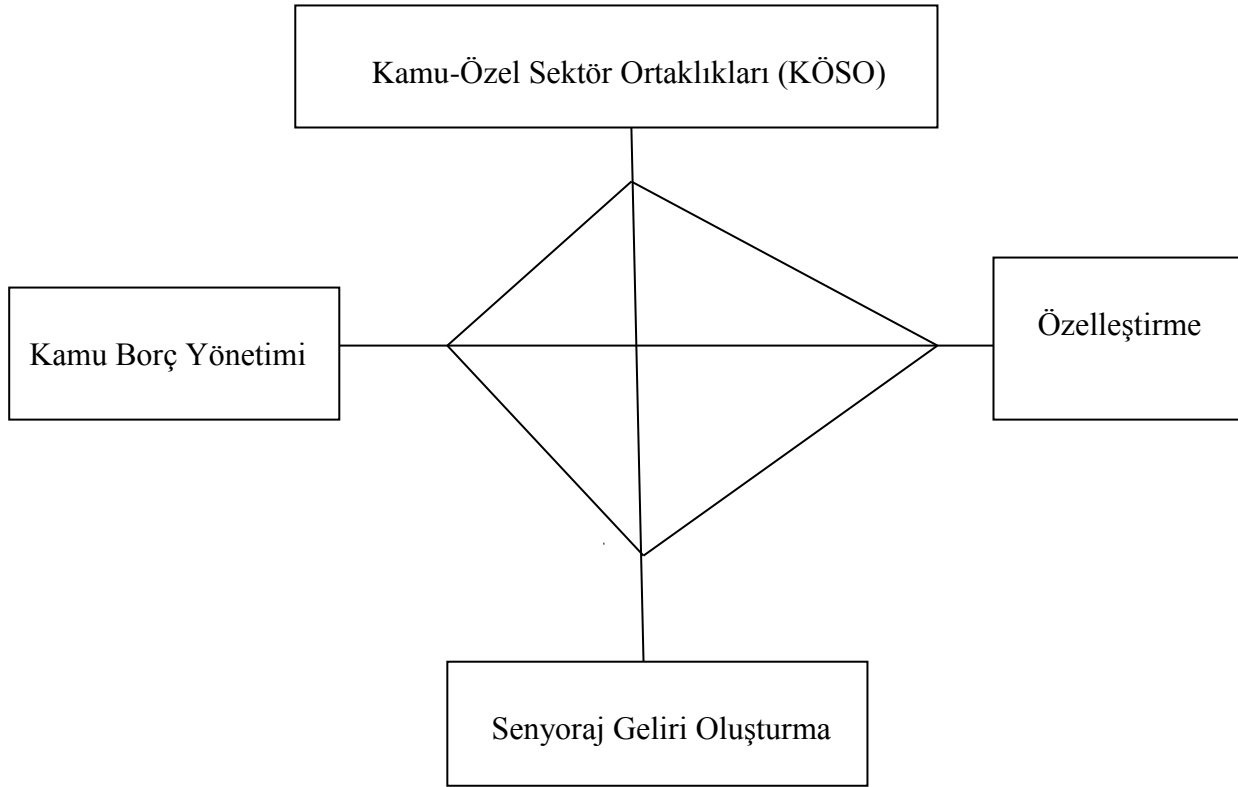
Şekil 1: Mali Alan Elması I



Kaynak: Rathin Roy, Khalid Abu-Ismael and Raquel Almeida Ramos, “Is There Fiscal Space For Financing an Arab Development Transformation?”, *Working Paper, International Policy Centre for Inclusive Growth*, No. 88, 2012, s.3. <<http://www.econstor.eu/bitstream/10419/71812/1/687788277.pdf>> (06.01.2015)

Mali alan elmasında görüldüğü gibi genel olarak, Harcama Önceliklerinin Belirlenmesi; Kamu Gelirlerinin Artırılması; Kamu Borç Yönetimi ve Dış yardımlar olmak üzere dört yöntem üzerinde yoğunlaşmıştır. Fakat bu yöntemlere ülkelerin ekonomik yapısına ve tercihlerine göre, Senyoraç Geliri oluşturma, Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları (KÖSO) ve Özelleştirme yöntemlerinin de eklenmesi mümkündür.

Şekil 2: Mali Alan Elması II



Şekil 2’de ise, Senyoraj Geliri Oluşturma, Özelleştirme ve KÖSO yöntemlerinin eklenmesiyle oluşan farklı bir mali alan elması oluşturulmuştur. Mali alan elması, farklı yöntemler kullanıldığı için özellikle sağ tarafa doğru (özelleştirme yöntemine doğru) genişlemiştir. Özelleştirme yönteminde, özelleştirmenin amaçlarında da belirtildiği gibi hükümetlerin harcamalarını düzenleyebilmektedir. Ayrıca, özelleştirilen işletmelerin kara geçmeleri sonucunda vergi gelirlerini de arttırabilmektedir. Bu nedenle özelleştirme yönteminin kullanılması mali alanın genişlemesini sağlamaktadır.

2.1.3.1.Harcama Önceliklerinin Belirlenmesi

Mali alan yaratmak isteyen hükümetlerin ilk tercihi, verimsiz kamu harcamalarını kısıtlamak veya tamamen ortadan kaldırmaktır. Bu amaçla hükümetlerin, uygulanan sübvansiyon politikalarında, savunma sanayide, iç güvenlikte, yurtdışı ziyaretlerinde ve diplomasi giderlerinde kısıtlamaya gitmesi ve verimsiz kamu çalışanlarının nitelik ve

niceliklerinin gerçeğe uygun bir şekilde belirlenmesi önerilmektedir¹⁰⁰. Bu açıdan bakıldığında, mali alan ile gelir artırma maliyetlerine karşı hükümet harcamalarını değerlendirme ve hangi harcamalara öncelik verilmesi gerektiği şeklindeki geleneksel bütçe sorunu ifade edilmektedir¹⁰¹. Hükümetlerin yapacağı düzenlemelerle böyle bir sorunu ortadan kaldırması, ek bir kaynak (alan) yaratmaktadır.

Mali alan yaratmak için sadece verimsiz harcamaların kısıtlanması yeterli olmamaktadır. Aynı zamanda verimli yatırım harcamalarının da korunması gerekmektedir. Bazı sektörlerde yeterli kaynak ayırmamak, o sektörün bozulmasına yol açar ve bu durumun yıkıcı sosyal etkileri olabilir. İlerleyen süreçte de sektörün yeniden yapılandırılması daha uzun sürmekte ve maliyetlerinde artmasına neden olmaktadır¹⁰². Bu nedenle, bozulması çeşitli sorunlara neden olacak bir sektörün tespit edilmesi durumunda; daha az verim alınan bir sektörden kısıtlama yapılarak diğer sektöre aktarılabilir. Bir başka ifadeyle; harcamaların verimi düşük olan alanlardan çekilerek, verim alınabilecek alanlara (alt yapıya) yönlendirilmesiyle, harcamaların yeniden önceliklendirilmesi ve harcamalarda etkinlik sağlanabilmektedir¹⁰³.

Yatırım harcamalarının gerektiğinden daha uzun yıllara yayılması da, yatırımdan sağlanacak faydanın gecikmesine ve verimsiz bütçe harcamalarının artmasına neden olmaktadır. Bu gecikmenin nedeni ise, devam eden projelerin varlığına rağmen yeni projelerin kabul edilmesi ve kaynakların bu projeler arasında dağılmasıdır. Bakanlıklar arasında yakın bir koordinasyon sağlanması ve bütçeleme sürecinde fayda-maliyet analizlerinin kullanılması da harcamaların etkinliğini sağlayarak projelerin tamamlanma sürelerinin kısalmasına yardımcı olacaktır¹⁰⁴. Bu nedenle, verim alınabilecek kamu yatırımlarına bütçeden ayrılan payın artırılması ve bu yatırımların daha kısa sürede bitirilmesi, hükümet gelirlerini arttırarak bütçe üzerindeki harcama baskısının azaltılmasında etkili olabilmektedir.

¹⁰⁰Peter Heller, "Understanding Fiscal Space", *IMF Policy Discussion Paper*, Vol:5, No:4, 2005, s.7.

¹⁰¹Laura Doherty, Luke Yeaman, "Fiscal Space in the G-20", *Economic Round-up*, Sayı:3, 2008, s.80. <http://archive.treasury.gov.au/documents/1421/PDF/06_Fiscal_Space_G-20.pdf>(06.01.2015)

¹⁰² Peter Heller, "Back to Basics, Fiscal Space: What It is and How to Get It"s.2.

¹⁰³ Teresa Ter-Minassia, Richard Hughes, Alejandro Hajdenberg, "Creating Sustainable Fiscal Space for Infrastructure: The Case of Tanzania", *IMF Working Paper*, WP/08/256, 2008, s.16. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08256.pdf>> (06.01.2015)

¹⁰⁴ Coşkun Karaca, "İlave Mali Alan Oluşturmada Hükümet Politikaları", *Maliye Dergisi*, Sayı:163, 2012, s.423. <http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/163/163-22.pdf>(06.01.2015)

Harcamaların önceliklerinin belirlenmesinde teknik gereklilikler ve siyasi tercihler olmak üzere iki konu ön plana çıkmaktadır. Teknik gereklilikler, bütçeleme sistemi ile ilgili iken; siyasal tercihler, ülkelerin siyasi yapısı ve hükümetlerin tercihleri gibi siyasal karar almayı etkileyen faktörler ile ilgili olmaktadır. Bütçeleme süreçleri aslında siyasi süreçlerdir. Demokratik ülkelerde siyasi iktidarlar toplumun kamusal mal taleplerine uygun politikalar oluşturmaktadırlar. Aksi halde, iktidara gelebilmeleri ya da iktidarda kalabilmeleri pek mümkün olamamaktadır. Bu açıdan; bütçe gelirleri sabit varsayımı altında siyasi iktidarlar, seçmen kitlesinin önceliklerini göz önünde bulundurarak, eldeki finansman kaynağı ile en iyi ve en doğru kamu harcama demetini oluşturmaya çalışırlar. Bu nedenle de, siyasi ve ekonomik yapısı farklılaşan hükümetlerin harcama öncelikleri de farklılaşmaktadır¹⁰⁵. Aslında bu noktada önemli olan ekonomik ve siyasi etkilerin dengede tutulması ve kararların da bu yönde alınması olmaktadır. Çoğu zaman, siyasi faktörlerin etkisiyle verilen kararlar olumsuz sonuçlar ortaya çıkarabilmektedir.

2.1.3.2.Kamu Gelirlerinin Arttırılması

Devlet, kamu harcamalarını finanse edebilmek için ihtiyaç duyduğu gelirleri; vergi, harç, şerefîye, resim, borçlanma, özel iktisadi faaliyetler ve devletin kendi hükümlerlik hakkını kullanarak kağıt para ihraç etmesi (emisyon) gibi çeşitli şekillerde sağlayabilmektedir. Fakat, çağdaş devletin mali sistemini oluşturan kamu gelirlerinin en önemlisi vergilerdir¹⁰⁶. Vergi gelirlerinin siyasi irade tarafından yönetilmesi, vergi dışı gelir kalemlerine göre daha kolay olmakta ve vergilerin meydana getirdiği hasılanın sürdürülebilirliği de daha kolay sağlanabilmektedir. Bu nedenle kamu gelir artışlarının daha çok vergi gelir artışları ile sağlanması gerekmektedir¹⁰⁷.

Hükümetler; tam istihdam varsayımı altında vergi oranlarını yükselterek, vergi idaresini güçlendirerek ve vergi denetimlerini arttırarak yeni mali alan oluşturabilirler¹⁰⁸. Vergi politikasının mali amaçlarının dışında; gelirin yeniden dağıtımı ve konjonktür politikasına ilişkin amaçları (Tam istihdam, fiyat istikrarı ve dış ekonomik denge) gibi mali olmayan

¹⁰⁵ Mustafa Çelen, Erdem Yavuz, "Mali Alan Oluşturma Yöntemleri",.....s.39.

¹⁰⁶ Salih Turhan, *Vergi Teorisi ve Politikası*, Filiz Kitabevi, İstanbul 1998, s.20.

¹⁰⁷ Mustafa Çelen, Erdem Yavuz, "Mali Alan Oluşturma Yöntemleri",.....s.40

¹⁰⁸ Peter Heller, "Understanding Fiscal Space",....s.3.

amaçlarının da olması, mali alan yaratmada optimum vergi oranının tespitini gerekli kılmaktadır¹⁰⁹. Bir ekonomideki vergi oranları optimum orana erişmiş ise, vergi oranlarının artırılması yoluyla vergi gelirlerini arttırmak mümkün olmamaktadır.

Vergi oranlarının optimum orana erişmesi durumunda, vergi oranlarındaki artışlar, vergilendirilebilir gelirler üzerinde azaltıcı etkilere sebep olmaktadır. Bunun nedeni, vergi oranlarındaki artışın bireylerin gelir elde etme isteklerini önemli ölçüde azaltması ya da gelirlerini vergi otoritelerinden saklamalarına veya kaçırmalarına neden olmasıdır¹¹⁰. Vergi oranlarındaki azalış ise; yeni yatırımların yapılmasını ve buna bağlı olarak üretimin artmasını sağlayabilir. Üretimin artması da vergi gelirlerinin artmasını ve hükümetlerin ilave mali alan oluşturmalarını sağlayacaktır¹¹¹. Fakat böyle bir durumun mümkün olabilmesi için her ülkenin kendi yapısına uygun bir vergi sisteminin olması gerekmektedir.

Bir ülkenin iktisadi seviyesinin göstergesi olan vergi sistemi, vergi gelirlerini çok etkilemektedir. Her ülkede etkin bir vergi idaresi mevcut değildir ve etkin olmayan bir vergi idaresi, vergi konusu geliri denetleyemez. Bu durumda kaçakçılık artacak; vergi hasılatı düşecek ve gelir dağılımı bozulacaktır¹¹². Vergi idaresinde yapılacak düzenlemeler ile vergi gelirleri artırılabilir ve hükümetler mali alan yaratabilir.

Hükümetin uygulayacağı vergi sisteminin saydam ve açıklanabilir olması, mükelleflere kamu harcamalarının gerekliliğinin açıklanması ve kamu görevlilerinin de denetim altında tutulması gerekmektedir. Böylece mükelleflerinde vergiye olan uyumunun ve dolayısıyla vergi ahlakının da artması sağlanarak, vergi gelirleri arttırılabilir. Vergi ahlakı, her ne kadar mükelleflerin vergi ödemeleri konusundaki içsel motivasyonu olarak ifade edilse de; vergi otoritesinin denetimleri bireylerin vergi ahlakını arttırmada etkili olmaktadır. Vergi denetimlerinin artması, vergi gelirlerini düşüren bir diğer faktör olan kayıtdışı ekonominin de önüne geçilmesini sağlayacaktır. Vergi gelirleri, kalkınma için bir temel sağlamaktadır ve yardım bağımlılığını azaltmaktadır. İstikrarlı ve öngörülebilir bir vergi sisteminin ise; ticaret ve yatırım için kilit bir platform sağladığı düşünülürse¹¹³ vergi sistemindeki sağlıklı ve

¹⁰⁹ Salih Turhan, *Vergi Teorisi ve Politikası*,s.35,36.

¹¹⁰ Daniel J. Mitchell, "Laffer Eğrisi Doğrultusunda Vergi Oranları, Vergilendirilebilir Gelir ve Vergi Gelirleri Arasındaki İlişkinin Anlaşılması", (çev. Sinan Çukurçayır), *Maliye Dergisi*, Sayı: 161, 2011, s.328. <http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/161/017.pdf> (06.01.2015)

¹¹¹ Coşkun Karaca, "İlave Mali Alan Oluşturmada Hükümet Politikaları",s.422.

¹¹² Halil Nadaroğlu, *Kamu Maliyesi Teorisi*, Beta Yayıncılık, İstanbul 2000, s.383, 384.

¹¹³ OECD, "What Drives Tax Morale?", *Tax and Development*, s.1-8. <http://www.oecd.org/ctp/tax-global/TaxMorale_march13.pdf> (06.01.2015)

gerçekçi düzenlemeler hükümetlerin vergi gelirleri yoluyla mali alan yaratmasına önemli ölçüde katkıda bulunacaktır.

2.1.3.3.Kamu Borç Yönetimi

Klasik yaklaşıma göre, kamu harcamalarının finansmanı vergilerle karşılanmalıydı ve borçlanma sadece olağanüstü zamanlarda başvurulacak bir kamu geliri olarak görülmekteydi. Bu nedenle klasik yaklaşımda borçlanmaya sıcak bakılmamaktaydı. Fakat, 1929 bunalımı sonrası ortaya çıkan eğilimlerle, bazı devresel dalgalanmalara karşı istikrar sağlamak veya uzun dönemde getirisi yüksek yatırımların finansmanı için borçlanabileceği savunulmuştur ve günümüze kadar da, borçlanma kavramının yeni görevler üstlenen farklı tanımları yapılmaya devam edilmiştir¹¹⁴. Günümüzde, borçlanma, devletin kamu harcamalarını finanse edebilmek amacıyla sağladığı olağan kamu gelirleri arasında sayılmaktadır. Kamu borçlanmalarının, fonksiyonel amaçlı olarak ekonomik istikrara hizmet edecek şekilde maliye politikası aracı olarak kullanılması, belirli makroekonomik dengesizliklerin bulunduğu konjonktürlerde geçerli olan bir durumdur. Genelde kamu borçlanmasının, bütçe açıklarını kapatmak için mali amaçlı olarak yapıldığı söylenebilmektedir¹¹⁵. Bu durumun da kontrol altında tutulması amacıyla hükümetler farklı tedbirler almaktadır.

Hükümetlerin borçlanmaya giderek daha fazla başvurması, borç yönetimi kavramını karşımıza çıkarmıştır. Borç yönetimi ile orta vadeden uzun vadeye ölçülü bir risk düzeyi ile uyumlu olarak devletin finansman ihtiyaçları ile ödeme yükümlülüklerini mümkün olan en düşük maliyetle karşılanması sağlanabilmektedir¹¹⁶. Böylece, hükümetlerin harcamalarını kontrol altında tutması sağlanabilmekte ve borç yönetimi ekonomi politikası aracı olarak da kullanılabilir.

Kamu Borç Yönetiminin sistemli bir şekilde yürütülmesiyle, makroekonomik istikrardan ve mali sürdürülebilirlikten taviz vermeden ilave mali alan yaratılabilir. Böylece hem iç hem de dış borçlanma yoluyla hükümetler gelirlerini arttırabilir. Fakat bu durumda; borçlanmanın maliyeti, geri ödeme zamanı, geri ödeme zamanında gerekli kaynağın

¹¹⁴ Abuzer Pınar, *Maliye Politikası Teori ve Uygulama*, Turhan Kitabevi, Ankara 2011, s.136.

¹¹⁵ Mustafa Çelen, Erdem Yavuz, "Mali Alan Oluşturma Yöntemleri",.....s.48.

¹¹⁶Haluk Egeli, Haluk Tandırcıoğlu, "Borç Yönetiminde Patronaj Sorunu", *Sosyoekonomi Dergisi*, 2009, s.9. <<http://www.sosyoekonomi.org/090201.pdf>> (06.01.2015)

bulunması, iç borçlanmanın özel sektör yatırımlarını dışlaması ve borcun sürdürülebilirliği gibi konular büyük önem taşımaktadır¹¹⁷. Hizmet kalitesi ve geri ödeme koşulları göz önüne alındığında iç ve dış borçlanmanın hangisine başvurulacağı, borçlanmanın sosyal getirisinin olup olmayacağı politikaları değerlendirilmelidir. Hükümetler bir programın genel sürdürülebilirliğini garantiye aldıktan sonra, doğrudan getirisi olan belirli bir hesaptan borçlanmayı tercih edebilir. Bu kararın verilebilmesi için, genellikle bir ekonominin potansiyel büyüme hızı, ihracat geliri, gelir esnekliği ve mevcut borçların kompozisyonunu dikkate alarak yeni borçlanma imkânlarını araştırabilir ve böylece yeni mali alan yaratılabilir¹¹⁸. Ayrıca, Kamu Borç stokunun GSYH'ye oranında yaşanacak düşüşler mali alanın boyutunu doğrudan etkileyebilmektedir. Diğer yandan, faiz ödemelerine ayrılan payın azalması ve vadenin uzaması gibi ilave kazanımlar da beraberinde gelebilecektir. Böylece, hükümetlerin borçlanma maliyetlerini azaltırken; özel kesimin de daha fazla fonlanmasına ortam hazırlayabilir¹¹⁹. Bu açıdan bakıldığında hem kamu kesiminin hem de özel kesimin mali alan yaratmasındaki etkisi artmaktadır.

2.1.3.4.Dış Yardımlar

Dış yardımlar yoluyla ilave mali alan oluşturulabilmektedir. Dış yardımlar, borçlanmanın aksine çok net bir şekilde mali alan yaratabilir. Fakat yardımların sürdürülebilirliği ve tahmin edilebilirliği çok önemlidir¹²⁰. Yardımların süresi ve miktarı belirsiz olursa ve yardımlarla ilgili taahhüt verilmezse; uygulanan programlar başarıya ulaşmadan yardımların kesilebilmeleri söz konusu olabilmektedir.

Dış yardımlar; gelişmiş ülkeler tarafından, gelişmekte olan ülkelere insani, siyasi ve ekonomik gerekçeler ile sağlanan desteklerdir. İnsani yardımlar; açlık, savaş ve doğal afet gibi koşulların ortadan kaldırılmasına hizmet eden, tek seferlik ya da kısa vadeli acil durum bağışlarından meydana gelmektedir. Kısa sürede tüketildikleri için mali alan oluşturdukları

¹¹⁷ Özge Uysal Şahin, Sevda Akar, "Sağlık Sektöründe Mali Alan ve Türkiye", (der. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), *Mali Alan Teori-Uygulama*, (İçinde), Seçkin Yayıncılık, 2014, s.303.

¹¹⁸ Peter Heller, "Back to Basics, Fiscal Space: What It is and How to Get It".....s.3.

¹¹⁹ Erdem Yavuz, *Mali Alan*, (Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi, 2013, s.20.

¹²⁰ Peter Heller, "The Prospects of Creating Fiscal Space for the Health Sector", *Oxford Journals Health Policy and Planning*. 2006, s.75-79. <<http://heapol.oxfordjournals.org/content/21/2/75.full.pdf+html>> (06.01.2015)

söylenemez. Siyasi yardımlar ise; gelişmiş ülkeler tarafından, uluslararası ilişkilerde aynı eksen içerisinde yer alan veya yer alması istenen ülkelere yapılan desteklerdir. Siyasal dış yardımlar, askeri amaçlı olarak yapılan yardımların ağır bastığı aynı ve nakdi hibeleri kapsamaktadırlar. Bu yardımların mali alan oluşturma işlevlerinin olduğu söylenebilir. Ekonomik içerikli dış yardımlar, hem gelişmiş ülkelere hem de uluslararası ekonomik kuruluşlardan, (IMF, Dünya Bankası gibi) gelişmekte olan ülkelere verilen, genelde kalkınma yardımlarını kapsayan en yaygın dış destek türünü meydana getirmektedir. Ekonomik içerikli dış yardımların, mali alan yaratma ya da genişletme çabalarına ciddi destek sağlama özelliğine sahip olduğu düşünülmektedir¹²¹.

Dış yardımların kısa vade de ekonomi üzerinde olumlu etkileri olmaktadır ve dış yardımlar ile kısa vade de mali alan yaratılabilmektedir. Fakat, uzun vade de meydana getirdiği olumsuz sonuçlar (istikrarsızlık gibi) nedeniyle mali alanın daralmasına da neden olabilmektedir¹²². Dış yardımların, orta ve uzun vadede sürdürülebilir ve öngörülebilir olması önemlidir. Yardımların şartlı ve arttırılabilir seçeneklerle verilmesi ve belirsizlik riskleriyle karşı karşıya kalınmasıyla, kamusal programlar başarıya ulaşmadan yardımlar kesilmesi söz konusu olabilmektedir. Özellikle, sağlık programlarına yapılan yardımların (HIV/AIDS gibi) kesilmesi oldukça olumsuz sonuçlar ortaya çıkarmaktadır.

2.1.3.5.Senyoraj Geliri Oluşturma

Hükümlanlık hakkı anlamına gelen Senyoraj, devletin para basmadaki tekel gücünü kullanarak elde ettiği reel gelir olarak tanımlanmaktadır¹²³. Hükümetler, kamu programlarını finanse etmek için para basma yetkilerini kullanabilirler ve senyoraj geliri oranında para arzı ile mali alan yaratılabilmektedir¹²⁴. Senyoraj geliri ile mali alan oluşturulabilmesi için, emisyon hacminin kontrollü ve makroekonomik dengeleri sarsmayacak bir şekilde arttırılması, belirli limitlere bağlı kalınması gerekmektedir¹²⁵. Yani ekonomik ve sosyal

¹²¹ Mustafa Çelen, Erdem Yavuz, “Mali Alan Oluşturma Yöntemleri”,.....s.51.

¹²² Peter Heller, “Understanding Fiscal Space”, *IMF Policy Discussion Paper*, Vol:5, No:4, 2005, s.11.

¹²³ Abuzer Pınar, *Maliye Politikası Teori ve Uygulama*,....., s.136.

¹²⁴ Peter Heller, “The Prospects of Creating Fiscal Space for the Health Sector”,....., s.75-79.

¹²⁵ Peter Heller, “Back to Basics, Fiscal Space: What It is and How to Get It”.....s.3.

sonuçların göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Belirli koşulların göz önünde bulundurulmaması enflasyon gibi istenmeyen sonuçlara neden olabilmektedir.

Para basma yetkisi dünyanın her yerinde merkez bankalarına sağlanmış bir yetkidir. Merkez bankaları emisyon hacmini artırma yoluyla senyorej geliri elde etme konusunda kamu otoritesinden bağımsız kararlar alamaz. Fakat merkez bankasının bağımsızlığına yönelik çabalar, birincil piyasalardan kamu borçlanma kağıtlarının alımının ve bütçe avanslarının hukuki olarak yasaklanması ve sadece fiyat istikrarına odaklanması imkanlarını sağlamıştır. Böylece, merkez bankaları siyasi irade ile üzerinde uzlaştıkları enflasyon hedeflerini gerçekleştirmeyi amaçlayan ve parasal büyüklükleri ve emisyon hacmini ilgili amaca göre ayarlayan teknokrat ağırlıklı kurumlar haline gelebilmiştir. Bağımsız merkez bankalarının ortaya çıkması ve emisyon hacminin ekonomik faaliyet düzeyine göre ayarlanması, eski duruma göre daha sağlıklı bir senyorej geliri ve mali alan yaratma imkanlarını beraberinde getirmiştir¹²⁶.

2.1.3.6.Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları (KÖSO)

Kamu Özel Sektör Ortaklıkları (KÖSO), genel anlamda; sözleşmeye dayalı olarak, yatırım ve hizmetlerin, projeye yönelik maliyet, risk ve getirilerinin, kamu ve özel sektör arasında paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesini ifade etmektedir¹²⁷. Hükümetler, özellikle alt yapı yatırımları konusunda yetersiz kalmaktadır ve bu yatırımlara kaynak yaratmak amacıyla başvurduğu vergi, borçlanma gibi gelirler de ekonomi üzerinde daralmaya ve enflasyonist baskı oluşturmaya ortam hazırlamaktadır. Bu nedenle, hükümetlerin, yatırımlar için gelirlerini artırmak yerine harcamalarını azaltmayı tercih etmeleri, kamu-özel sektör ortaklığı modellerinin uygulama alanlarını giderek yaygınlaştırmaktadır¹²⁸. Kamu-özel sektör ortaklıkları, esas itibariyle genel bütçeden karşılanması gereken yatırım harcamalarının, özel sektör tarafından finanse edilmesidir¹²⁹. Yatırım harcamalarının, bütçe dışındaki bir kaynakla

¹²⁶ Mustafa Çelen, Erdem Yavuz, “Mali Alan Oluşturma Yöntemleri”,.....s.43,44.

¹²⁷ T.C. Kalkınma Bakanlığı, “Dünya’da ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler”,.....s.6.

¹²⁸T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Stratejik Plan*, 2014-2018, s.35.

¹²⁹ Mustafa Çelen, Erdem Yavuz, “Mali Alan Oluşturma Yöntemleri”,.....s.46.

finanse edilmesi, KÖSO'ların mali alan yaratabileceğini ve KÖSO'ların mali alan ile ilişkilendirilmesini sağlayabilir.

KÖSO projeleri genel olarak yüksek finansman kaynağı gerektiren altyapı projeleri için uygulanmaktadır ve KÖSO'ların en belirgin özelliği de finansmanının özel sektör tarafından temin edilmesidir¹³⁰. Kamu otoritesinin ve özel sektörün bir araya gelerek altyapı yatırımlarını ve kamu hizmetlerini, karşılıklı yaptırımlar içerisinde gerçekleştirdikleri KÖSO projelerini, hükümetlere harcama yapmaksızın ve alt yapı yatırımlarının faydalarından yoksun olmadan bu yatırımların gerçekleşmesine imkân tanımaktadır. Bu şekilde gerçekleşen ortaklıklar, cari gelirleri kısıtlı olan hükümetlere, bütçe yeterliliklerini esnetmeden gelecekteki yatırım harcamalarını garanti altına almalarını sağlamaktadır¹³¹. Gerçekleştirilmesi planlanan projelerinin yatırım maliyetleri, yararları ve riskleri; kamu ve özel sektör arasında, sözleşme şartları doğrultusunda paylaşılmaktadır. Dünya genelinde yapılan son çalışmalarda, gelişmekte olan ülkelerde kamu-özel ortaklığının; sektörler açısından düzenleyici etkilerinin olması ve fiyatlandırmaların yasal bir çerçevede yapılması; ilgili bakanlıkların profesyonel sözleşme taslakları hazırlaması; profesyonel proje yönetiminin sağlanması ve şeffaf prosedürlerin yapılması gibi olumlu etkileri olmaktadır¹³². Böyle sağlam temellere oturtulan KÖSO projelerinin başarısı kaçınılmaz olmaktadır ve hükümetlerin bütçeye yük olmadan, yatırım harcamalarını finanse etmelerinin dışında; farklı projeler için özel sektörü teşvik edici olduğu da söylenebilmektedir.

Mali alan yaratan diğer yöntemlere göre, KÖSO'ların dolaylı olarak da olsa mali alan yarattığı söylenebilir. Özellikle borçlanma ve senyoraaj gelirleriyle mali alan yaratan yöntemler karşısında gelişmekte olan ülkeler için daha risksiz bir yol olarak görülebilir. Aynı zamanda, gelişmekte olan ülkelerde vergi tabanının zayıf olması, etkili vergi sistemlerinin kurulamaması, kamu harcamalarında etkinliği artırıcı uygulamaların başarılmasının güçlüğü gibi konular da göz önünde bulundurulduğunda KÖSO yöntemi daha çok tercih

¹³⁰ Ali Güner Tekin, "Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri/Kamu-Özel Ortaklıkları",.....s.10.

¹³¹ Coşkun Karaca, "İlave Mali Alan Oluşturmada Hükümet Politikaları",.....s.425.

¹³² Teresa Ter-Minassia, Richard Hughes, Alejandro Hajdenberg "Creating Sustainable Fiscal Space for Infrastructure: The Case of Tanzania",.....s.14.

edilen bir yöntem olmaktadır¹³³. KÖSO yöntemi ile yatırımların artırılması ve sonraki gelişmelerin takip edilebilmesi de daha mümkün olabilmektedir.

2.1.3.7.Özelleştirme

Hükümetler, özelleştirme uygulamalarıyla çeşitli şekillerde ilave mali alan yaratabilmektedir. Özelleştirme ile devredilen kamu işletmelerinden elde edilen satış gelirlerinin yatırım harcamalarında kullanılması; mali alanın yatırımlar için kendi kendini finanse edecek projeler gerçekleştirilmesi amacıyla ilişkilendirilebilmektedir. Ayrıca, IMF ve Dünya Bankası gibi ekonomik kuruluşların desteklediği programlar çerçevesinde yürütülen özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirler dış borç ödemelerinde kullanılmaktadır¹³⁴. Bu şekilde, hükümetlerin, dış borç ödemelerinde kullanmak için ayırdığı ya da ayıracağı kaynağı yatırım harcamalarına aktarması ile de ilave mali alan yaratılabilmektedir.

Verimsiz çalışan kamu işletmelerinin özel sektöre devredilmesiyle de; hükümetlerin söz konusu kamu işletmelerine yaptığı harcamalar ortadan kalkmaktadır. Bu şekilde, bütçeden tasarruf sağlayan hükümetler, söz konusu işletmeye yapılacak harcamaların ihtiyaç duyulan sektörlere yönlendirilmesiyle ilave mali alan yaratabilmektedir. Aynı zamanda özel sektörün devraldığı işletmeler çevresel iyileşmeler de sağlayarak, dolaylı olarak da olsa mali alan yaratabilmektedir. Yoğun tartışmalara neden olan İngiltere'deki 'su özelleştirmesi' bu duruma örnek gösterilebilir. Su özelleştirmesi, çeşitli nedenlerle istenilen başarıya ulaşmasa da özelleştirmeden sonra, şirketlerin yatırımları çevresel iyileşmelere yol açmıştır.

Özelleştirme uygulamalarıyla ilave mali alan yaratmak; her ülkenin ekonomik yapısına, özelleştirme amaçlarına ve yöntemlerine, özelleştirdiği kuruluşların yapısına, özelleştirme ile ilgili uygulamadaki yasal çerçeveye ve özelleştirme uygulamalarının kurumsal yapısına göre değişmektedir. Özelleştirme ve mali alan ilişkisi bundan sonraki kısımda ayrıntılı olarak tekrar açıklanacaktır.

¹³³ Mehmet Şahin, "Alt Yapı Yatırımları İçin Mali Alan Oluşturmada Kamu Özel Sektör Ortaklıkları",.....s.170.

¹³⁴ Cengiz Yavilioğlu, Güven Delice, Onur Özsoy, Meral Uzun, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirmeler",... s.192.

2.2. MALİ ALAN YARATMADA ÖZELLEŞTİRME ALTERNATİFİ

Özelleştirme uygulamalarıyla ilk akla gelen, özelleştirme ile kamu kaynaklarının özel mülkiyete aktarılmasıdır. Özelleştirmeden çok daha az bilinen, yeni bir kavram olan mali alanda ise ilk akla gelen tasarruf, ek kaynak (alan) ya da bütçe odası benzetmesi olmaktadır. En genel ifade ile özelleştirmede kamu mallarının devri; mali alanda ise kamu mallarını arttırma söz konusu olmaktadır. Birbirinden farklı görünen bu iki kavram aslında birçok yönden birbiriyle bağlantılıdır ve ortak birçok amaç için kullanılabilir. Öncelikle ikisinin de çıkış noktası kamu maliyesi krizlerine çözüm olabileceğidir. Hükümetler derin bütçe açıklarına ve kamu maliyesi krizlerine çözüm bulmak amacıyla özelleştirme faaliyetlerine yönelmektedir. 1980'li yılların başında, gelişmekte olan ülkelerin büyük bir kısmında, dış finansman kaynaklarının kesilmesi ve ticaret hadlerindeki bozulma, dış borç krizi gibi dışsal şokların kaynaklık ettiği vergilerdeki azalmalar kamu maliyesi krizlerine neden olmuştur. Bu krizlerin nedenlerini bulmaya yönelik olarak yapılan araştırmalarda, zarar eden kamu işletmelerinin verimsiz çalıştığı ve bütçe yükünü arttırdığı tespit edilmiştir. Bu nedenle gelişmekte olan ülkeler, geniş mali reform çabalarına ve özelleştirme uygulamalarına yönelmiştir. Mali alanın ulusal ve uluslararası alanda üzerinde önemle durulmasının sebebi de; mali alanın ekonomik kriz ya da savaş gibi beklenmeyen şoklara karşı ülke ekonomisinin direncini arttırma işlevinin olmasıdır¹³⁵. Tüm bunlara dayanarak, mali alan kavramının 2000'li yıllarda duyulmasına rağmen; bu kavramın aslında uzun zamandan beri araştırma sonuçlarında farklı isimlerle de olsa ortaya çıktığını ve beklenmeyen harcamalara ya da finansal şoklara çözüm olarak düşünüldüğünü söyleyebiliriz.

2.2.1.Özelleştirme İle Mali Alan Amaçları Arasındaki İlişki

Hükümetler, özelleştirme ve mali alanı ortak birçok amaç için kullanabilmektedir. Bir başka ifade ile özelleştirme ve mali alan ortak hedefler doğrultusunda kullanılabilir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından bakıldığında özelleştirme ile mali alanın amaçları arasında bağlantı kurulabilir. Gelişmiş ülkelerin özelleştirmeye yönelme amacı genel olarak, ekonomilerini yeniden yapılandırmak ve ekonomik sorunlarına çözüm bulmaktır. Gelişmekte olan ülkelerin amacı ise, bütçe açıklarının finansmanı ya da dış borçlarını ödemektir¹³⁶. Mali alan ise, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için

¹³⁵ Mark Zandi, Xu Cheng, Tu Packard, "Special Report: Fiscal Space",.....s.11.

¹³⁶Orhan Şener, "Dünya'da Özelleştirme Uygulamaları",....., s.51.

önemli bir konu olmaktadır. Gelişmiş ülkeler, ülke refahının sürdürülebilirliğini sağlamak için; gelişmekte olan ülkeler kalkınmanın hızlandırılması ve refahın artırılarak ülkenin makroekonomisinin güçlendirilmesi temelinde mali alan yaratmaya çalışmaktadırlar¹³⁷. Görüldüğü gibi, gelişmiş ülkelerin özelleştirmedeki ekonomilerini yeniden yapılandırma ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandırma amacı; mali alanda ülke refahının sürdürülebilirliğini sağlama amacı olarak şekil değiştirdiği söylenebilmektedir. Gelişmekte olan ülkeler de ise, özelleştirme amacı dış borç ödeme ve bütçe açıklarının finansmanı; mali alanda ekonomik kalkınmanın hızlandırılması ve refahın artırılması olarak şekil değiştirmiştir denilebilir.

Özelleştirme ile devletin ekonomideki sınai ve ticari aktivitesinin en aza indirilmesi temel amaç olurken, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulması; devlet bütçesi üzerindeki KİT finansman yükünün azaltılması; sermaye piyasasının geliştirilmesi ve atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılmasıyla elde edilecek kaynakların altyapı yatırımlarına kanalize edilmesi mümkün olmaktadır. Ayrıca, mali piyasalara ve dolayısıyla sermaye piyasalarına yönelmeyen yerli ve yabancı tasarrufları bu piyasalara yönlendirecek yeni kaynaklar yaratılması, diğer yandan da kamu kesiminin fonlar üzerindeki talebi nedeniyle sıkışan mali piyasa üzerindeki olumsuz baskının engellenmesi hedeflenmektedir¹³⁸. Bu amaçlara mali alan açısından bakıldığında; mali alan ve özelleştirme uygulamaları ile benzer hedeflerin gerçekleştirilmek istendiği görülebilmektedir. Özellikle, mali piyasalara ve dolayısıyla sermaye piyasalarına yönelmeyen yerli ve yabancı tasarrufları bu piyasalara yönlendirecek yeni kaynaklar yaratılması amacı; mali alan ile ilişkilendirilebilir. Nihayetinde mali alanın en temel amacı, hükümetler için ek kaynak (alan) yaratmaktır. Eğitim ve sağlık harcamalarını karşılayacak alanların yaratılmasıyla beşeri kalkınmanın sağlanması ve alt yapı harcamalarının artırılmasıyla GSYİH'nin artırılmaya çalışılması da mali alanın amaçları arasındadır¹³⁹.

1980'li yılların başında başlayan kamu maliyesi krizlerine neden olarak kamu işletmelerinin verimsiz çalışması gösterilmişti ve verimsiz çalışan kamu işletmelerinin bütçe yükünü arttırmasının önüne özelleştirme uygulamalarıyla geçilmek istenmiştir. 2000'li yıllarda kavram olarak karşımıza çıkan mali alanda ise, ilave alan yaratmak için harcama önceliklerinin belirlenmesi ya da verimsiz harcamaların ortadan kaldırılması, mali alan

¹³⁷Mehmet Şahin, "Alt Yapı Yatırımları İçin Mali Alan Oluşturmada Kamu Özel Sektör Ortaklıkları" ..s.170,174.

¹³⁸ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı,...

¹³⁹Jan Gottschalk, Vu Manh Le, Hans Lofgren, Kofi Nouve, "Analyzing.....s.39.

yaratılan bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Görüldüğü gibi özelleştirme ve mali alan ortak birçok amaç için kullanılabilir. Hükümetlerin politikalarını belirlerken ikisini bir arada düşünmeleri sonucunda ekonomik kalkınmanın hızlandırılması ya da ekonomilerini yeniden yapılandırmaları mümkün olabilmektedir.

2.2.2. Özelleştirme İle Mali Alan Yaratılması

Hükümetler özelleştirmeyi geniş anlamıyla ele aldıklarında; sahip oldukları iktisadi nitelikteki işletmeleri ve mal varlıklarını satarak doğrudan ya da sundukları bazı hizmetlerin üretimini özel kesime devrederek dolaylı bir şekilde gelir elde etmektedir. Özelleştirmeler ile mali alan yaratılması da doğrudan ya da dolaylı bir şekilde olabilmektedir. Özelleştirme ile doğrudan ya da dolaylı bir şekilde mali alan yaratılmasını belirleyen nokta, kaynakların (mali alanın) ne şekilde keşfedildiğidir.

Özelleştirme uygulamalarıyla mali alan yaratılması, her ülkenin ekonomik yapısına göre değişmektedir. Özelleştirme ile mali alan yaratılabilmesi için özelleştirme yasalarının ve özelleştirme kurumlarının mali alana göre düzenlenmesi gerekmektedir. Ayrıca, özelleştirme süreci ve özelleştirme yöntemleri de mali alan düşünülerek belirlenmelidir. Özelleştirme ile kamuya ait işletmelerin ürettiği mal, üretim kapasitesi, satış hacmi gibi büyüklükler göz önüne alınmayabilmektedir. Bu durumda, özelleştirme ile mali alan yaratılmaya çalışılsa da; yaratılan mali alan bir süre sonra kendi kendisini finanse edemeyebilir. Böyle bir durumla karşılaşılması için özelleştirme sürecinde, özelleştirmeye karar verilirken, özelleştirilecek kuruluşla ilgili her faktör göz önünde bulundurulmalı; gerekli yasal ve yönetsel hazırlıklar yaratılacak mali alana göre düzenlenmelidir. Yaratılan kaynağın, uzun süre kullanılabilen yeni alanlar yaratması içinde izleme-denetleme faaliyetleri etkili olabilir.

2.2.2.1. Özelleştirme İle Doğrudan Mali Alan Yaratılması

Özelleştirme sonucu ne kadar kazanç sağlanırsa sağlansın, hükümetler kendisine ait bir mal varlığını elden çıkarmıştır. Bu nedenle hükümetlerin özelleştirme sonrası elde ettiği geliri nasıl kullanacağı büyük önem taşımaktadır. Kamu işletmelerinin özelleştirilmesi ile kamu varlıklarının satışından elde edilen kaynaklarla ve bu satışlardan sonra ortaya çıkan “yeni keşfedilen kaynaklar” (yeni teknolojik kaynaklar gibi), kamu borçlarını azaltmak için ya da

yeni yatırımları finanse etmek için kullanılabilir¹⁴⁰. Hükümetlerin özelleştirme ile elde ettiği gelirleri yeni yatırımlarda ya da dış borç ödemelerinde kullanmasıyla doğrudan mali alan yaratılabilmektedir.

Hükümetler özelleştirme sonucu elde ettikleri geliri cari harcamalarda kullanırsa; özelleştirme basit bir satış işlemi olarak görülür ve kamuoyu tarafından da tepkiyle karşılanır. Fakat elde edilen gelirler, faydası uzun döneme yayılan yatırım harcamaları için kullanılırsa, özelleştirme gelirleri ile o yılki bütçe yükünün hafifletilmesinin yanında; gelecek yıllarda da kazanç sağlanabilecek yeni alanların yaratılması sağlanabilir. Bu çerçeveden bakıldığında özelleştirme ile mali alan arasındaki bağlantı görülebilir. 2005 yılında, Peter Heller tarafından, ekonomik istikrarı ya da finansal pozisyonu tehlikeye atmadan, hedeflenen amaçlara ulaşmak için kaynak sağlayan bir bütçe odası şeklinde tanımlanan mali alanın mantığı; uzun vadede kendi kendini finanse edecek projeler oluşturmak amacıyla ihtiyaç duyulan kaynakların yaratılmasıdır¹⁴¹. *Özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirler cari harcamalarda değil de, yatırımlar için kullanılırsa yeni gelir kaynakları; yani ilave mali alan yaratılabilir.* Burada özellikle dikkat edilmesi gereken nokta, yatırımların kendi kendini finanse edecek projeler olması ve bütçeye ek maliyet yüklememesi gerektiğidir.

Daha önce de belirtildiği gibi gelişmekte olan ülkeler, dış borçlarının çok büyük rakamlara ulaşması nedeniyle IMF ve Dünya Bankasının önerdiği yapısal uyum politikalarını yürürlüğe koymuşlardır ve özelleştirme uygulamalarını da genellikle uluslararası kredi kuruluşlarının desteklediği programlar çerçevesinde yürütmüşlerdir. Yani özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirler dış borç ödemelerinde kullanılmaktaydı. Bu şekilde, hükümetlerin, dış borç ödemelerinde kullanmak için ayırdığı ya da ayıracağı kaynağı yatırım harcamalarına aktarması ile ilave mali alan yaratılabilmektedir.

Fransa'daki özelleştirme uygulamalarında özelleştirme ve mali alan ilişkisi görülebilir. Büyük altyapı projelerine, özellikle de kara ve demiryollarına yapılacak yatırımları güçlendirme arzusu, 2000'li yıllardan sonra Fransız özelleştirme sürecinin temel hedefi olmuştur. Bu çerçevede, 2005 yılında Başbakan Dominique de Villepin yenilikçi finansal

¹⁴⁰ Peter Heler, "Fiscal Policy for Growth and Development: The Fiscal Space Debate", *Proceeding of a G-20 Workshop*, İstanbul 2007, s.15.
<http://www.hazine.gov.tr/File/?path=ROOT%2FDocuments%2FGenel+%C4%B0%C3%A7erik%2FG_20_Wo rkshop_on_Fiscal_Policy_Proceedings.pdf> (06.01.2015)

¹⁴¹ Peter Heller, "Back to Basics, Fiscal Space: What It is and How to Get It", *Finance and Development*, 2005,....s.1,

mekanizmaların kullanılacağını ve önemli kamu işlerinin finansmanını sağlamak amacıyla anayol (highway) şirketlerindeki devlet hisselerinin satılması kararını açıklamıştır. Devlete ait imtiyazların özelleştirilmesi ile ülke borcunun bir bölümünün ödenmesi ve gerekli yeni alt yapı projelerinin finansmanının sağlanması hedeflenmişti. Dolayısıyla kamu borcunu azaltmak ve aynı zamanda finansal mühendislik mekanizmaları yoluyla bütçe açığını azaltmak, Fransız hükümeti için temel bir özelleştirme gerekçesi olmuştur. Fransız özelleştirme programının mali alan ile ilişkilendirilebilecek diğer bir özelliği ise; özelleştirme gelirlerinin, Fransız ekonomisinin gelecek dönem yatırımlarına fon sağlama amacıyla ayrı bir hükümet hesabında toplanmasıdır. Toplanan gelirler, hükümet kararıyla; kamu borcunun azaltılması, özelleştirilecek olan kamu işletmelerinin yeniden yapılandırılması ya da özel alt yapı projeleri için kullanılmaktadır¹⁴². Özelleştirme gelirlerinin ayrı bir hesapta tutulması ve bu gelirlerin kamu borcunun azaltılmasında, kamu işletmelerinin yeniden yapılandırılmasında ya da alt yapı projelerinde kullanılması; Peter Heller'ın bütçe odası şeklinde tanımladığı mali alan tanımıyla benzerlik göstermektedir.

2.2.2.2. Özelleştirme İle Dolaylı Olarak Mali Alan Yaratılması

Hükümetlerin özelleştirme ile verimsiz kamu işletmelerinin yarattığı bütçe baskılarını ortadan kaldırmasıyla ve devredilen işletmelerin zaman içinde kara geçmeleri sonucunda bu işletmelerin ödediği vergilerin kamu gelirlerini arttırmasıyla dolaylı olarak mali alan yaratılabilmektedir. Ayrıca, özelleştirilen işletmelerin yarattığı çevresel iyileşmelerde yeni yatırımların (ilave mali alan) yapılmasını sağlayarak dolaylı olarak mali alan yaratabilir.

Özelleştirmenin kamu işletmelerinin hazineye olan finansal yüklerinin azaltılması; büyük ölçekli kamusal nitelikli yatırımların gerçekleştirilmesinde özel sektörün katkısının sağlanması; vergi gelirlerini arttırmak için yeni kaynaklar yaratılması; kamu işletmeciliğinden kaynaklanan bütçe baskılarının azaltılması amaçlarının gerçekleştirilebilmesiyle, özelleştirme ile dolaylı olarak mali alan yaratılmasını sağlayabilmektedir. Mali alanın kendi kendini finanse edecek projeler oluşturması ve bu projelerle de vergi gelirlerinin arttırılmak istenmesi; özelleştirmenin vergi gelirlerini arttırmak için yeni kaynaklar yaratılması amacıyla

¹⁴² Meral Uzun, Güven Delice, Cengiz Yavilioğlu, Onur Özsoy, "Gelişmiş Ülkelerde Özelleştirme Uygulamaları".....s.136,154, 155, 156.

örtüşmektedir. Yeni yatırımların vergi gelirlerinde artış sağlaması ve hükümetin dolaylı olarak gelir elde etmesi bütçenin yükünü hafifletebilmektedir.

Özelleştirmenin ekonomide yeni kaynakların oluşmasına yol açması, üretken olmayan alanlarda kullanılan kaynakları üretken ve verim alınabilecek alanlara yönlendirmesi, atıl duran kaynakları harekete geçirmesi için gelişmiş ve derinlik kazanmış bir sermaye piyasasına gereksinim vardır¹⁴³. Kamunun mülkiyetindeki iktisadi işletmelerin paylara bölünerek, hisse senedi şeklinde sermaye piyasasında satılmasıyla hem yeni kamu geliri sağlanmakta hem de sermaye piyasaları güçlendirilmektedir. Devlet, kendisi tarafından sunulan bazı hizmetleri özel sektöre devrederek; bütçe için önemli bir maliyet tasarrufu sağlamaktadır. Başka bir ifadeyle; birçok ülkede, kamu mülkiyetindeki işletmeler zarar ettiklerinde, bu zararın devlet bütçesinden karşılanması söz konusu olmaktadır ve zarar eden kuruluşların elden çıkarılmasıyla birlikte devlet bütçesi için önemli bir maliyet tasarrufu ortaya çıkmaktadır¹⁴⁴. Bu şekilde hükümetler, bütçeden tasarruf sağlayabilmekte ve söz konusu işletmeye yapılacak harcamaları verimli sektörlere yönlendirebilmektedir. Böylece hem bütçe yükünü hafifleterek hem de verim alınabilinecek sektörlere yapılan yatırımlar arttırılarak bu yatırımların zamanından önce bitirilmesi sağlanabilir ve ilave mali alan yaratılabilir.

Mali alan yaratan yöntemlerden harcama önceliklerinin belirlenmesi ya da verimsiz harcamaların kısıtlanması özelleştirme uygulamalarıyla sağlanabilmektedir. Özelleştirme ile zaman zaman açık veren işletmeler hazineye yük olmakta ve devredilen işletmelerin de zaman içinde kara geçmeleri ile elde edilen vergiler borçlanma gereğini azaltmaktadır. Ayrıca, bazı hizmetlerin görülmesinin ve işletme hakkının özel sektöre verilmesiyle daha etkin ve verimli bir çalışma sağlanacaktır. Özelleştirilen işletmelerin zaman içinde kara geçmeleri vergi olarak ve bu işletmelere artık harcama yapılmaması hükümetlere tasarruf olarak geri dönmektedir. Bir başka ifadeyle, hükümetlere dolaylı olarak ek kaynak ya da ilave kaynak (dolaylı olarak mali alan) yaratılmış olunur.

Özel sektörün devraldığı işletmelerin çevresel iyileşmeler sağlamasıyla da, dolaylı olarak mali alan yaratılabilir. Özelleştirme uygulamaları ile çevresel iyileşmeler sağlayarak yeni yatırımlar yapılmasını sağlayan ve özelleştirme ile mali alan ilişkisine verilebilecek en güzel örneklerden biri İngiltere'deki özelleştirmelerdir. Aslında, İngiltere'de literatürde en sık

¹⁴³ Mahmut Duran, "Özelleştirmenin Toplumsal ve Ekonomik Boyutları",.....s.118.

¹⁴⁴Güven Delice, "Özelleştirmenin Nedenleri, Amaçları ve Yöntemleri".....s.47,48.

gündeme gelen demiryolları, Telekom ve Enerji sektörü ile su ve kanalizasyon çalışmalarına yönelik özelleştirme uygulamalarıdır. Özellikle ‘su’ özelleştirmesi ile istenilen başarıya ulaşılamasa da özelleştirmeden sonra şirketlerin yatırımları çevresel iyileşmeler sağlamıştır. Nehir ve kanalların durumunda iyileşmeler olmuş ve yüzülebilir plajların sayısı artmıştır. Farklı görüşler olmasına rağmen, özelleştirmeden sonra hem tüketicilerin hem de yatırımcıların kazanç sağladığı tespit edilmiştir¹⁴⁵. Özelleştirme ile ilave mali alan yaratılabileceği ‘su’ özelleştirmesinde görülebilir. Ülkeler ya da hükümetler özelleştirmeye karar verirken yapacakları objektif analizlerle hem tüketicilerin hem de yatırımcıların kazanç sağlayabileceği özelleştirme uygulamalarına yönelirse özelleştirmelerden elde ettikleri gelirleri arttırmış olurlar. Yatırımların artması vergi gelirlerini artırır ve dolaylı da olsa kazanç sağlanabilir. Bu durum mali alan oluşturma yöntemlerinden, mali alan elmasında da yer alan kamu gelirleri ile ilave mali alan yaratılması yöntemiyle ilişkilendirilebilir.

2.2.3. Özelleştirme Yöntemlerinin Mali Alan Yaratmadaki Etkisi

Hükümetlerin özelleştirme ile ilave mali alan yaratmaya karar vermeleri durumunda, özelleştirilecek işletmelerin ve hizmetlerin özelleştirme şekillerini belirli araştırmalar sonucunda seçmeleri gerekir. İlave mali alan yaratılması için hükümetlerin özelleştirme yöntemine karar verirken dikkate aldığı, ülkedeki düzenleyici yapının geçmişi, bugünü ve potansiyel geleceği; potansiyel yatırımcıların durumu; özelleştirmede önemli çıkar gruplarına verilecek ayrıcalıklar ve KİT’lerin satışı sonrasında yatırımcıların mülkiyet hakları gibi hususlara özellikle dikkat etmesi gerekir¹⁴⁶. Özelleştirilecek işletmelerin ve hizmetlerin özelleştirme şekilleri, doğrudan ya da dolaylı şekilde ilave mali alan yaratılmasında oldukça etkili olabilir.

Özelleştirme ile doğrudan mali alan yaratılabilmesi mümkün olan en kesin yöntem satış yöntemidir. Özelleştirmede, gelirin nakit olarak elde edilmesinden ve diğer yöntemlere göre daha kısa zamanda gerçekleştirilecek olmasından dolayı daha çok satış yöntemi kullanılmaktadır. Burada önemli olan elde edilen gelirin mali alan yaratabilecek yatırımlarda kullanılmasıdır. Ayrıca, yaratılacak mali alanın uzun dönemde kendi kendini finanse

¹⁴⁵ Meral Uzun, Güven Delice, Cengiz Yavilioğlu, Onur Özsoy, “Gelişmiş Ülkelerde Özelleştirme Uygulamaları”.....s.148,149.

¹⁴⁶Güven Delice, “Özelleştirmenin Nedenleri, Amaçları ve Yöntemleri”.....s.49.’den Megginson, William L. and Jeffrey, M. Netter, (2001), “From State to Market: A survey of Empirical Studies on Privatization”, Journal of Economic Literature, Vol.39, No. 2, June, pp. 321-389.

edebilecek; yine uzun dönemde bütçeye ek maliyet getirmeyecek yatırımların yapılması gerekmektedir.

Hükümetlerin harcama önceliklerini değiştirerek ya da verimsiz harcamalarını kısarak mali alan yaratmayı planlamaları durumunda ise, özelleştirme yöntemlerinden; kiralama, ihale ve imtiyaz yöntemlerini kullanmaları mümkündür. Kiralama yönteminde, özellikle verimli çalışmayan, mali yapıları güçsüz olan işletmelerin ve üretim birimlerinin bu şekilde verimliliklerinin artırılarak özelleştirmeye hazır haline getirilmesi amaçlanmakta ve kamu teşebbüslerinin belirli süreler sonunda kiracı tarafından satın alınması planlanmaktadır. Bu yöntemin kullanılmasıyla hem kiralama karşılığında hem de harcamanın kısılmasıyla gelir elde edilmektedir. Ayrıca, kamu teşebbüslerinin belirli süreler sonunda kiracı tarafından satın alınmasıyla da tekrar gelir elde edilebilir. Rekabeti kurumsallaştıran ihale yönteminde, hizmetin kalitesinde ve hizmetin düzeyinde bir düşme olmadan ihaleden önemli bir tasarruf sağlanmaktadır. Doğal tekellerin söz konusu olduğu kamusal hizmetlerin üretiminde kullanılan imtiyaz yönteminde ise; hükümet, özel sektöre belirli bir piyasada ve coğrafi alanda ticari faaliyet yapma konusunda özel bir hak ve ayrıcalık vererek gelir elde etmektedir. Bu yöntemin kullanılmasıyla hükümet, hem kamusal hizmetlerde ek harcama yapmaz hem de özel sektörün yaptığı ticari faaliyetler sonucunda kamu gelirlerinde artışı sağlayarak mali alan yaratabilir.

Hükümetler, gelir ortaklığı senedi yöntemine de yeni yatırımların finansmanı için başvurmaktadır. Bu yöntemde, kamunun elinde bulunan bazı gelir getiren varlıkların (işletme, otoyol, köprü, baraj gibi) gelirlerinin, çıkarılan senetler ile yatırımcılar tarafından paylaşılmasıyla yeni yatırımlar için kamunun kaynak sağlanması söz konusu olmaktadır. Bu yöntemde özelleştirme ile mülkiyet devri değil de, kullanım hakkının devredilmesiyle elde edilen gelirin özelleştirilmesi söz konusudur. Kullanım hakkının devredilmesiyle, hükümetler devrettikleri mülk ya da işletme için harcama yapmayarak tasarruf sağlayacaktır. Fakat düzenli elde ettiği bir gelirden de vazgeçmektedir. Bu nedenle tüm özelleştirmelerde olduğu gibi bu yöntemde de, ilave mali alan yaratılabilmesi için elde edilen gelirlerin nasıl kullanılacağı büyük önem taşımaktadır.

Yeni yatırımlara ihtiyaç duyan devlet işletmelerinin, üretime girmek isteyen yerli ve yabancı sermayeyi kullanarak kendini yenilemesini sağlama amacıyla kullanılan ortak girişimler yöntemiyle de doğrudan mali alan yaratılması mümkündür. Yeni yatırımlar kamu gelirlerini ve istihdamın artmasını sağlayabilir. Yüksek finansman kaynağı gerektiren alanlarda ve yatırım yapmaya kaynak ayrılamayan durumlarda hükümetler bu yöntemle

başvurmaktadır. Aslında mali alanla da esas olarak bu durumun önüne geçilmek istenmektedir. Bu durumda da özelleştirme ve mali alanın aynı amaç için kullanılabileceğini bir kez daha söyleyebiliriz.

2.2.4.Özelleştirme Yönteminin Mali Alan Yaratan Diğer Yöntemlerden Farkı

Mali alan yaratan yöntemler arasında en kapsamlısının özelleştirme yöntemi olduğunu söylemek mümkündür. Özelleştirme, ilave mali alan yaratan yöntemlerden harcama önceliklerinin belirlenmesi, kamu gelirlerinin arttırılması ve kamu borç yönetimini kapsayan bir yöntem olabilmektedir. Çünkü özelleştirme uygulamalarıyla bu üç yöntemle mali alan yaratılabilmektedir. Ayrıca, uygun yasal ve yönetsel hazırlıkların yapılması koşuluyla, özelleştirme yöntemi, ekonomik yapıya diğer yöntemlere göre daha kolay şekil alabilmektedir.

İlave mali alan yaratan yöntemlerden harcama önceliklerinin belirlenmesi ile özelleştirmedeki etkinlik ve verimlilik kavramlarıyla aynı sorunlara çözüm üretilmek istenmektedir. Özelleştirmedeki verimlilik kavramına göre, kamu sektörünün teknolojik gelişmeleri yeterince takip edememesinden dolayı; her zaman kamu sektörünün verimliliği özel sektörün verimliliğinden düşük olmaktadır. Bu durum ekonomideki genel verimlilik düzeyini olumsuz etkileyeceği için; kamu sektörünün daraltılarak ekonomide verimliliğin arttırılması sağlanmak istenmektedir. Bazı hizmetlerin görülmesinin ve işletme hakkının özel sektöre verilmesiyle daha etkin ve verimli bir çalışma sağlanmaktadır. Ayrıca, özelleştirme ile dönem dönem açık veren işletmelere harcama yapma yükü ortadan kalkmakta; hükümetler tasarruf sağlayabilmekte ve dolaylı olarak mali alan yaratılabilmektedir. İşletmelerin zaman içinde kara geçmeleriyle de, elde edilen vergiler borçlanma gereğini azaltarak dolaylı olarak mali alan yaratabilmektedir. Tüm bunların dışında, özelleştirme ile gelir elde edilmektedir ve gelirin doğru bir alanda kullanılmasıyla doğrudan mali alan yaratılabilmektedir.

Mali alan yaratan kamu borç yönetimi ve senyoraj geliri yöntemlerinin kullanılarak mali alan yaratılması bazı durumlarda özelleştirme yöntemine göre daha riskli olabilmektedir. Görünüşte yeni kaynaklar yaratılmış olarak görülse de; bu kaynakların borçlanılarak yaratılması ya da kağıt para ihraç edilerek yaratılması ekonomik ve sosyal bazı problemleri beraberinde getirmektedir. Kağıt para basımı ile gelir elde etmek çok kolay olmakla birlikte, aşırı ölçüde para basımı, enflasyona neden olduğundan sakıncası faydasından daha fazla

olabilmektedir¹⁴⁷. Borçlanmanın maliyetinin yüksek olması ve borçlanmanın geri ödeme zamanında gerekli kaynağın bulunması da sorun teşkil edebilmektedir.

Kamu gelirleriyle mali alan yaratılması da, her zaman mümkün olmayabilmektedir. Özellikle vergi oranlarını arttırarak kamu gelirlerinin arttırılmaya çalışılması çeşitli sorunlara neden olmaktadır. Belirli varsayımlar altında, özel kesimden vergi yoluyla daha çok kaynak aktarılması bu kesimin kaynak kullanma imkânlarını azaltmaktadır. Vergi ile sağlanan fonların kamu kesimindeki kullanılışı, ayrıca, üretim ve gelir seviyesini de etkilemektedir. Bu nedenle, vergilerin tam istihdam ve kaynak dağılımı üzerindeki etkilerini de göz önünde tutma zorunluluğu vardır. Çünkü belirli varsayımlar altında vergiler tam rekabetten sapmalara sebep olabilmektedir¹⁴⁸. Etkin bir vergi sisteminin uygulanmadığı ülkelerde, vergi oranlarının arttırılarak kamu gelirlerinin arttırılmaya çalışılması bireyler üzerinde de olumsuz etkiler meydana getirerek, vergiden kaçınmaya ya da vergi kaçakçılığına neden olabilmektedir. Ayrıca, piyasada her zaman tam istihdam sağlanamamakta ve kaynaklar her zaman etkin bir şekilde dağılmayabilmektedir. Örneğin işsizliğin olduğu bir ekonomide kamu harcamaları kısılamaz ve kamu gelirleri de arttırılmaz. Bu durumda kamu gelirleri yoluyla mali alan yaratılması mümkün olmayabilmektedir.

¹⁴⁷ Osman Pehlivan, *Kamu Maliyesi*, Murathan Yayınevi, Trabzon 2012, s.90.

¹⁴⁸ Halil Nadaroğlu, *Kamu Maliyesi Teorisi*, Beta Yayıncılık, İstanbul 2000, s.219-220.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMİ İLE MALİ ALAN YARATILMASI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Özelleştirme, bir dönem ağırlıklı olarak ülkelerin içinde buldukları finansal krizlere çözüm olarak düşünülmekteydi. Dolayısıyla kamu otoritesi açısından, özelleştirmenin amaçları arasında “bütçesel sorunlar ve kısa dönemli gelir arttırma” eğilimi ağır basmıştır. Fakat, bu iki amaç zaman içinde farklılaşmış; kamu işletmelerinin düşük verimliliğine ve uluslararası rekabet ortamına çözüm olabileceği gibi daha kapsamlı amaçlar haline gelmiştir¹⁴⁹. Özelleştirmenin salt gelir elde etme amacının önüne etkinlik ve verimlilik amacının geçtiği söylenebilir. Yani, özelleştirmenin gerçekleştirilmesinden sonraki etki alanları ve hükümetlere kazanımları artık oldukça etkili olmaktadır.

Özelleştirme, Türkiye gündemine, Dünya’daki gelişmelere bağlı olarak 1980 sonrasında girmiştir. Türkiye’de, 1980’li yıllarda temeli atılan özelleştirme konusunun daha çok KİT’lerle ifade edildiği görülmektedir. 1990’lı yıllara gelindiğinde ise, özelleştirme sadece KİT’lerin satılması ya da devri olarak değil; devletin ekonomik hayatta faaliyette bulunduğu alanlardan çekilmesi olarak kabul edilmeye başlanmıştır ve uygulamaya hızla girmeye başlamasıyla da özelleştirme gerçek anlamını bulmuştur¹⁵⁰.

Milenyum Kalkınma Hedefleri ile gündeme taşınan ve son zamanlarda üzerinde oldukça durulan mali alan kavramı da hükümete ek kaynak yaratma ya da hükümetin elindeki kaynakları verimli kullanarak tasarruf sağlama olarak düşünülebilir. Bir önceki bölümde de belirtildiği gibi çeşitli şekillerde mali alan yaratılabilmektedir. Fakat, özelleştirme ve mali alanın aynı hedefler doğrultusunda kullanılması; ilave mali alan yaratan yöntemler arasında sayılan özelleştirme yönteminin, diğer yöntemlere göre daha etkili olduğunu söylemek mümkün olmaktadır. Bunun nedeni, özelleştirme gelirlerinin yeni yatırımların yapılmasında kullanılması ya da özelleştirilen kamu işletmelerinin bütçe üzerindeki baskıyı azaltmasıdır. Özelleştirme ile özellikle verimsiz kamu işletmelerinin satılmasıyla nakit gelir elde edilmesi ve bu işletmeler için artık bütçeden pay ayrılmaması özelleştirmenin mali alanla ilişkilendirilmesini sağlayabilmektedir. Dünya Bankası tarafından, 2007 yılında Türkiye için

¹⁴⁹ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Stratejik Plan 2009-2013, s.29.

¹⁵⁰ Özhan Çetinkaya, *Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme*,s.200.

mali alan hesaplaması yapılmıştır ve mali alan dörtgeni çerçevesinde yapılan bu çalışmada; Türkiye’de mali alan sorununun daha çok kamu harcamalarında verimlilik ve etkinliğin atırılmasıyla sağlanacağı belirtilmiştir¹⁵¹. Bu tespitte özelleştirme ve mali alan bağlantısının kanıtı olabilir. Her ülkede olduğu gibi, Türkiye’de de, özelleştirme uygulamalarının mali alan yaratıp yaratmayacağı; ülkedeki ekonomik gelişmelere paralel olarak şekil alabilen yasal çerçeveye ve kurumsal yapıya göre değişmektedir.

3.1. Türkiye’de Mali Alan Uygulamaları

Mali alan kavramının uluslararası alanda öneminin giderek artmasıyla çoğu ülke gibi Türkiye’de de çeşitli alanlarda çalışmalar yapılmıştır. Gelişmiş ülkeler, ülke refahının sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla mali alan yaratırken; gelişmekte olan ülkeler, kalkınmanın hızlandırılması ve refahın artırılarak ülkenin makroekonomisinin güçlendirilmesi amacıyla mali alan yaratmaya çalışmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler arasında yer alan Türkiye’de ise, 2001 krizinden sonra uygulanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’yla birlikte mali disiplin bir ölçüde sağlanmış ve mali alan oluşturma konusunda önemli adımlar atılmıştır. Kamu harcamalarının denetiminde kapsamın genişletilmesi, fonların tasfiyesi ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun uygulanmaya başlanmasıyla kamu harcamalarında önemli ölçüde disiplin sağlanmıştır. Faiz oranları, enflasyon oranları hızla düşmüş; faiz dışı fazla artmış ve bu olgular Türkiye’de mali alanın genişlemesini sağlamıştır. 2007 yılında ise, günümüzde lağvedilerek görevleri Kalkınma Bakanlığı’na devredilen Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığınca hazırlanan ekli Orta Vadeli Program (2008-2010)’ın Makroekonomik Politika ve Hedefler kısmının Kamu Harcama Politikasında mali alan üzerinde durulmuştur. Bu politikaya göre kamu harcamaları, kaynak kısıtı ile iktisadi ve sosyal getirileri bağlamında potansiyel büyüme etkileri gözetilerek önceliklendirilecektir. Bu kapsamda, yaratılacak mali alan, Orta Vadeli Programda yer alan gelişme eksenlerindeki önceliklere göre kullanılacaktır.

Program döneminde harcamalara ilişkin uygulanacak politikalar şunlardır¹⁵²:

¹⁵¹ Hilmi Ünsal, Ayşegül Durucan, “Kriz Ortamında Büyümenin Sağlanmasına İlişkin Yeni Bir Politika Önerisi: Mali Alan Uygulamaları ve Değerlendirilmesi”.....s.294.

¹⁵² T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, “Orta Vadeli Program(2008-2010)”, *Resmi Gazete*, Sayı:26559, 2007.

<<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/7902,29ortavadeliprogram20082010docpdf.pdf?0>>(06.06.2014)

- Kamu idarelerinde mali yönetim, iç kontrol ve iç denetim faaliyetlerinin etkin bir şekilde uygulanmasına yönelik tedbirler alınacaktır.
- Kurumlar, bütçe kısıtını dikkate alarak, belirlenen öncelikler çerçevesinde kaynak tahsisini gözden geçireceklerdir. Bu kapsamda, önceliğini yitirmiş faaliyetler ve projeler tasfiye edilecektir.
- Kaynak kullanımında etkililik, verimlilik ve tutumluluğu sağlamak üzere stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemi yaygınlaştırılacaktır.
- Kamu kesiminde ücret ve maaşlar, gelir politikaları çerçevesinde hedeflenen enflasyon dikkate alınarak belirlenecektir.
- Merkezi yönetim bütçe kanunlarında kamu kesiminde, yeni personel istihdamına ilişkin sınırlamalara yer verilmeye devam edilecektir.
- Ücret sisteminin sadeleştirilmesini, kamu personelinin mali ve özlük haklarına ilişkin dengesizlik ve adaletsizliklerin giderilmesini, performansa dayalı ücret sistemine geçilmesini, mevcut statü sayısının azaltılmasını esas alacak kapsamlı bir personel reformu hayata geçirilecektir.
- Sağlık hizmetlerinin kalitesinden ödün verilmeksizin, ilaç ve tedavi harcamalarını kontrol altında tutmaya yönelik tedbirler alınmaya devam edilecektir.
- Genel sağlık sigortası, getireceği mali yüklerin makul düzeyde tutulması amacıyla, sağlıkta dönüşüm programıyla birlikte uygulanacaktır.
- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunuyla getirilen düzenlemelerde tasarruf sağlayıcı tedbirler alınacaktır.
- İşsizlik sigortasından yararlanma koşulları iyileştirilecektir.
- Sosyal harcamaların toplam kamu harcamaları içindeki payı arttırılacaktır.
- Yerel yönetimlerin harcamalarını finanse etmek amacıyla yapılan tahsislerin objektif esaslara dayalı ve amaca yönelik kullanımı sağlanacaktır.
- Yerel yönetimler personel politikalarını, açıklanan norm kardi düzenlemelerine uygun bir şekilde yürüteceklerdir.

Görüldüğü gibi, sıralanan politikaların çoğu mali alan yaratan yöntemlerden harcama önceliklerinin belirlenmesiyle ilgilidir. Harcama önceliklerinin belirlenmesi ya da harcamaların etkin ve verimli olan alanlara yapılması kapsamlı ve uygulamaya geçilmesi

zaman alan bir yöntem olsa da, hükümetlerin mali alan yaratmada ilk olarak tercih ettikleri yöntem olabilmektedir.

Etkin bir mali alan oluşturulması için kamu harcama politikası, kamu yatırım politikası, kamu gelir politikası ve kamu borçlanma politikasının somut hedeflerde belirginleştirilmesi gerekmektedir. 2007 yılında sunulan Orta Vadeli Program'ın (2008-2010), Makroekonomik Politika ve Hedefler kısmındaki bu dört politikada belirtilen hedeflerin birbirlerini tamamlayıcı nitelikte olduğunu söyleyebiliriz. Özellikle Kamu Yatırım Politikası Hedefleri, Kamu Harcama Politikası Hedeflerinin nedenleri olduğu söylenebilir. Programda, kamu yatırımlarının etkinliğinin artırılması; yatırımların öncelikli olarak sosyal ihtiyaçların giderilmesi yönünde yapılması ve üretken faaliyetleri destekleyecek nitelikteki altyapıya yönlendirilmesi belirtilmiştir. Bu şekilde; sektörel, bölgesel ve AB'ye uyum yönündeki amaçların gerçekleştirilmesinde etkili bir araç olarak kullanılacağı kararlaştırılmıştır. Bu kapsamda belirtilen Kamu Yatırım Politikası hedefleri şu şekilde sıralanmaktadır¹⁵³:

- Kamu yatırımlarının etkin, verimli ve zamanında gerçekleştirilmesini hedefleyen rasyonalizasyon çalışmalarına devam edilecektir.
- Eğitim, sağlık, teknolojik araştırma, ulaştırma, içme suyu ve e-Devlet yatırımlarına öncelik verilecektir.
- Kamu yatırımları bölgesel kalkınma ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasında etkili bir araç olarak kullanılacaktır.
- Avrupa Birliği'ne (AB'ye) üyelik yönünde ortaya konulan politika ve önceliklerin hayata geçirilmesi için sürdürülen çalışmaların gerektirdiği yatırımlar hızlandırılacaktır.
- Kamu altyapı yatırımlarında özel sektör katılımını arttırıcı modeller geliştirilecektir.
- Kamu yatırım teklif ve kararları, sorun analizlerini içeren sektör çalışmalarına ve nitelikli yapılabirlik etüd ve analizlerine dayandırılacaktır.

Kamu yatırımlarının etkin, verimli ve zamanında gerçekleştirilmesi, yatırımlardan sağlanacak faydanın gecikmemesini sağlayacak ve bütçe harcamalarının artmasını engelleyecektir. Ayrıca, yatırımların zamanında bitirilmesi kaynak israfını önleyecektir. Bu

¹⁵³ T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, "Orta Vadeli Program(2008-2010)", *Resmi Gazete*, Sayı:26559, 2007.

şekilde mali alan yaratılması sağlanabilir. E-devlet yatırımlarına öncelik verilmesi, ülkedeki kırtasiyecilik masraflarını en aza indirmektedir ve e-devlet uygulaması vatandaş odaklı kamu hizmeti uygulamalarını da beraberinde getirmektedir. Vatandaş odaklı hizmet anlayışı ile kaynakların israfının önlenmesi, tasarrufların sağlanması, harcamaların disipline edilmesi ve vergiye uyumlu artan vergi gelirleri sayesinde, devlet için mali alan ortaya çıkmaktadır¹⁵⁴.

Türkiye’de 2007 yılında mali alan ile ilgili bir diğer gelişme, ana teması mali alan olan G-20 Workshop’unun İstanbul’da yapılmış olmasıdır. Mali alan kavramı, G-20 toplantılarında anahtar bir kavram olarak ele alınmaya başlanmıştır ve 2007 yılındaki G-20 Workshop’nun ev sahipliğini Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası üstlenmiştir¹⁵⁵. Aynı yılda, Dünya Bankasının Türkiye için mali alan hesaplaması yapılmıştır. Mali Alan dörtgeni çerçevesinde yapılan çalışmada, Türkiye’de mali alan sorununun daha çok kamu harcamalarında verimlilik ve etkinliğin artırılmasıyla sağlanabileceği gözlemlenmiştir¹⁵⁶. Orta Vadeli Programlarda da, mali alan ile ilgili, genel olarak harcama önceliklerinin belirlenmesi yönündeki politikalara yer verilmiştir.

Orta Vadeli Program (2011-2013)’ın Kamu Harcama Politikası’nda da, kamu kaynaklarının kullanımında belirlenen politika ve öncelikler doğrultusunda hareket edilmesi ilk sırada yer almaktadır. Ayrıca, yürütülen faaliyetlerin ve projelerin gereklilik, etkinlik ve verimlilik açısından gözden geçirilerek kamu harcamalarının sağlıklı bir temele kavuşturulması esas alınmıştır. Bu amaçların gerçekleştirilmesi için de; kamu idareleri tarafından harcama programları gözden geçirilecek; ihtiyaçlara cevap vermeyen, verimsiz faaliyet ve projeler tasfiye edilecekti. Böylece kamu kaynağının ihtiyaçlar doğrultusunda daha etkin kullanımı sağlanarak mali alan oluşturulacaktı. Orta Vadeli Mali Plan’ın 2014-2016 döneminde yayınlanan programında ise, diğer programlardan farklı olarak mali alan ile ilgili yaratılan kaynağın nerede kullanılacağı ile ilgili bilgiler yer almaktadır. Bu programda, yapısal reformların mali disiplini destekleyici bir araç olarak kullanılmaya devam edileceği belirtilmiştir. Her yıl yinelenen verimsiz harcamaların gözden geçirilerek harcamaların etkin, verimli ve zamanında gerçekleştirilmesini hedefleyen yapısal rasyonalizasyon çalışmalarına devam edileceği üzerinde durulmuştur. Ayrıca, önceliğini yitirmiş faaliyetlerin ve projelerin

¹⁵⁴ Turgay Berksoy, Özge Uysal Şahin, “Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Yaklaşımı ve Mali Alan”, (der. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), *Mali Alan Teori-Uygulama*, (İçinde), Seçkin Yayıncılık, 2014, s.163

¹⁵⁵ Mehmet Şahin, “Alt Yapı Yatırımları İçin Mali Alan Oluşturmada Kamu Özel Sektör Ortaklıkları”....s.174.

¹⁵⁶ Hilmi Ünsal, Ayşegül Durucan, “Kriz Ortamında Büyümenin Sağlanmasına İlişkin Yeni Bir Politika Önerisi: Mali Alan Uygulamaları ve Değerlendirilmesi”.....s.294.

ilgili kamu idarelerince tasfiye edilmesini ve bu yolla elde edilecek ‘mali alan’ın özellikle büyümeyi destekleyecek kamu altyapı yatırımlarında, teşviklerde ve Ar-Ge desteklerinde kullanılacağı belirtilmiştir. Yaratılan mali alanın kamu alt yapı yatırımlarında kullanılması mali alanın sürekliliğini etkileyecek ve alanını genişleterek yeni mali alan yaratılmasını sağlayabilecektir. Teşviklerde kullanılması ise vergi gelirlerini arttırabilir ve ekonomik faaliyetlerin olumlu yönde gelişmesini sağlayabilir.

Orta Vadeli Programlarda da görüldüğü gibi zaman geçtikçe mali alanın önemi daha net bir şekilde anlaşılmakta ve ilave mali alan yaratma yöntemlerinde değişiklik yaşanmaktadır. Ekli Orta Vadeli Programda (2008-2010), harcamaların yeniden önceliklendirilmesi ile mali alan yaratılması belirtilirken; daha sonraki yıllarda yayınlanan programlarda yaratılan mali alanın nasıl kullanılacağı ve daha farklı yöntemlerle de mali alan yaratılması yönünde değişiklikler görülmektedir. Aslında, harcamaların yeniden önceliklendirilmesi ile mali alan yaratılmaya çalışılması; Türkiye’de özelleştirme alternatifiyle mali alan yaratılabileceğinin kanıtı olabilmektedir.

Türkiye’de ekonomik gelişmelere bakıldığında mali alan elmasında özellikle belirtilen dört yöntemin dışında; özelleştirme ve KÖSO’lar ile mali alan yaratılabileceği Orta Vadeli Programlarda kapsamlı bir şekilde ele alınabilir. Çalışmanın ikinci bölümünde de belirtilen özelleştirme ile doğrudan ve dolaylı olarak mali alan yaratılması, Türkiye’de mümkün olabilmektedir. Her ülkede olduğu gibi Türkiye’de de özelleştirmenin amaçları, yasal çerçevesi ve kurumsal yapısı mali alan yaratıp yaratmayacağını etkilemektedir.

3.2. Türkiye’de Özelleştirmenin Gelişimi

Özelleştirme uygulamalarının ülke ekonomisi içindeki payı; ülkelerin ekonomik, siyasal ve gelişmişlik düzeyine göre değişmektedir. Türkiye’de, özellikle ekonominin genel seyri dikkate alındığında, özelleştirmenin aşama aşama şekil değiştirdiğini görebiliriz. Türkiye’de uygulanan ekonomi politikaları açısından Cumhuriyet dönemi şu şekilde sınıflandırılabilir¹⁵⁷:

- 1923-1929 dışa açık devlet eliyle özel sermayenin teşvikine dayalı birinci liberalizm dönemi;

¹⁵⁷ Güven Delice, Cengiz Yavilioğlu, “Dönemler İtibariyle Türkiye’de Devlet-Ekonomi İlişkileri”, (der. Cengiz Yavilioğlu, Güven Delice, Onur Özsoy), *Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları (içinde) Lazer Ofset Matbaa Tesisleri, Ankara 2010, s.292.*

- 1929-1933 özel sermayeye dayanan himayecilik-ithal ikamesi dönemi;
- 1933-1946 devletçilik-himayecilik dönemi;
- 1946-1960 ikinci liberalizm dönemi;
- 1960-1980 planlı kalkınma dönemi;
- 1980 sonrası üçüncü liberalizm dönemi.

1920’li yıllarda, ülkemizde piyasa ekonomisi düşüncesi egemendi. Bunun en temel göstergesi; 1923 yılında yapılan İzmir İktisat Kongresi’nde, ekonomik sistem tercihi olarak liberal ekonominin benimsenmesidir¹⁵⁸. Aslında, İzmir İktisat Kongresi’nde karma ekonomi modeli benimsenmesine rağmen, 1932 yılına kadar ülkede liberal ekonomi sistemi hakim olmuştur. Milli ekonominin yeni oluştuğu bu dönemde özel sektöre öncelik verilmiş; tüccar, çiftçi, sanayici ve işçi kesimlerinin ekonomik ve toplumsal gelişimi için somut önerilerin sergilenmesine olanak sağlanmak istenmiştir¹⁵⁹. Fakat; milli gelir düşüklüğü, tarım kesiminin yaygınlığı, zayıf sanayi, Osmanlı’dan devralınan dış borçlar, Lozan Antlaşması’nın gümrük hükümleri ve 1929 yılında yaşanan Ekonomik Buhran gibi nedenler devletin ekonomiye aktif katılımını zorunlu kılmıştır. Kongre’de liberal ekonomi sisteminin tercih edilmesine paralel olarak, 1933 yılından sonra özel teşebbüse devredilmek üzere, Sümerbank, Etibank, Şeker Fabrikaları, Maden Tetkik İşleri ve Etüt İdaresi, Elektrik İşleri Etüt İdaresi, Toprak Mahsulleri Ofisi, Halk Bankası, Türkiye Demir-Çelik İşletmeleri, Petrol Ofisi devlet tarafından kurulmuş ve aynı zamanda da özel sektörün teşviki için kanun çıkarılmıştır. 1948 yılında da, devletin ekonomiden çekilmesi ilke olarak benimsenmiş, ancak uygulamaya geçilememiştir. 1950 yılında ise, Türkiye’de ilk özelleştirme söylemleri, Demokrat Parti ile gündeme gelmiştir ve 1960’lı yıllara kadar geçen süre içinde, temel sanayi malları yanında basit tüketim malları da devlet tarafından üretilmeye başlanmıştır. Planlı kalkınma döneminin başladığı 1960 yılından sonra KİT’lerin problemleri ilk kez kapsamlı olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Bu çerçevede devlet işletmelerinin sayısı ve faaliyet alanlarının daraltılması hedeflenmiştir¹⁶⁰.

Özelleştirme açısından 1980’li yıllara damgasını vuran tarih 24 Ocak 1980 olmuştur ve bu tarihte ekonomi politikasında önemli kararlar alınmıştır. Bu tarihten itibaren özelleştirme,

¹⁵⁸ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Stratejik Plan 2009-2013, s.31,32.

¹⁵⁹ Güven Delice, Cengiz Yavilioğlu, “Dönemler İtibariyle Türkiye’de Devlet-Ekonomi İlişkileri”, s.293.

¹⁶⁰ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Stratejik Plan 2009-2013, s.31,32.

ithal ikamesi gelişme modelinin terk edilip devlet kontrollerinin azaldığı, piyasa mekanizmasının kaynak dağılımında başat rol oynadığı, dış ticaret ve uluslararası sermaye akımlarının serbestleştiği yeni bir ekonomi politikası rejiminin bir parçası olarak ülke gündemine taşınmıştır¹⁶¹. Ayrıca bu dönemde, uzun süre uygulanan devletçi politikaların hantal bir yapı oluşturması, ülkeler arasındaki ekonomik ve politik sınırların incelenmesi, bilim ve teknoloji alanındaki gelişmeler, ulaşım imkanlarının artması, telekominikasyon alanlarındaki ilerlemeler ve ekonomik kalkınmayı gerçekleştirme zorunluluğu Türkiye’de özelleştirme uygulamalarına yönelmenin başlıca nedenleridir¹⁶².

Özelleştirmeye yönelik ilk yasal adımlar 1980’li yılların ortalarında atılsa da bu çabalar büyük ölçüde sonuçsuz kalmıştır¹⁶³. 1980’li yıllarda KİT’lerle ilgili yasal düzenlemeler daha ziyade Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) ile yapılmıştır. KİT’ler hala, 08.06.1984 tarih ve 233 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile ek ve değişiklikleri çerçevesinde faaliyetlerini yürütmektedirler. 1980’li yıllardan sonra ise; Türkiye’de, serbest piyasa ekonomisine geçiş ve dışa açılma süreci başlatılsa da; bu süreç planlı bir şekilde yürütülemediği. Bu dönemde de, devletin ekonomiye müdahaleleri değişik derecelerde devam etmiştir. Artan kamu harcamaları ve mali disiplinsizlik önemli makroekonomik sorunlara yol açarak, vergi ve vergi dışı kaynakların kullanılmasını kaçınılmaz kılmıştır. Özelleştirmeye yönelik ilk yasal adımların atıldığı 1980’li yıllardan 2004 yılına kadar ülkemizde istenilen başarı sağlanamamıştır. Özelleştirmeler esas olarak, 2004 yılından itibaren hız kazansa da; 1994 yılında, 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un yürürlüğe girmesinden sonra özelleştirme uygulamalarında belirgin bir hareketlilik gözlenmiştir. Ancak, öngörülen hedeflere ulaşamamasında siyasi istikrarsızlık önemli rol oynamıştır¹⁶⁴. Türkiye’de 1980’li yıllarda kamu harcamalarının yüksek olması ve mali disiplinsizlik günümüzde de önüne geçilmek istenen bir durumdur. Mali alan hesaplamasında dahi kamu harcamalarının etkinliği ve verimliliğin artırılarak mali alan yaratılabileceği üzerinde durulmuştur.

¹⁶¹ İzak Atiyas, Burak Oder, “Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi”, TEPAV, s.2.

¹⁶² T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Stratejik Plan 2009-2013, s.31.

¹⁶³ İzak Atiyas, Burak Oder, “Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi”, TEPAV, s.2

¹⁶⁴Güven Delice, Cengiz Yavilioğlu, “Dönemler İtibariyle Türkiye’de Devlet-Ekonomi İlişkileri”,.....s.291,309,314.

3.3. Türkiye'deki Özelleştirme Uygulamalarının Amaçları ve Mali Alan İle İlişkisi

Özelleştirmenin amaçları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Türkiye'de de özelleştirmenin amaçları, 1986 yılında, günümüzde lağvedilerek görevleri Kalkınma Bakanlığı'na devredilen Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından, Morgan Guaranty Trust Company of Newyork kuruluşuna hazırlattırılan “Özelleştirme Master Planı” (Özelleştirme Ana Planı) ile belirlenmiştir¹⁶⁵. Özelleştirme Ana Planı; açılan uluslararası bir ihale sonucunda, Morgan Guaranty Trust Company of New York firması, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, Yatırım Finansman A.Ş. ve Price Waterhouse/Muhaş A.Ş. ile birlikte hazırlanmıştır. Bu Planda belirlenen amaçlar ülke şartlarına göre değişmekte ve önceliklerin belirlenmesi açısından da büyük önem taşımaktadır. Belirlenen amaçların çeşitliliğine karşın çoğunun bir diğerini kapsadığı da görülmektedir. Özelleştirme Ana Planı kapsamında, Türkiye şartlarında özelleştirmenin amaçları öncelik sırasına göre şu şekilde sıralanmıştır¹⁶⁶:

- Pazar güçlerinin ekonomiyi harekete geçirmesine imkan verilmesi;
- Verimliliğin ve randımanın artırılması;
- Malların ve hizmetlerin kalitesinin, miktarının ve çeşitliliğinin artırılması;
- Halka açık şirketlerin teşvik edilmesi;
- Sermaye piyasalarının geliştirilmesinin hızlandırılması;
- Hazinesin KİT'lere sağladığı mali desteğin asgariye indirilmesi;
- KİT'ler tarafından uygulanan tekelci fiyatlandırma ve dolaylı vergilendirmenin azaltılması;
- Kamu görevlilerinin politika ve yönetmelik konularında çalışmalarına izin verilmesi;
- Modern teknoloji ve yönetim tekniklerinin cezbedilmesi;
- Çalışanlara hisse senedi vermek suretiyle iş verimliliğinin artırılması;
- Kamu ve özel sektör kuruluşları arasındaki dengenin değiştirilmesi;
- Yabancı yatırımlarla uluslararası ekonomik ve politik ilişkilerin güçlendirilmesi;
- Mevcut sermaye yatırımlarındaki iç karlılığın artırılması ve

¹⁶⁵ Ömer Şanlıoğlu, “Türkiye’de Özelleştirmenin Önündeki Başlıca Engeller ve Daha İyi Bir Özelleştirmenin Çerçeve Koşulları”, *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: VII, 2003, s.869. <http://www.erzincan.edu.tr/birim/HukukDergi/makale/2003_VII_2_29.pdf> (06.01.2015)

¹⁶⁶ Metin Kilci, “Başlangıcından Bugüne Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları”(1984-1994), *T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı*, DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, 1994, s.2. <<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Yaynlar/DispForm.aspx?ID=391>> (06.01.2015)

➤ Devlete gelir sağlanması.

Özelleştirme Ana Planı'nda sıralanan amaçlarda ekonomik etkinliğin artırılması amacının ön sıralarda; bütçeye gelir sağlanması amacının ise son sıralarda yer aldığı görülmektedir. Aslında, Özelleştirme Ana Planı'ndaki amaçlar göz önünde bulundurularak, Türkiye'de başından beri hızlı bir özelleştirmenin hedeflendiği söylenebilir. Yatırımların sürdürülebilmesi ve ilgili işletmelerde etkinliğin sağlanabilmesi için özelleştirme politikalarının gerekli olduğu programdaki amaçlarda görülebilir. Kamu finansman dengesinin uzun vadede sürdürülebilmesi açısından da özelleştirme uygulamaları fayda sağlayacaktır. Yeterli kaynak yaratmayan ekonomilerde, yatırımları ve buna bağlı olarak üretimi ve istihdamı arttırmak zordur. Devlete yük olan, kamu borçlanma gereğini arttıran KİT'lerin özelleştirilmeleri uygun olacaktır. Kamu işletmelerinin performansları daha da kötüleşmeden özelleştirilmeleri gerekmektedir¹⁶⁷.

Türkiye için özelleştirmenin amaçlarının belirlendiği Özelleştirme Ana Planı'nda, devletin gelir elde etmesinin dışında; üzerinde özellikle durulan, verimsiz harcamaların kısılması ve harcama önceliklerinin belirlenmesidir diyebiliriz. Özellikle, kamu görevlilerinin politika ve yönetmelik konularında çalışmalarına izin verilmesi; modern teknoloji ve yönetim tekniklerinin cezbedilmesi; çalışanlara hisse senedi vermek suretiyle iş verimliliğinin artırılmasıyla verimlilik arttırılmak istenmiştir. Ayrıca, Hazinesin KİT'lere ayıracağı mali desteğin asgariye indirilmesiyle harcamalar azaltılarak; KİT'lere verilecek mali desteğin eğitime, sağlığa ya da ihtiyaç duyulan başka alanlara yönlendirilmesi sağlanabilir. KİT'lere uygulanan dolaylı vergilendirmenin azaltılmasıyla da; devlet, halk ile arasında güçlü bir ilişkiye zemin hazırlayabilir ve uzun vade de vergi kayıp ve kaçaklarının önüne geçebilir. Böylece bu amaçla, kamu gelirlerinin artırılması yoluyla mali alan yaratılabilir. Yatırımların sürdürülebilmesi ve işletmelerde etkinliğin sağlanması yeni mali alan yaratılması amacına da uygun olmaktadır. Özellikle yatırımların sürdürülebilmesi yeni ve devamlı gelir kaynaklarının oluşmasına imkan sağlamaktadır. Böylece, devletin yatırım harcamaları için daha az harcama yapmasıyla bütçeden tasarruf sağlanabilir ve yeni gelir kaynakları (yani alanlar) yaratılabilir.

Hazırlanan Plan'ın uygulamaya girmesiyle birçok iyi sonuçlar elde edilecek olsa da; Türkiye'nin gerçeklerine tam olarak uymadığı gerekçesiyle kabul görmemiş, hükümetler tarafından uygulamaya konulmamıştır. Daha sonraki zamanlarda, her KİT'e uygun ayrı bir

¹⁶⁷ Ömer Şanlıoğlu, "Türkiye'de Özelleştirmenin Önündeki Başlıca Engeller ve Daha İyi Bir Özelleştirmenin Çerçeve Koşulları",....., s.869.

özelleştirme raporu hazırlanması için çalışmalara başlanılmış fakat, bu çalışmalar sonuçsuz kalmıştır. 1986 yılında, Plan'da yer alan etkinlik ve verimlilik ile ilgili amaçlar; Türkiye'de özelleştirme kanunlarının temel unsuru haline gelmiştir ve her kanunda belirtilmiştir. Özelleştirme konusundaki ilk kapsamlı düzenlemenin yapıldığı, 24.11.1994 tarihli 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkındaki kanunda da, kamu iktisadi kuruluşlarının temel kuruluş amaçlarına uygun mal ve hizmet üretim birimlerinin işletilmesi haklarının, ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak için özelleştirilmelerine ilişkin esasları düzenlemiştir¹⁶⁸. Özelleştirme kanunlarında bu şekilde belirtilen verimsiz harcamaların kısılması ya da harcamaların yeniden önceliklendirilmesi amacına; Dünya Bankası'nın 2007 yılında yapmış olduğu mali alan hesaplamasında da tekrar değinilmiştir. Buna dayanarak söyleyebiliriz ki; Türkiye'de 1986 yılında da, 2007 yılında aynı konu (harcama önceliklerinin belirlenmesi, verimsiz harcamaların kısılması, etkinlik, verimlilik), farklı alanlarda (özelleştirme ve mali alan) gündeme gelinmiştir.

3.4. Türkiye'deki Özelleştirme Uygulamalarının Yasal Çerçevesi ve Mali Alan İle İlişkisi

Türkiye'deki özelleştirme uygulamalarının hukuki dayanağı, çeşitli tarihlerde yürürlüğe giren Kanun Hükmünde Kararnamelerden oluşmaktadır. Diğer yandan konuyla ilgili yönetmeliklerle, yetkili organların düzenleyici nitelikteki kararları da bu çerçeve içerisinde ele alınabilir. Ülkemizde, hukuki metinlerde özelleştirmeye yönelik ilk düzenleme 12 Mart 1964 tarihli ve 440 sayılı "İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında Kanun"un 4. ve 5 maddesinde görünen, özelleştirme terimi değil de, tasfiye ve devir terimlerinin kullanıldığı kanundur. Fakat bu kanun, 1983 yılında 60 sayılı KHK ile uygulamadan kaldırılmıştır¹⁶⁹. Daha sonra, 1984 yılında çıkarılan ve ülkemizde özelleştirme programına yönelik ilk hukuki düzenleme olarak kabul edilen; kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara ait tesislere, hisse senedi ihracı yoluyla gerçek ve tüzel kişilerin ortak edilebilmesine veya bu tesislerin işletme hakkının belli sürelerle devrine olanak tanıyan "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkındaki 2983 sayılı Kanun" ile kapsamlı

¹⁶⁸ Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, *Resmi Gazete*, Cilt:34, Sayı:22124, 1994, s.7417.
< <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4046.pdf> > (06.01.2015)

¹⁶⁹ Güven Delice, Cengiz Yavilioğlu, "Dönemler İtibariyle Türkiye'de Devlet-Ekonomi İlişkileri",.....s.314.

düzenlemeler yapılmıştır¹⁷⁰. Kanunun temel amacı, kamu yatırımlarının finansmanında özel tasarrufların harekete geçirilmesidir. Bu amaca paralel olarak; KİT'lerin tesis, müessese ve bağlı ortaklıklarının, gelir ortaklığı senedi, hisse senedi ihracı ve işletme hakkı devri suretiyle satışına ilişkin hükümler içermektedir. Gelir Ortaklığı Senedi ihracının başladığı bu yasa ile kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara ait tesislerin işletme hakkının belirli sürelerle devrine olanak sağlanmıştır. Özelleştirmenin kurumsal mekanizmasının biçimlendirildiği 2983 sayılı Kanun çerçevesinde, Başbakanın veya görevlendireceği bir bakanın başkanlığında Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ve Kamu Ortaklığı Fonu kurulmuştur. Daha sonra 2985 sayılı Kanun ile Toplu Konut Fonu kurularak, Fonun, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu ve Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ile ilişkileri tanımlanmıştır¹⁷¹. 08.06.1984 tarihli, 233 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile de, “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye’deki yapısı” adlı konu içinde ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Bu kararname, KİT'lerin yapısını, teşkilatını, yönetimini, denetimini ve özelleştirmeye ilişkin hükümleri de içermektedir¹⁷².

1986 yılında ise; 3291 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun”da, kamu kuruluşlarının özelleştirme kapsamına alınması ve uygulamaların yürütülmesine ilişkin esaslar belirtilmiştir¹⁷³. Bu kanun ile özelleştirme işlemleri başlamıştır ve ülkemizde “özelleştirme” kavramı ilk kez ifade edilmiştir. Fakat, bu kanunda özelleştirme sadece KİT'lerin özelleştirilmesi olarak görülmüş; tam bir özelleştirme düzenlemesi yapılmamıştır¹⁷⁴. Özelleştirmeye ilgili yasal boşlukların zaman içerisinde ortaya çıkması ve genel yetki kanunları ile bu yetki kanunlarına dayanılarak çıkarılan KHK'lerin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi sebebiyle, sadece özelleştirme ile ilgili düzenlemeleri kapsayan ve iptal gerekçelerini dikkate alan bir düzenleme yapılması gereği ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda, 05.05.1994 tarih ve 3987 sayılı Yetki Yasası ile hükümete özelleştirme konusunda KHK çıkarma yetkisi verilmiştir ve bu yetkiye dayalı olarak hazırlanan 530, 531,

¹⁷⁰ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Özelleştirmeye Yönelik Yasal Çerçeve*, <http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm> (06.01.2015)

¹⁷¹ Güven Delice, Cengiz Yavilioğlu, “Dönemler İtibariyle Türkiye’de Devlet-Ekonomi İlişkileri”,.....s.314.

¹⁷² Özhan Çetinkaya, *Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme*,.....s.204.

¹⁷³ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Özelleştirmeye Yönelik Yasal Çerçeve*.

¹⁷⁴ Özhan Çetinkaya, *Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme*,.....s.203.

532, 533 ve 546 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler, Resmi Gazete’de yayınlanarak, Hükümet tarafından yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu KHK’lar çerçevesinde özelleştirme uygulamalarıyla ilgili hukuki düzenlemelerin sağlam bir zemine oturtulması; günün ihtiyaçlarına uygun hale getirilmesi ve süreçte ortaya çıkan yetki karmaşasının sonlandırılması amaçlanıyordu¹⁷⁵. Fakat, söz konusu beş kararnamenin dayanağı olan 3987 sayılı yetki yasası 07.07.1994 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir¹⁷⁶. Bu KHK’lar iptal edilse bile daha sonraki hukuki düzenlemeler için yol gösterici olmuştur. KHK’ların iptal edilmesiyle ortaya çıkan hukuki boşluk ise, Bakanlar Kurulu’nca 31.07.1994 tarihinde çıkarılan kararname uyarınca özelleştirme işlem ve faaliyetlerin önceki mevzuatla yürütülmesi hakkındaki düzenlemenin yapılması ile doldurulmuştur¹⁷⁷. 5 Ağustos 1994 tarihinden itibaren yeniden Kamu Ortaklığı İdaresi adı altında ve eski statüsünde faaliyetlerine devam etmiştir. Yine aynı tarihten itibaren, özelleştirmeye ilişkin esasların, üzerinde fikri ve siyasi açıdan uzlaşma sağlanabilecek bir yasa çerçevesinde yeniden düzenlenmesi konusunda çalışmalara başlanmıştır¹⁷⁸.

Türkiye’deki özelleştirme uygulamalarına genel olarak bakıldığında, özelleştirmelerin 1990’lı yılların başında hız kazandığı görülebilir. Bunun nedeni, 1994 yılında, Türk Özelleştirme tarihi için bir dönüm noktası olan 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkındaki Kanunu’nun çıkarılması, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Özelleştirme Yüksek Kurulu’nun (ÖYK) kurulmasıdır. Özelleştirme Uygulamalarının ilk özel ve kapsamlı düzenlemesi olan 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkındaki Kanun, bütün siyasi partilerin ve sendikaların önerileri göz önünde bulundurularak hazırlanmıştır ve 27 Kasım 1994 Tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu yasa ile özelleştirme uygulamalarında Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK) tek yetkili karar organı olarak kabul edilmiştir. Özelleştirme uygulamalarını yürütmek ve sonuçlandırmak üzere Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Özelleştirme gelirlerinin bir hesapta toplanması amacıyla Özelleştirme Fonu oluşturulmuş ve bu Fon’un kullanım alanları belirlenmiştir. Ayrıca, özelleştirmenin kapsamı genişletilmiş, iktisadi devlet teşekkülleri ile bunlara ait kurum ve payların yanı sıra, diğer kamu kurum ve kuruluşların da özelleştirilebilmesine imkân tanıyan düzenlemeler yapılmıştır.

¹⁷⁵ Güven Delice, Cengiz Yavilioğlu, “Dönemler İtibariyle Türkiye’de Devlet-Ekonomi İlişkileri”,.....s.316.

¹⁷⁶ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Özelleştirmeye Yönelik Yasal Çerçeve*.

¹⁷⁷ Özhan Çetinkaya, *Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme*,.....s.207.

¹⁷⁸ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Özelleştirmeye Yönelik Yasal Çerçeve*.

Bu kanun da en dikkat çekici nokta ise özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin, genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmamasının hükme bağlanmasıdır. 13 Ağustos 1999 tarihinde ise 4446 sayılı Kanunla T.C. Anayasasının 47. maddesinde özelleştirmeye yönelik düzenlemeye yer verilerek, özelleştirmeye ilişkin esas ve usullerin Kanunla düzenleneceği Anayasa da hüküm altına alınmıştır. Bir başka düzenleme ise, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 10. maddesinde yer alan ve bu kanunun geçici 8. maddesi gereğince “Kamu Ortaklığı Fonu’na yapılan aktarmalar hariç Özelleştirme Fonu’ndan genel bütçeye kaynak aktarılamaz” ibaresi 26 Mayıs 2000 tarihinde yürürlüğe giren 4568 sayılı Kanunla “Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, Hazinesinin iç ve dış ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirilir” şeklinde değiştirilmiş, geçici 8. madde yürürlükten kaldırılmıştır¹⁷⁹.

Türkiye’deki özelleştirmenin yasal çerçevesine bakıldığında, özelleştirmenin yasal ve kurumsal mekanizmasının biçimlendirildiği Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkındaki 2983 sayılı Kanun ile istenilen başarıya ulaşılamasa da köklü değişiklikler getirdiği görülebilir. 2983 sayılı Kanun ile 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un arasında kalan yasal düzenlemeler, ortaya çıkan sorunlara ve yasal boşluklara çözüm bulma genel amaç olmaktadır diyebiliriz. 1984 yılında çıkarılan 2983 sayılı Kanun’un ise temel amacı, kamu yatırımlarının finansmanı için çözüm bulmaktır. Bunun içinde özelleştirme yöntemlerinden gelir ortaklığı senedi, hisse senedi ihracı ve işletme hakkı devri yöntemlerinin kullanılacağı Kanun’da belirtilmiştir. Kamu yatırımlarının finansmanının sağlanmak istenmesi ilave mali alan yaratmak isteyen hükümetlerinde temel hedefidir. Özelleştirme yöntemlerini kullanarak mali alan yaratılması da mümkün olabilmektedir.

Ülkemizde, 1994 yılından buyana 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun uygulanmaktadır. Fakat, yasal çerçeve ülkedeki ekonomik, siyasi ve küresel çaptaki değişimlere paralel bir şekilde yenilenmiştir. 1980’li yıllarda genelde ülke içindeki değişimlere göre yapılan düzenlemeler; 1990’lı yıllarda küresel çaptaki değişimleri de içine alan düzenlemelerin yapıldığını söyleyebiliriz. Stratejik planlarda bu durum çok net bir şekilde görülmektedir.

Ülkemizde 1995-2008 döneminde uygulanan 4046 sayılı Kanun, küreselleşme ve uluslararası ekonomik faktörlerin değişimi göz önünde bulundurularak, yenilenerek

¹⁷⁹ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Özelleştirmeye Yönelik Yasal Çerçeve*.

uygulanmıştır. Uluslararası rekabet baskısı altında ülkelerin yeniden yapılanma çabaları, özelleştirme alanının genişletilmesi, ulusal ve uluslararası çerçeve yasalarının yönlendirmesi ve yeni yerel yönetim anlayışı şeklindeki değişiklikler ile ülkemizdeki özelleştirme uygulamalarının etkin yürütülememesi sorunlarının göz önünde bulundurularak hazırlanan güçlendirilmiş 4046 sayılı Kanun'u 2009-2013 döneminde de uygulanmaya devam edilmiştir. Bu dönemde ticari kamu işletmeleri ile özelleştirilmelerinin hızlandırılması, kamu işletmeleri ile hizmetlerinin özelleştirilmesinin tamamlanması ve bazı kamu yatırımları ile hizmetlerin özel sektör işbirliğiyle gerçekleştirilmesine yönelik modellerin geliştirilmesi ve yürütülmesi dikkat çeken hedeflerdir¹⁸⁰. Kamu yatırımları ve hizmetlerin özel sektör işbirliği ile gerçekleştirilmesine yönelik modellerin geliştirilmesi, Türkiye'de özelleştirme ile mali alan yaratılması çalışmalarının da başlayabileceğini gösterebilir.

İkinci bölümde de anlatıldığı gibi özelleştirme ile ilave mali alan yaratılabilmektedir. Türkiye'deki özelleştirme amaçlarında da belirtilen verimsiz kamu işletmelerinin özelleştirilmesiyle; mali alan yaratan yöntemlerden harcama önceliklerinin belirlenmesi uyumaktadır. Böylece Türkiye'de özelleştirme ile dolaylı olarak mali alan yaratılabilir. Fakat, Türkiye'deki yasal çerçeveye bakıldığında 26 Mayıs 2000 tarihinde 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 10. maddesindeki geçici 8. maddenin değiştirilmesiyle Türkiye'de özelleştirme ile doğrudan mali alan yaratılmasını kısıtlamıştır. Bu değişiklikten sonra özelleştirme gelirleri yatırım harcamalarında değil; hazinenin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılacaktı. Bu kanun'a göre özelleştirme gelirlerinin, Hazinenin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılması, borç ödemelerine ayrılacak gelirin yatırımlarda kullanılması sağlanabilir ve doğrudan ilave mali alan yaratılabilir.

2014-2018 döneminde farklı stratejileri içeren ve ihtiyaçlara daha fazla cevap verecek şekilde düzenlenen 4046 sayılı Kanun'da özellikle dikkat çeken nokta; özelleştirme işlemlerinin önündeki teknik ve hukuki engellerin ortadan kaldırılmak istenmesi ve kamuoyu baskısının önüne geçilmek istenmesidir¹⁸¹. Özellikle kamuoyu baskısının önüne mali alan olgusu ile geçilebilecek olması, ileriki dönemlerde mali alan kavramının stratejik planlar da yer almasını gerektirdiğini söyleyebiliriz.

¹⁸⁰ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Stratejik Plan 2014-2018, s.21.

¹⁸¹ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Stratejik Plan 2014-2018, s.21.

3.5. Türkiye'deki Özelleştirme Uygulamalarının Kurumsal Yapısı ve Mali Alan İle İlişkisi

Özelleştirme olgusu, 24 Ocak 1980 kararlarıyla serbest piyasa sistemine geçilmesi üzerine ülke gündemine girmiştir ve 1983 yılında Hükümetin özelleştirmeyi ekonomik bir politika aracı olarak benimsemesi üzerine çeşitli kurumsal düzenlemeler yapılmıştır¹⁸². Özelleştirmenin kurumsal mekanizması, "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkındaki 2983 Sayılı Kanun" ile biçimlendirilmiştir. Bu yasa çerçevesinde, Başbakanın veya görevlendireceği bir bakanın başkanlığında Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ve Kamu Ortaklığı Fonu kurulmuştur.

Kamu Ortaklığı Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu'nun kurulmasıyla; Kamu Ortaklığı İdaresi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın kurulmasıyla kaldırılmıştır. T.C Merkez Bankası'nda kurulmuş olan Kamu Ortaklığı Fonu'nun yönetimi ise günümüz itibariyle Hazine Müsteşarlığına verilmiştir¹⁸³. Küresel alanda değişen eğilimlere uyum sağlanması ve ulusal anlamda da ortaya çıkan yasal boşlukların önüne geçilmesi amacıyla kurumsal mekanizmada değişiklikler yapılmıştır.

Günümüzde de geçerli olan kurumsal çerçevedeki esas düzenleme 4046 sayılı Kanun ile gerçekleştirilmiştir. Bu kanun çerçevesinde özelleştirmenin karar organı ve uygulamadan sorumlu birimden oluşan kurumsal yapı yeniden düzenlenmiştir ve Özelleştirme Yüksek Kurulu, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Özelleştirme Fonu'ndan oluşması kararlaştırılmış ve bu şekilde bir yapılanmaya gidilmiştir. Ulusal ve uluslar arası çevre koşullarının değişimi, özelleştirme önceliklerinin belirlenmesinin ve buna bağlı kurumsal değişimin temel nedeni olmuştur¹⁸⁴.

Ülkemizdeki kurumsal yapı, gelişmiş ülkeler arasında olan Fransa ve Meksika'nın kurumsal yapısıyla benzerlik göstermektedir. Fransa ve Meksika özelleştirme gelirlerini belirli amaçları gerçekleştirmek için ayrı hesaplarda tutmaktadır. Ülkemizde ise özelleştirmeden elde edilen gelirler; T.C. Ziraat Bankası'nda açılan bir hesaptan oluşan Özelleştirme Fonu'nda toplanmaktadır. Fransa'nın ayrı bir hesapta topladığı özelleştirme gelirlerini yatırım harcamalarında kullanması özelleştirme ile mali alan yaratılmasını

¹⁸² T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Stratejik Plan 2009-2013, s.36.

¹⁸³ Özhan Çetinkaya, *Türkiye'de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme*,s.218.

¹⁸⁴ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Stratejik Plan 2009-2013, s.36.

sağlamaktadır. Meksika ise ayrı bir hesapta tuttuğu özelleştirme gelirlerini finansal şoklarda ve borç ödemelerinde kullanması; özelleştirme ile ek kaynak (mali alan) yaratılabileceğinin desteklendiği söylenebilir. Ülkemizde ise, Özelleştirme Fonu'nda toplanan özelleştirme gelirlerinin hazinenin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılacağı 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 10. maddesindeki geçici 8. Maddesinde belirtilmiştir. Fakat, Türkiye'de uygulanan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'undan dolayı, belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesinin esas olmasından dolayı bu konuyla ilgili kesin bilgilere ulaşılamamaktadır. Fakat, son yıllarda ülkemizdeki dış borç ödemelerinde belirgin bir iyileşme görüldüğü çok açıktır. Tüm bunlara dayanarak söyleyebiliriz ki; Türkiye'deki kurumsal yapı ile özelleştirme ile mali alan yaratılabilmesi mümkün olabilmektedir.

3.6. Türkiye'deki Özelleştirme Uygulamaları

Türkiye'de özelleştirme ile mali ve hukuki işlemler, Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK) Kararı doğrultusunda; kuruluşun bağlı olduğu bakanlık, kuruluşun kendisi, Hazine Müsteşarlığı veya Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) tarafından yürütülebileceği gibi; Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun belirleyeceği kuruluşlar ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın ortak çalışması ile de yürütülebilir¹⁸⁵. Bu şekilde yürütülen özelleştirme uygulamalarının daha kısa sürede tamamlanması sağlanabilir. Özelleştirmenin hazırlık işlemlerinin finansmanı Özelleştirme Fonu'ndan sağlanmaktadır. Gerekli görüldüğü takdirde özelleştirilen kuruluşun teşkilat yapısında da değişiklikler yapılabilmektedir.

4046 sayılı Kanun'a göre özelleştirme süreci, özelleştirilecek kuruluşun özelleştirme kapsamına alınması ile başlamaktadır. Bu süreç, doğrudan özelleştirme programına alınma ya da hazırlık işlemine tabi tutma, kapsamdan çıkartma ile devam etmekte, programa alınanlarla ilgili olarak özelleştirme işlemleri gerçekleştirilmektedir¹⁸⁶. Doğrudan özelleştirme programına alınması ilave mali alan yaratılmasını zorlaştırabilir. Hazırlık işlemine tabi tutularak özelleştirilen kuruluşların amaçları daha iyi anlaşılmakta ve daha sistemli bir program çerçevesinde özelleştirme faaliyetlerinin yürütülebileceği söylenebilir. Böylece ilave mali alan yaratılabilir.

¹⁸⁵ Güven Delice, Cengiz Yavilioğlu, "Dönemler İtibariyle Türkiye'de Devlet-Ekonomi İlişkileri",.....s.325

¹⁸⁶ Özhan Çetinkaya, *Türkiye'de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme*,.....s.218.

3.6.1. Özelleştirme Fonu Kaynakları

Özelleştirme fonu kaynakları özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirlerden ve özelleştirme uygulamaları dışında kalan gelirlerden oluşmaktadır. Fakat esas olarak özelleştirme gelirlerinden oluşmaktadır. 4046 sayılı Kanun ile kurulmuş olan Özelleştirme Fonu, Kanun'da belirtilen kaynakların toplandığı ve yine Kanun'da belirtilen kullanımların buradan yapıldığı bir fondur. Fonun yıllık kaynak ve kullanımları bütçe kapsamında yürütülmektedir. Özelleştirme Fonu Bütçesi, ilgili yıl Merkezi Yönetim Bütçe çalışmalarının yürütüldüğü sürece paralel olarak İdare tarafından yapılmakta, Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından da onaylanmaktadır. Fon, Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca idare edilmektedir¹⁸⁷.

Özelleştirme Fonu Yönetmeliği'ndeki genel nitelikli Özelleştirme Fonu kaynakları şu şekilde sıralanmaktadır¹⁸⁸:

- İdarenin ve özelleştirme yetkisi verilen kuruluşların özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirleri; kuruluş, varlık, iştirak ve diğer taşınmazların özelleştirilme satış bedelini ve vadeli satışlarda satış taksit ve faizlerini; ihale şartname satış gelirlerini; yatırımcıların geçici veya kesin teminatlarının nakde çevrilmesinden elde edilen gelirler ile sair gelirleri; programdaki kuruluşların aktiflerindeki varlıkların, kamu kurum ve kuruluşlarınca ilgili mevzuat çerçevesinde kamulaştırılmasından elde edilen gelirleri; kuruluşların diğer kamu kurum ve kuruluşlarına olan borçlarına karşılık olarak, sahip oldukları varlıkların devri neticesinde mahsup edilen tutarları; idarenin, fon bakiyelerini nemalandırması sonucu elde ettiği faiz gelirlerini; dava sonucu ve icra bedeli gibi dolaylı olarak özelleştirme uygulamalarına bağlı olan gelirleri kapsayan özelleştirme uygulamalarından elde edilen tüm gelirler,
- İdareye devredilen kuruluşlardan elde edilen temettüler,
- Kapsam veya programdaki kuruluşlar ile ticari bankalar ve Hazine Müsteşarlığı garantörlüğünde Dünya Bankasından yapılan borçlanmalar,
- Özelleştirme uygulamaları çerçevesinde ihraç edilecek her türlü menkul kıymet ile diğer kıymetli evrakın satışından sağlanan gelirler,

¹⁸⁷ Cengiz Yavilioğlu, "Türkiye'deki Özelleştirme Uygulamaları (Kaynaklar ve Kullanımlar)".....s.362.

¹⁸⁸ Özelleştirme Fonu Yönetmeliği, *Genel Hükümler*,
<http://www.oib.gov.tr/baskanlik/fon_yonetmeliği.htm>(01.06.2015).

- Diğer mevzuat ile tahsis edilen kaynaklar ve sair gelirler özelleştirme fonu kaynaklarını oluşturmaktadır.

Bu kaynakların bir kısmı doğrudan özelleştirme uygulamalarından elde edilirken; bir kısmı özelleştirme uygulamalarının dışındaki kaynaklardan sağlanmaktadır¹⁸⁹. Özelleştirme uygulamaları ile mali alan yaratılması açısından sıralanan bütün kaynakların doğrudan gelir getirmesi ya da dolaylı da olsa tüm etkilerinin önem taşıdığı çok açıktır.

3.6.1.1. Özelleştirme Uygulamalarından Elde Edilen Gelirler

Özelleştirme fonunun en önemli kaynağı özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirlerdir. Özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirler;

- İşletme, tesis, fabrika gibi mal ve hizmet üretim birimlerinin özelleştirilmesinden elde edilen gelirler,
- Makine, uçak, gemi gibi taşınır malların ve arsa, daire, arazi gibi taşınmaz malların ve yarım kalmış tesislerin satışından elde edilen gelirler,
- Kamuya ait kuruluşlardaki hisselerin blok olarak, halka arz yoluyla ya da İMKB’de satışından elde edilen gelirler,
- Şirketlerin kiralanması veya işletme hakkının verilmesi suretiyle elde edilen gelirlerden oluşmaktadır.

Özelleştirme yoluyla elde edilen gelirlerin ne şekilde kullanılacağı, iktisat politikası tercihi olarak önem taşımaktadır¹⁹⁰. 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un 10. Maddesinde yer alan ve bu kanunun geçici 8. maddesi gereğince “Kamu Ortaklığı Fonu’na yapılan aktarmalar hariç Özelleştirme Fonu’ndan genel bütçeye kaynak aktarılamaz” ibaresi 26 Mayıs 2000 tarihinde yürürlüğe giren 4568 sayılı Kanunla “Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, Hazinesinin iç ve dış ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirilir” şeklinde değiştirilmiş, geçici 8. madde yürürlükten kaldırılmıştır¹⁹¹. Bu düzenleme ile birlikte özelleştirme gelirlerinin kullanım alanları değişmiştir. Bu bağli olarak da özelleştirme gelirleri ile doğrudan mali alan yaratılabilmesi de

¹⁸⁹ Cengiz Yavilioğlu, “Türkiye’deki Özelleştirme Uygulamaları (Kaynaklar ve Kullanımlar)”.....s.362.

¹⁹⁰Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, “Özelleştirme Gelirlerinin Kullanımı”, *Politika Notu*, 2005, s.1<http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271245322r8354.Ozellestirme_Gelirlerinin_Kullanimi.pdf>(07.01.2015)

¹⁹¹ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Özelleştirmeye Yönelik Yasal Çerçeve*.

bir bakıma kısıtlanmıştır. Özelleştirme gelirlerinin borç ödemelerine değil de yeni yatırımlarda kullanılması, doğrudan ilave mali alan yaratılmasını sağlayabilmektedir. Ülkemizde 4046 sayılı kanun ile bu durum mümkün olamamaktadır. Fakat, yine de özelleştirme gelirlerinin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılması da doğrudan mali alan yaratılmasını sağlayabilmektedir. Hükümet iç ve dış borç ödemelerine ayıracağı ya da ayırdığı kaynağı yatırım harcamalarına aktarabilir. Özelleştirme İdaresince, 4046 sayılı Kanun'da belirtilen özelleştirme idaresinin genel yönetim giderleri ile özelleştirme kapsamındaki şirketlerin mali yapılarının iyileştirilmesinde kullanılması yeni alanların yaratılmasını (dolaylı olarak mali alan yaratılmasını) sağlayabilir¹⁹².

Tablo 1.1.'de özelleştirmenin yıllara göre seyri gösterilmiştir. Özelleştirmenin yıllara göre seyri incelendiğinde en düşük gelirin 2001 yılında, en yüksek gelirin 2013 yılında elde edildiği görülmektedir. 2014 yılındaki özelleştirme uygulamalarının tamamlanmamış olmasından dolayı, 2014 yılı özelleştirme geliri tutarı ilerleyen zamanlarda değişecektir. 2005 yılında ise bir önceki yıla göre büyük bir sıçrama görülmektedir. Bu büyük artışın nedeni, 2004 yılında özelleştirmenin yasal çerçevesinde yapılan değişiklikten kaynaklandığını söylemek mümkündür. 02.07.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5189 sayılı Kanun ile 4046 sayılı Kanun'un 37.maddesinde yer alan "Limanların, mülkiyetin devri dışındaki yöntemlerle özelleştirilmelerinden Türk uyruklu gerçek ve tüzel kişiler yararlanabilir" ibaresi yürürlükten kaldırılmıştır¹⁹³. Bu düzenleme ülkemize gelen yabancı yatırımlardaki artışa etki etse de tek neden bu düzenleme değildir. 2005, 2006, 2007 ve 2008 dönemlerinde Dünyada da doğrudan yabancı yatırımlarda bir artış gözlemlenmiştir. Dolayısıyla, Türkiye'deki doğrudan yabancı sermaye yatırımlarındaki artış dünyadaki artışla paralellik arz etmektedir¹⁹⁴.

Özelleştirmeler ile ülkeye yabancı sermaye girişi kanalıyla dışsal tasarrufları kullanma imkânı sağlanmaktadır. Literatürde, büyüme ile özelleştirmeler aracılığıyla gelen yabancı yatırım ve doğrudan yabancı yatırımlar arasında pozitif bir ilişkinin var olduğu kabul edilmektedir. Büyüyen ekonomilerin yatırımcılara daha iyi imkânlar sunduğu; yatırımcılarında yatırım yaptıkları ülke ekonomilerine teknoloji, bilgi, örgütsel tecrübe ve dış finansman kaynağı aktararak o ülke ekonomilerinin büyümelerine önemli katkılar

¹⁹² Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, "Özelleştirme Gelirlerinin Kullanımı",s.1

¹⁹³ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Özelleştirmeye Yönelik Yasal Çerçeve*.

¹⁹⁴ Cengiz Yavilioğlu, "Türkiye'deki Özelleştirme Uygulamaları (Kaynaklar ve Kullanımlar)".....s.369.

sağlamaktadır¹⁹⁵. Kuşkusuz bu katkılar ilave mali alan da yaratacaktır. Ülkemizde de 2004 yılındaki yasa değişikliği ile ülkemize yabancı sermaye girişinin, yani dışsal tasarrufları kullanma imkânı sağlanmıştır.

Tablo 1.1: Özelleştirme Gelirlerinin Yıllara Göre Seyri

Yıllar	Özelleştirme Geliri (Milyon Dolar)
2000	2,716,535,851
2001	119,801,096
2002	536,475,542
2003	187,087,491
2004	1,282,842,130
2005	8,222,240,231
2006	8,096,165,461
2007	4,258,629,658
2008	6,259,205,187
2009	2,274,985,158
2010	3,081,691,18
2011	1,358,418,127
2012	3,020,692,249
2013	12.485.548.325
2014	1.664.855.353

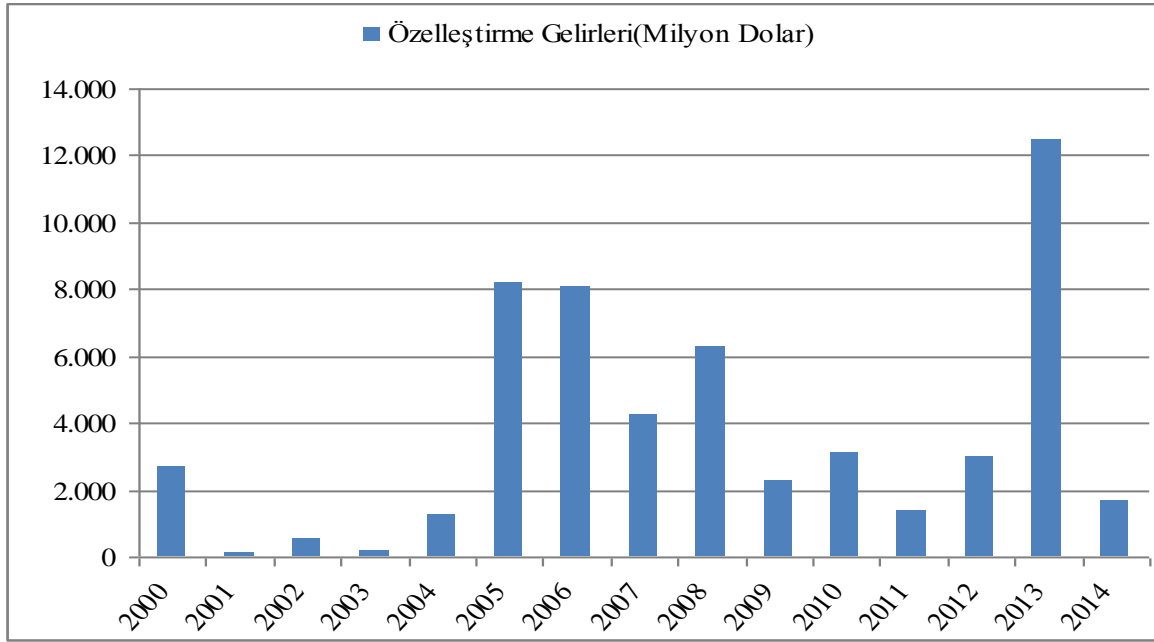
Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi
<<http://evds.tcmb.gov.tr/cgi-bin/famecgi>> (07.01.2015)

Grafik 1.1.'de de görüldüğü gibi özelleştirme gelirleri oldukça değişken bir seyir izlemektedir. 2001 yılının kriz yılı olması ve özelleştirme gelirlerinin bu dönemde en düşük seviyede olmasının nedeni olabilir. Ayrıca bu yıla kadar istikrarlı olmayan bir ekonomik

¹⁹⁵ Cengiz Yavilioğlu, "Alıcı Pofillerine Göre Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları", (der. Cengiz Yavilioğlu, Güven Delice, Onur Özsoy), *Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları (içinde)* Lazer Ofset Matbaa Tesisleri, Ankara 2010, s.391, 392.

ortamın olması özelleştirme gelirlerine olumsuz etki göstermiştir¹⁹⁶. Özelleştirme ile 2005 ve 2006 yıllarında da önemli gelir elde edilmiştir fakat; bu başarı 2013 yılına kadar devam edememiştir. 2013 yılı ise, en yüksek özelleştirme gelirinin elde edildiği yıldır.

Grafik 1.1.: Özelleştirme Gelirlerinin Yıllara Göre Seyri



Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi
<<http://evds.tcmb.gov.tr/cgi-bin/famecgi>> (13.02.2015)

3.6.1.2. Özelleştirme Uygulamaları Dışında Kalan Kaynaklar

Özelleştirme Fonu kaynaklarının ikincisi, özelleştirme uygulamaları dışında kalan kaynaklardır. İdareye devredilen kuruluşların dağıttığı temettüler; Özelleştirme Fonu hesaplarında tutulan nakitlerin değerlendirilmesinden elde edilen faiz gelirleri; Fonda yeterli kaynağın bulunmadığı dönemlerde ticari banka ve programdaki kuruluşlardan yapılan borçlanmalar, özel amaçlı Dünya Bankası kredileri gibi kaynaklardan oluşmaktadır. Bu kaynaklar önemli ölçüde özelleştirme uygulamalarına ve bunun dışında kalan diğer bazı faktörlere bağlı olarak değişen kaynaklar niteliğindedir. Programdaki şirket sayısı,

¹⁹⁶ Cengiz Yavilioğlu, “Türkiye’deki Özelleştirme Uygulamaları (Kaynaklar ve Kullanımlar)”.....s.369.

büyükükleri, finansal yapıları, yapılan özelleştirme işlemlerinin sayısı ve elde edilen gelir tutarları, ülkenin ekonomik durumu gibi faktörler doğrudan ya da dolaylı olarak bu kaynakları etkilemektedir¹⁹⁷. Mali alan oluşturulması açısından da bu kaynaklar önemlidir. Özelleştirmeye karar verme aşamasında, özelleştirme sonucu elde edilecek gelir kadar bu kaynakların da düşünülmesi ilave mali alan yaratılmasını sağlayabilir.

3.6.2. Özelleştirme Fonu Kullanımları

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Kanunu ile kurulmuş olan Özelleştirme Fonu, Kanun'da belirtilen kaynakların toplandığı ve belirtilen kullanımların yapıldığı bir fondur. Türkiye'de, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Kanunu'nda belirtildiği gibi, özelleştirmeden elde edilen gelirler, özelleştirme uygulamaları nedeniyle gerekli görülen harcamalar yapıldıktan sonra, Hazine'nin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmak üzere, Hazineye aktarılmaktadır.

4046 sayılı Kanun'a göre belirtilen Fon'un kullanım alanları şunlardır¹⁹⁸:

- 4046 sayılı Kanun'un 21. maddesine göre iş kaybı tazminatı ödenmesi ve iş kaybı nedeniyle verilecek meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi hizmetlerinin sağlanması amacıyla açılacak hesaba özelleştirme gelirlerinden Kurul tarafından belirlenecek miktarlarda yapılacak ödemeler ile gerektiğinde bu hesaba yapılacak aktarmalarda,
- 4046 sayılı Kanun'un 22. maddesine göre diğer Kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilecek personele, atamalarının yapıp eski kurumları ile ilişkilerinin kesileceği tarihe kadar geçen sürede tahakkuk edecek aylık ücret, sosyal hak ve yardımlar ile her türlü özlük haklarının ödenmesinde,
- 4046 sayılı Kanun'un 24. maddesi gereğince, 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu'na tabi personelden hizmet süresi itibarıyla emeklilik hakkını kazananlara Kanun'da belirtilen süre ve şartlar dikkate alınarak T.C. Emekli Sandığı'nın talebi halinde yapılacak ödemelerde,

¹⁹⁷ Cengiz Yavilioğlu, "Türkiye'deki Özelleştirme Uygulamaları (Kaynaklar ve Kullanımlar)".....s.369.

¹⁹⁸ Özelleştirme Fonu Yönetmeliği, *Genel Hükümler*.

- Özelleştirme kapsamındaki kuruluşların özelleştirilebilir hale getirilmesi amacıyla, danışmanlık hizmeti alınması da dahil olmak üzere yapılacak özelleştirmeye hazırlık çalışmalarının gerektirdiği harcamaların karşılanmasında,
- Özelleştirme programındaki kuruluşlarda idari, mali ve hukuki yönden yapılacak düzenlemelerin gerektirdiği harcamaların karşılanmasında,
- Programa alınan kuruluşların sermaye artırımlarına katılmasında;
- İdarece, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlara, özelleştirme uygulamalarının gerektirdiği hallerde borç verilmesinde ve İdareye devredilen kuruluşlara, İdarece belirlenecek esas ve usuller çerçevesinde borç olarak finansman sağlanmasında”,
- Gerektiğinde, özelleştirme programındaki kuruluşların hisse senetleri ile bu kuruluşlara ait her türlü kıymetli evrakın satın alınmasında;
- Özelleştirme uygulamalarının yerine getirilebilmesi için gereken her türlü mal ve hizmet alımında;
- Fon gelirlerinin % 5’ini aşmayacak şekilde, Kurulca onaylanan İdare Bütçesinin oluşturulmasında;
- Özelleştirilen kuruluşların kalan borçlarının tasfiyesinde;
- Özelleştirme tahvilleri, bono ve diğer menkul kıymetlerin itfa edilmesinde;
- Fonun nakit fazlasının, aktarmanın yapılacağı tarihten sonraki Fonun öngörülebilir yüklenimleri değerlendirilmek suretiyle, iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına aktarılmasında;
- Mevzuatla İdareye verilen sair görevlerin yerine getirilmesinde ve Kurulun özelleştirme ile ilgili olarak belirleyeceği alanlardaki ödemelerin karşılanmasında kullanılır.

Özelleştirme ile mali alan yaratılmak hedefleniyor ise; verimsiz kamu işletmelerinin belirlenmesi ve özelleştirme uygulamalarına kısa sürede başlanması gerekmektedir. Özelleştirme uygulamalarına geç kalınması halinde, o işletmenin özelleştirme maliyetlerinin artmakta ve hazineye daha az aktarım yapılmasına neden olmaktadır. Buna bağlı olarak da iç

ve dış borç ödemeleri için başka bir kaynak gerekli olmaktadır. Özelleştirmeden elde edilen gelirlerin kullanımı, özelleştirmenin kamu sektörünün nakit akımları üzerindeki etkisinin boyutunu belirlemektedir. Birçok ülkede, özelleştirmeden elde edilen gelirler kamu borcunun azaltılması için kullanılmaktadır. Bunun sonucunda da faiz ödemelerinin düşmesi ve sonuç olarak kamu sektörünün nakit akım pozisyonunun daha güçlü hale gelmesi beklenebilir. Bu konudaki ortak politika ise; bu kaynakları sürekli harcamalar için kullanmak yerine, gelecekte nakit akımları ortaya çıkarabilecek (ilave mali alan) olan ödemeler için bir kere de kullanılmasıdır. Özelleştirmenin kamu kesimi borçlanma gereklilikleri üzerindeki etkisi faiz oranlarını düşürmesiyle ortaya çıkmaktadır. Düşük faiz oranları ise yatırımları ve büyümeyi hızlandırmakta; enflasyonu düşürmektedir¹⁹⁹. Tüm bunların sonucunda tekrar söyleyebiliriz ki; özelleştirme, mali alan yaratan yöntemlerden harcama önceliklerinin belirlenmesi, kamu gelirlerinin arttırılması ve kamu borç yönetimi yöntemlerini kapsayan bir yöntem olmaktadır.

3.7. Türkiye’de Gerçekleştirilen Özelleştirme Uygulamaları ve Mali Alan İle İlişkisi

Ülkemizde özelleştirme uygulamalarına, 1984 yılında, yarım kalan tesislerin bitirilmesi amacıyla başlanmıştır. Özelleştirme uygulamalarının sistemli bir şekilde yürütülmesi amacıyla da 1986 yılında “Özelleştirme Master Planı” (Özelleştirme Ana Planı) hazırlanmış fakat, hükümetler tarafından uygulanmamıştır. Bu Plan’ın uygulanmaması ülkemiz de özelleştirmenin sadece satış işlemi olarak algılanmasına neden olduğu söylenebilir. Plan’daki amaç dizisinde mali ve sosyal birçok amacın olması ve gelir elde etme amacının en sonda yer alması, günümüzdeki özelleştirmelerin genel yapısını yansıtmaktadır. 2000’li yıllarda tüm Dünya ülkelerinde özelleştirme sosyal getirilerine göre yapılmaktaydı. Mali alanın ise Binyıl Kalkınma Planları ile gündeme geldiğini göz önünde bulundurursak ve özelleştirme amaçlarıyla dahi mali alan yaratılabileceği düşünülürse özelleştirme ve mali alan bağlantısı çok daha net görülür. Ülkemizdeki yapı da özelleştirme ile mali alan yaratılabilmesine imkan vermektedir.

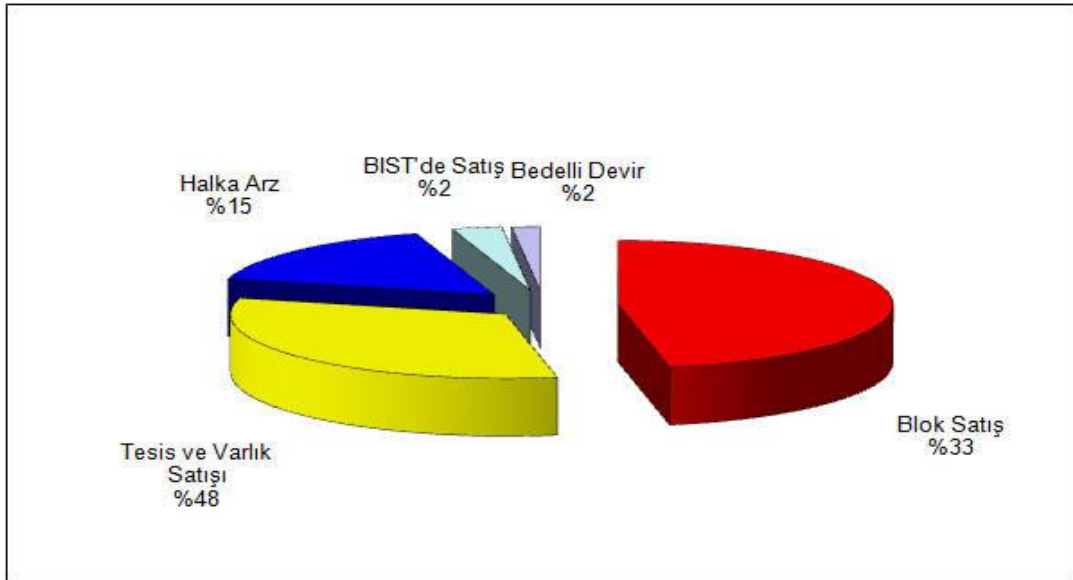
¹⁹⁹ Cengiz Yavilioğlu, “Türkiye’deki Özelleştirme Uygulamaları (Kaynaklar ve Kullanımlar)”.....s.369.’den S

3.7.1. Yöntemler İtibariyle Türkiye'deki Özelleştirme Uygulamaları ve Mali Alan İle İlişkisi

Ülkemizde kullanılan özelleştirme yöntemleri ise, her ülkede olduğu gibi, ülkemizdeki ekonomik yapıya ya da hedeflenen amaçlara göre değişmektedir. 4046 Sayılı Kanun'a göre özelleştirme yöntemleri; satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni haklar tesisi ve sair hukuki tasarruflardır. Satış yöntemi, varlık ve hisse satışı şeklinde iki alt yöntemi içermektedir. Satış yönteminden hisse satışı da; blok satış, halka arz, çalışanlara satış, uluslararası arz, borsada satış ve yatırım fonlarına satış olmak üzere alt yöntemlere ayrılmaktadır²⁰⁰. Satış yöntemlerinden hisse satışı yönteminin, alt yöntemlerinden en çok kullanılanlar sırasıyla; blok satış, halka arz ve menkul kıymetler yatırım fonları veya menkul kıymetler yatırım ortaklarına satışı içeren Borsa İstanbul'da (BİST'te) satış yöntemleridir.

Grafik 1.2.'de özelleştirmelerde kullanılan yöntemler gösterilmektedir. Ülkemizde genelde satış yöntemi kullanılmıştır. Özelleştirmeler en çok tesis ve varlık satışlarıyla gerçekleştirilmiştir. Tesis varlık satışlarından sonra en çok kullanılan blok satış yöntemidir. Satış yönteminin çok yoğun kullanılması özelleştirme gelirlerinin nasıl kullanılacağına önemi daha da arttırmaktadır.

Grafik 1.2. Yöntemler İtibariyle Özelleştirme İşlemleri



Kaynak: T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

<http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yonteme_gore.htm>(24.02.2015)

²⁰⁰ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB),

<http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/ozellestirme_yontemleri.htm> (06.01.2015)

Ülkemizde uygulanan yasal çerçeve gereği özelleştirmeden elde edilen gelirin yatırım harcamalarında değil de; iç ve dış borç ödemelerinde kullanılması doğrudan mali alan yaratılmasını kısıtlamaktadır. Her ne kadar iç ve dış borç ödemelerine ayrılacak kaynağın yatırımlara yönlendirilmesi mümkün olsa da, doğrudan mali alan yaratılması bir bakıma güçleşmektedir. En çok kullanılan ikinci satış yönteminin blok satış yöntemi olması ve halka arz yönteminin blok satış yönteminin gerisinde kalması sermayenin tabana yayılması amacından da uzaklaşıldığını göstermektedir.

Mali alan yaratabilecek kiralama yöntemi ülkemizde kullanılmamaktadır. İşletme hakkının verilmesi yöntemi ise ulaştırma, enerji ve madencilik sektörlerinde kullanılmıştır. Fakat, bu yöntem ile ilgili 4046 sayılı Kanun'un 15. maddesi ile işletme hakkının devri süresiyle ilgili sınırlama getirilerek, en fazla 49 yıl olarak belirlenmiştir. 4046 sayılı yasa çerçevesinde işletme hakkı devri yöntemiyle özelleştirme uygulamaları, limanların özelleştirilmesinde uygulanmıştır.

Ülkemizde pek kullanılmayan diğer yöntem ise mülkiyetin gayri ayni haklar tesisi yöntemidir. Bu yöntem genellikle TEKEL'e ait tuzlaların özelleştirilmesinde, varlık satışı yöntemi ile birlikte kullanılmıştır²⁰¹. Özelleştirme yöntemlerinin, mali alan yaratma amacıyla kullanılacağı düşünülürse, ülkemizde özelleştirme yöntemine karar verilirken satış yönteminin dışındaki kiralama, ihale ve imtiyaz yöntemlerine yönelmek yarar sağlayabilir.

3.7.2. Sektörler İtibariyle Türkiye'deki Özelleştirme Uygulamaları ve Mali Alan İle İlişkisi

Ülkemizde 1985 yılından itibaren 270 kuruluşteki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 1614 taşınmaz, 8 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 126 tesis, 6 liman, şans oyunları lisans hakkı ile Araç Muayene İstasyonları özelleştirme kapsamına alınmıştır²⁰². 22 yarım kalmış tesisin tamamlanmasıyla bütçe baskısının hafifletildiğini ve mali alan yaratan yöntemlerden harcama önceliklerinin belirlenmesi yöntemiyle mali alan yaratıldığını söylemek mümkündür. Diğer özelleştirmelerde ise elde edilen gelirle mali alan yaratılması sağlanabilir. Düzenli elde edilen gelirden vazgeçilmesi, özelleştirmenin ne gibi sonuçlarının ortaya çıkacağını

²⁰¹ Cengiz Yavilioğlu, Güven Delice, "Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları (Süreç Analiz)".....s.340,344.

²⁰² T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar*.
<http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_1.htm>(06.01.2015)

öngörülebilmesini ve ortaya yeni kazanımların (mali alan) çıkacağı alanların yaratılabileceği özelleştirmelerin yapılmasını gerektirmektedir.

Ülkemizde 1986-1989 yılları arasında çimento, gıda, ulaştırma ve haberleşme sektörlerinde özelleştirmeler yapılmıştır. Bu dönemdeki özelleştirmeler, yasal ve kurumsal mekanizmanın yapılanmasının tamamlanmamasından dolayı özelleştirmeye hazırlık süreci olarak değerlendirilebilir. 1990-1994 yılları arasında çimento, motor ve otomotiv sektörü, enerji, demir çelik, haberleşme, makine ve imalat, sigortacılık sektörlerinde özelleştirmeler yapılmıştır. Özellikle, çimento, motor ve otomotiv sektörü bu dönemde özelleştirmelerin en çok yapıldığı sektörlerdir. Ayrıca bu dönemin en önemli özelliklerinden birisi, özelleştirme yöntemlerinden halka arz ve İMKB’de satış yönteminin kullanılmasıdır²⁰³.

1995-2002 yılları arasında ise özelleştirme faaliyetlerinin büyük oranda arttığını söyleyebiliriz. Bu durumu 4046 sayılı Kanun ile açıklamak mümkündür. Bu dönemde özelleştirme ile doğrudan mali alan yaratılması da ilerleyen dönemlere göre daha uygundu. 2001 yılı öncesi yasal düzenleme gereği sadece baraj, otoyol ve içme suyu gibi altyapı yatırımlarının finansmanı için Kamu Ortaklığı Fonu’na aktarılabilen büyük bir kalem; Kanun’da yapılan değişikliklerle bundan sonra Hazine’nin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılacaktı. 2001 yılı öncesi özelleştirme gelirlerinin büyük kısmının altyapı yatırımlarının finansmanına aktarılıyor olması ilave mali alan yaratma fikrine çok uygundu²⁰⁴. 1995-2002 yılları arasında en önemli özelleştirmeler bankacılık sektöründe yapılan özelleştirmelerdir. Bu dönemde Sümerbank, Anadolubank, Denizbank ve Etibank’a ait hisselerin % 100’ü blok olarak satılmıştır. Özelleştirme İdaresinin elinde bulundurduğu İş Bankası hisselerinin % 12.25’i bu dönemde halka arz yöntemiyle özelleştirilmiştir. Bu dönemde bankacılık sektöründen elde edilen gelirlerin, özelleştirmenin toplam geliri içindeki payı % 35’tir. Ayrıca; petrol, ulaştırma, çimento, demir-çelik, turizm, madencilik sektörlerinde de özelleştirmeler yapılmış ve bazı limanların işletme haklarının devri yapılmıştır²⁰⁵.

2003 yılının başından itibaren özelleştirme alanında yeni bir döneme girilmiştir. Son on yıl içinde, yirmi yılı aşkın süredir özelleştirme programında bulunan Türk Telekom, Tüpraş, Erdemir, Petkim, Tekel, TEDAŞ gibi birçok kuruluşun özelleştirme işlemi başarıyla

²⁰³ Cengiz Yavilioğlu, “Sektörler İtibariyle Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları”,....., s.391, 392.

²⁰⁴ Güneş Yılmaz, “Kurala Dayalı Maliye Politikası ile Mali Alan Kavramı İlişkisi ve “Mali Alan” Kavramının Örnekli Olarak Değerlendirilmesi”, (der. Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin), *Mali Alan Teori-Uygulama*, (İçinde), Seçkin Yayıncılık, 2014, s.345.

²⁰⁵ Cengiz Yavilioğlu, “Sektörler İtibariyle Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları”..... s.415, 416.

gerçekleştirilmiştir²⁰⁶. Özelleştirme uygulamalarının en yoğun yapıldığı 2003-2008 döneminde ise toplam 28.306 milyon dolar özelleştirme geliri elde edilmiştir. Grafik 1.1.'de de görüldüğü gibi en yüksek gelir 2005 ve 2006 yıllarında elde edilmiştir. Bu dönemde haberleşme, petrol, tütün ve mamulleri, demir-çelik, ulaştırma, bankacılık, turizm ve otelcilik, enerji gibi sektörlerde tekel konuma sahip şirketlerin tamamı veya hisselerinin önemli bir kısmı bu dönemde özelleştirilmiştir.

Ülkemizde 4046 sayılı Kanun'a tabi özelleştirme uygulamalarının dışında, özel kanunlara göre yapılan özelleştirme işlemleri de bulunmaktadır. Özel kanunlara göre yapılan özelleştirmeler ise farklı hükümlere tabidir. Bunlardan en sakıncalı 2005 yılında yasalaşan 5369 sayılı yasa ile getirilen Türk Telekomünikasyon A.Ş. (TELEKOM)'nin özelleştirilmesidir. Özel kanunlara göre yapılan özelleştirmeler arasında yer alan TELEKOM Özelleştirmesinin gelirlerinin "bütçe geliri" yazılmasını öngören ve kısmen bu gelirleri Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları'na (TCDD'ye) ve köy içme suyu ve yollarının" yapımına tahsis eden hükümdür²⁰⁷.

Aslında, özel kanun ile yapılan ve sakıncalı görülen bu özelleştirme mali alan yaratmada bir bakıma etkili olabilmektedir. TCDD Genel Müdürlüğü'nün yeni demiryolu yapımı, muhtelif demiryolu hatlarının bakımı, onarımı veya iyileştirilmesi ve demiryolu araçlarının temini ile köy içme suyu ve köy yollarıyla ilgili yatırım projeleri ve faaliyetlerinde kullanılmak üzere Yüksek Planlama Kurulu kararıyla yatırım proje ve faaliyetlerinde kullanılmak üzere gider yazılması şeklinde, mali sistemimizde özelleştirme gelirlerinin kullanımına yönelik yeni bir uygulamaya geçildiği görülmektedir. Fakat, bu uygulama gerçekleşmemiştir. İngiltere'deki 'su' özelleştirmesiyle benzerlik gösteren bu uygulama, çevresel iyileşmeler yaratıp yatırımların artmasını sağlayabilmektedir. Yatırımların artması ve ulaşımın geliştirilmesi uzun vade de getirisi olacak projelerdir. Özelleştirmenin mali alan yaratmasında önemli olan husus, özelleştirme gelirinin yatırım harcamalarında ya da iç ve dış borç ödemelerinde kullanılacak olmasıdır. Bu uygulama ile yatırımlarda kullanılması amacı gerçekleşmektedir.

4046 sayılı Kanun'un 10. maddesi tekrar düzenlenmesiyle; TELEKOM özelleştirmesinde, 16.01.2006 tarihinden sonra özelleştirmenin gerçekleşmesi halinde,

²⁰⁶ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Stratejik Plan 2014-2018, s.13.

²⁰⁷ Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, "Özelleştirme Gelirlerinin Kullanımı",s.6.

Hazineye kaydedilecek tutarların yatırım projelerinde kullanılmak üzere harcamaya dönüşmeyeceği düzenlenmiştir. Elde edilen gelirin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılacağı özelleştirme mevzuatında belirtilmiştir.

SONUÇ

Özelleştirme olgusu, özellikle 1980’li yıllardan günümüze kadar tüm dünya ülkelerinin gündeminde yer almaktadır. 1970’li yıllarda yaşanan Dünya Ekonomik Krizinden çıkış yolları arayan ekonomik politikalar sonucu, bir çözüm şekli olarak ortaya çıkan özelleştirmenin sonuçlarının olumlu mu ya da olumsuz mu olduğu hala yoğun tartışmalarla devam etmektedir. Aslında özelleştirmenin ekonomik analizlerle değil de; siyasi düşüncelerin hakim olduğu tartışmalarla değerlendirilmesi, özelleştirmenin genel olarak olumsuz sonuçları üzerinde durulmasına neden olmuştur. Kamuoyu tarafından da özelleştirme, siyasi polemiklerin öne çıkmasından dolayı olumsuz tepkilerle karşılanmaktadır. Aslında özelleştirme ile ilgili olumsuz tepkilerin önüne, son yıllarda ön plana çıkan mali alan kavramı ile geçilebilir.

Özelleştirmeye karar verildikten sonra, özelleştirmenin kamuoyu tanıtım çalışmalarında özelleştirme ve mali alan arasındaki bağlantı açıklanarak olumsuz tepkiler azaltılabilmektedir. Mali alan ile ilgili tanımlar göz önünde bulundurulduğunda; en temel anlamının tasarruf ya da yatırım olabileceği düşünülürse, hemen hemen her kesimin zaten bildiği ve günlük hayatlarında kullandığı bir kavramı özelleştirme ile açıklamak çokta zor olmayacaktır.

Mali alan kavramı, sosyal amaçların ön plana çıktığı, Dünya’nın en geniş katımlı ve en kapsamlı ilk kalkınma belgesi olan Binyıl Kalkınma Hedefleriyle gündeme gelmiştir. Bu durum mali alanın sosyal boyutunun ön plana çıkmasını sağlamış ve aynı zamanda birçok ülkenin ekonomi politikalarında da mali alana yer vermesini sağlamıştır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme ile ilgili olumsuz tepkilerin ağır bastığı düşünülürse; özelleştirme ve mali alanın bazı noktalarda aynı hedefleri gerçekleştirmek için kullanılacağı kamuoyuna açıklanabilir.

Özelleştirme, mali alan yaratan bir yöntem olarak görülse de; aslında özelleştirme, mali alan yaratan yöntemlerden birkaçını kapsamaktadır. Özelleştirme ile ilave mali alan yaratan yöntemlerden harcama önceliklerinin belirlenmesi, kamu gelirlerinin artırılması ve kamu borç yönetimi yöntemlerinin gerçekleştirilmesi mümkündür. Mali alan yaratan yöntemlerden harcama önceliklerinin belirlenmesi ve kamu gelirlerinin artırılması, uzun zamandan buyana özelleştirmenin amaçlarında yer almaktadır. Zaten özelleştirme ile gerçekleştirilmek istenen hazineye yük olan kamu işletmelerinin özelleştirilerek bütçe yükünün hafifletilmesidir. Ayrıca, zaman içinde kara geçen bu kuruluşların vergi gelirlerini de arttırması (kamu gelirleri ile mali alan yaratılması) özelleştirmenin bir başka yararadır.

Özelleştirme ile mali alan yaratılması, mali alan yaratan diğer yöntemlerden daha etkili sonuçlar ortaya çıkarabilmektedir. Zarar eden kamu işletmelerinin özelleştirilmesiyle, kamunun zarar eden işletmelere harcama yapmasının dışında; özelleştirilen işletmelerin daha etkin ve verimli yönetilmesinden dolayı o sektörün iyileştirilmesi mümkün olabilmektedir. Özelleştirmenin mali alan yaratmadaki en önemli etkisi ise, özelleştirilen şirketlerden satış gelirin elde edilmesidir.

Özellikle gelişmiş ülkelerde, özelleştirmeden elde edilen gelirler ayrı hesaplarda tutularak, yeni yatırımlara ya da iç ve dış borç ödemelerine tahsis edilmektedir. Bu durum doğrudan mali alan yaratabilmektedir. Ekonomide doğrudan mali alan yaratılmasıyla daha hızlı sonuçlar alınabilmektedir. Doğrudan yaratılan mali alan ile hükümetler, yatırımlarını ya da ya da iç/dış borç ödemelerini bütçeden kaynak ayırmadan gerçekleştirebilmektedir. Fransa'da özelleştirmenin kurumsal mekanizması bu şekilde düzenlenerek özelleştirme gelirleri yatırım harcamalarına tahsis edilmektedir. Meksika ise, iç ve dış borç ödemelerinin neredeyse tamamını özelleştirme gelirleriyle gerçekleştirmektedir.

Tüm bunların gerçekleşmesi ise, düzgün bir özelleştirme süreci ile gerçekleştirilebilir. Aksi takdirde sayılan bu yararların tam tersinin de gerçekleşmesi mümkündür. Olumsuz sonuçların yaşanmaması ve özelleştirme ile ek kaynak yaratılması için (mali alan) özelleştirilmiş şirketlerin yönetim kalitesinin artırılması; şirketleri en yüksek fiyata değil de, en iyi (verimli) çalıştırana devredilmesi; geleceğin öngörülebileceği uygun analizler yapılması ve özelleştirme uygulamalarına karar verilirken, özelleştirilecek olan kuruluşların özelleştirme yapıldıktan sonraki süreçte de iyi denetlenmesine ortam hazırlanmalıdır. Ayrıca, uygulanacak özelleştirme yönteminin, özelleştirilecek kuruluşa uygun bir yöntem olmasına ve gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasına özen gösterilmelidir. Bunların dışında, özelleştirme uygulamalarına karar verilirken, özelleştirilecek olan kuruluşların özelleştirme yapıldıktan sonraki süreçte de iyi denetlenmesine ve istihdam sorunu çıkmaması için kuruluştaki çalışanlarıyla devredilmesine özen gösterilebilir.

Ülkemizde ise özelleştirmeye karşı ciddi tepkilerin olduğunu söylemek mümkündür. Özelleştirmenin ekonomik ve sosyal birçok getirisi bulunsa da; ülkemizde hala özelleştirme satış işlemi olarak görülmektedir. Özelleştirme uygulamalarının yasal çerçevesinde 2004 yılında, Türk uyruklu gerçek ve tüzel kişiler yararlanabilir ibaresinin kaldırılmasıyla da olumsuz tepkiler daha da artmaktadır.

Ülkemizdeki, özelleştirmenin yasal ve kurumsal yapısı mali alan yaratabilecek durumdadır. Fakat, Türkiye'deki yasal çerçeveye bakıldığında 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 10. maddesindeki geçici 8. maddenin değiştirilmesiyle Türkiye'de özelleştirme ile doğrudan mali alan yaratılmasını kısıtlamıştır. Bu değişiklikten sonra özelleştirme gelirleri yatırım harcamalarında değil; hazinenin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılacaktı. Bu kanun'a göre özelleştirme gelirlerinin, Hazinenin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılması, borç ödemelerine ayrılacak gelirin yatırımlarda kullanılması sağlanabilir ve doğrudan ilave mali alan yaratılabilir. Aslında, ülkemizdeki genel görünümüne bakılarak, özelleştirme gelirlerinin iç ve dış borçları için hazineye aktarılması, ülkemizin kamu borç yönetimi açısından istikrarlı bir görünüm sergilediği söylenebilir. Fakat, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu nedeniyle bu durumla ilgili kesin bilgilere ulaşamamaktadır.

Ülkemizdeki Orta Vadeli Programlarda, harcama öncelikleri değiştirilerek mali alan yaratılabileceği belirtilmektedir ve yaratılacak mali alanın kullanımına ilişkin amaçlar yer almaktadır. Stratejik planlara bakıldığında da özelleştirmenin sosyal amaçlarının ön plana çıktığı görülebilir. Orta Vadeli Programlarda ve Stratejik Planlardaki değişimleri göz önünde bulundurularak, gelecek yıllardaki programlarda ve planlarda özelleştirme ve mali alanın daha geniş bir şekilde yer alabileceğini söylemek mümkündür.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Atasoy, Veysel. *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, Nurol Matbaacılık, Ankara 1993.

Akkoyunlu, Pınar Feyzioğlu. *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, Beta Basım, İstanbul 2011.

Altıntaş, Berna. *Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri*, Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları, Yayın No:8, Ankara 1988.

Arıoğlu, Ergin. *Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme*, Şafak Matbaacılık, Ankara 1994.

Akalın, Güneri. *KİT Ekonomisi (KİT’ler, Reformları, Alternatifleri ve Özelleştirilmeleri)*. 1989.

Aktan, Coşkun Can; Aytaç Eker. *Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme (Seçme Çeviriler)*, Takav Matbaası, İzmir 1992.

Aktan, Coşkun Can. *Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi*, Anadolu Matbaacılık, İzmir 2001.

Baytan, İlhan. *Özelleştirme Hukuku ve Uygulamaları*, Yetki Yayınları, Ankara 2009.

Bayraktutan, Yusuf. *Batı Avrupa ve Orta Asya’da Özelleştirme*, Kocaeli Ticaret Odası Yayınları, Kocaeli 2010.

Cevizoğlu, Hulki. *Özelleştirme*, Beyaz Yayınları, İstanbul 1998.

Çetinkaya, Özhan. *Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme*, Ekin Kitabevi, Bursa 2001.

Duran, Mahmut. “Özelleştirmenin Toplumsal ve Ekonomik Boyutları”, (der.Ergin Arıoğlu) *Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme (İçinde)*, Şafak Matbaacılık, Ankara 1994.

Kesik, Ahmet; Turgay Berksoy; Mehmet Şahin. *Mali Alan Teori-Uygulama*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2014.

Karataş, Cevat. *Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme*, Anadolu Matbaa, 1994.

Karlık, Rıdvan. *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*. Erler Matbaacılık, İstanbul 1994.

Pehlivan, Osman. *Kamu Maliyesi*, Murathan Yayınevi, Trabzon 2012, s.90.

Pınar, Abuzer. *Maliye Politikası Teori ve Uygulama*, Turhan Kitabevi, Ankara 2011.

Savas, E.S. *Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı Özelleştirme*(Çeviren: Ergün Yener), Milli Prodüktive Merkezi Yayınları, Ankara 1999.

Şahin, Mehmet; Uysal Özge. *Kamu Ekonomisi Perspektifinden Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları*, Ekin Yayınevi, Bursa 2008.

Şahin, Mehmet; Falay Nihat; Kesik Ahmet. *Kamu Teorisine Güncel Bakış (Teori ve Uygulama)*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2006.

Şener Orhan. "Dünya'da Özelleştirme Uygulamaları", *Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları (İçinde)*, Lazer Ofset Matbaa Tesisleri, Ankara 2010.

Turhan, Salih. *Vergi Teorisi ve Politikası*, Filiz Kitabevi, İstanbul 1998.

Türkiye Sağlık İşçileri Sendikası; *Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları*. Sağlık İş Yayınları, Ankara 1998.

Türk İş Araştırma Merkezi, KİT'ler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler, Demircioğlu Matbaacılık, Ankara 1998.

Yavilioğlu, Cengiz; Güven Delice; Onur Özsoy. *Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları*, T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Lazer Ofset Matbaa Tesisleri, Ankara.

Yaşar, Süleyman. *Özelleştirme*, Beta Basım, İstanbul 2005.

Yavuz, Erdem. *Mali Alan*, (Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi, İstanbul 2013.

Sürelî Yayınlar

Afonso, J. R. R., Araujo, E.A. ve Junior, G.B., 2005, Fiscal Space and Public Sector Investments in Infrastructure: A Brazilian Case – Study, Texto Para Discussao, No: 1141,1-143,
<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1141.pdf>
(06.01.2015)

Atiyas, İzak; Burak Oder. “Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi”, *TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı) Yayınları*, Ankara.
<http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271234172r8289.Turkiye_de_Ozellestirmenin_Hukuk_ve_Ekonomisi.pdf>(06.01.2015)

Bakanlar Kurulu Kararları, “Orta Vadeli Program (2011-2013)”, *Resmî Gazete*, Sayı:27725, 2010.
<<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/10/20101010-1.htm>> (06.01.2015)

Doherty Laura; Luke Yeaman, “Fiscal Space in the G-20”, *Economic Round-up*, Sayı:3, 2008.
<http://archive.treasury.gov.au/documents/1421/PDF/06_Fiscal_Space_G20.pdf>
(06.01.2015)

Doğan, Mustafa Necati. “Rakamlarla Özelleştirme”, *T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı*, Ankara 2012.
<<http://www.oib.gov.tr/baskanlik/ozellestirme-kitap29%203.pdf>> (06.01.2015)

Demirbaş, Muzaffer; Musa Türkoğlu, “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları*, Cilt:7, Sayı:1, 2002.
<<http://edergi.sdu.edu.tr/index.php/iibfd/article/viewFile/2491/2234>> (06.01.2015)

Emir, Mustafa; Toksoy, Devlet. “Özelleştirmenin Amaçları ve Türkiye’deki Uygulama Sonuçları Üzerine Bir Değerlendirme”, Ankara 1993.
<<http://arsiv.mmo.org.tr/pdf/10150.pdf>> (06.01.2015)

Egeli, Haluk; Haluk Tandırcıoğlu. “Borç Yönetiminde Patronaj Sorunu”, *Sosyoekonomi Dergisi*, 2009.
<<http://www.sosyoekonomi.org/090201.pdf>> (06.01.2015)

Gottschalk, Jan; Vu Manh Le; Hans Lofgren; Kofi Nouve. Analyzing Fiscal Space Using MAMS: An Application to Burkina Faso”, *IMF Working Paper*, 2009, s.39.

<<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09227.pdf>> (06.01.2015)

Heller, Peter. “Fiscal Policy for Growth and Development: The Fiscal Space Debate”, *Proceeding of a G-20 Workshop*, İstanbul 2007, s.11-23.

<http://www.hazine.gov.tr/File/?path=ROOT%2FDocuments%2FGenel+%C4%B0%C3%A7erik%2FG_20_Workshop_on_Fiscal_Policy_Proceedings.pdf> (06.01.2015)

Heller, Peter. “The Prospects of Creating Fiscal Space for the Health Sector”, *Oxford Journals Health Policy and Planning*. 2006, s. 75-79.

<<http://heapol.oxfordjournals.org/content/21/2/75.full.pdf+html>> (06.01.2015)

Heller, Peter. "Back to Basics, Fiscal Space: What It is and How to Get It", *Finance and Development*. 2005, Vol. 42, No. 2, ss. 1-5.

<<http://www.who.int/hdp/publications/3a.pdf>> (06.01.2015)

Heller, Peter, "Understanding Fiscal Space", *IMF Policy Discussion Paper*. 2005, Vol. 5, No. 4, ss. 1-18.

<<http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf>> (06.01.2015)

Karaca, Coşkun. “İlave Mali Alan Oluşturmada Hükümet Politikaları”, *Maliye Dergisi*, Sayı. 163, Temmuz – Aralık 2012, ss. 416-430.

<http://212.174.133.188/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/163/163-22.pdf>

(06.01.2015)

Kilci, Metin. “Başlangıcından Bugüne Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları”(1984-1994), *T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı*, DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, 1994.

<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Yayinlar/DispForm.aspx?ID=391>> (06.01.2015)

Karagöz, Hakan. “Dünya ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları”, *Konya Ticaret Odası Etüd Araştırma Servisi*, 2009 Konya, s.1,2.

<http://www.kto.org.tr/d/file/ozellestirmeuygulamalari_rapor.pdf> (06.01.2015)

Leblebici Teker, Dilek. “Sağlık Sektöründe Proje Finansman Modelleri: Türkiye İçin Bir Model Önerisi ve Bir Hastane Projesinin Fizibilite Analizi”

<<http://journal.mufad.org/attachments/article/301/11.pdf>> (06.01.2015)

Mitchell, Daniel J. “Laffer Eğrisi Doğrultusunda Vergi Oranları, Vergilendirilebilir Gelir ve Vergi Gelirleri Arasındaki İlişkinin Anlaşılması”, (çev. Sinan Çukurçayır), *Maliye Dergisi*, Sayı: 161, 2011, s.328.

<http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/161/017.pdf>
(06.01.2015)

Ostry, Jonathan D.; Atish R. Ghosh, Jun I. Kim, Mahvash S. Qureshi. “Fiscal Space”, *IMF Staff Position Note*, 2010, s.6.

<<http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1011.pdf>> (06.01.2015)

Orkunoğlu, Işıl Fulya. “Özelleştirme ve Alternatifleri”, *Akademik Bakış Dergisi*, Sayı 22, 2010, s.4. <<http://asosindex.com/journal-article-fulltext?id=17493&part=1>>
(06.01.2015)

OECD, “What Drives Tax Morale?”, *Tax and Development*, s.1-8.

<http://www.oecd.org/ctp/tax-global/TaxMorale_march13.pdf> (06.01.2015)

Özbek, Orkun. “Türkiye’de Özelleştirme: Ekonomik ve Sosyal Etkileri”, AR&GE Bülten, 2007,s.4.

<http://www.izto.org.tr/portals/0/iztogenel/dokumanlar/turkiyede_ozellestirme_ekonomik_ve_sosyal_etkileri_o_ozbek_26.04.2012%2021-28-19.pdf> (06.01.2015)

Özelleştirme Fonu Yönetmeliği, *Genel Hükümler*,

<http://www.oib.gov.tr/baskanlik/fon_yonetmeligi.htm>(01.06.2015)

Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, *Resmi Gazete*, Cilt:34, Sayı:22124, 1994, s.7417.< <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4046.pdf> > (06.01.2015)

Roy, Rathin; Antoine Heuty, Emmanuel Letouzé, “Fiscal Space For What? Analytical Issues From a Human Development Perspective”, *Paper For The G-20 Workshop on Fiscal Policy*, İstanbul 2007, s.1.

<<http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/poverty-reduction/poverty-website/fiscal-space-for-what/FiscalSpaceforWhat.pdf>>
(06.01.2015)

Roy, Rathin; Khalid Abu-Ismaïl; Raquel Almeida Ramos. “Is There Fiscal Space For Financing an Arab Development Transformation?”, *Working Paper, International Policy Centre for Inclusive Growth*, No. 88, 2012, s.3.

<<http://www.econstor.eu/bitstream/10419/71812/1/687788277.pdf>> (06.01.2015)

- Schick, Allen. "Budgeting for Fiscal Space", *OECD Journal in Budgeting*. 2009, No. 2, ss.1-18. <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/45361746.pdf>> (06.01.2015)
- Schick, Allen. "Budgeting for Fiscal Space", *Asian OECD Senior Budget Officials Meeting*, Bangkok, Thailand, 2008.
<<http://www.oecd.org/gov/budgeting/39944230.pdf>>(06.01.2015)
- Sarpn, "Primer: Fiscal Space for MDGs", *Prepared for eDiscussion "Securing Fiscal Space for t he MDGs"*, 2007, s.1. <http://www.sarpn.org/documents/d0002584/Fiscal_Space_UNDP_Jun2007.pdf> (06.01.2015)
- Şanlıoğlu, Ömer. "Türkiye'de Özelleştirmenin Önündeki Başlıca Engeller ve Daha İyi Bir Özelleştirmenin Çerçeve Koşulları", *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: VII, 2003, s.869.
<http://www.erzincan.edu.tr/birim/HukukDergi/makale/2003_VII_2_29.pdf> (06.01.2015)
- Ter-Minassia, Teresa; Richard Hughes; Alejandro Hajdenberg. "Creating Sustainable Fiscal Space for Infrastructure: The Case of Tanzania", *IMF Working Paper*, WP/08/256, 2008, s.16.
<<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08256.pdf>> (06.01.2015)
- Tekin, Ali Güner. "Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri/Kamu-Özel Ortaklıkları", *İdarecinin Sesi*, Cilt:21, 2007, s.10. <<http://www.oib.gov.tr/baskanlik/aligunertekin.pdf>>(06.01.2015)
- Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, "Özelleştirme Gelirlerinin Kullanımı", *Politika Notu*, 2005, s.1<http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271245322r8354.Ozellestirme_Gelirlerinin_Kullanimi.pdf>(07.01.2015)
- T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Stratejik Plan 2009-2013, s.55. <http://www.oib.gov.tr/2012/sgb/OIB2009_2013SP.pdf> (06.01.2015)
- T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Stratejik Plan 2014-2018, s.21. <<http://www.oib.gov.tr/2014/sdb/2014-2018-STRATEJIK-PLANI.pdf>> (06.01.2015)
- T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, <<http://www.oib.gov.tr/baskanlik/felsefe.htm>> (06.01.2015)

- T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Özelleştirmeye Yönelik Yasal Çerçeve*,
<http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm> (06.01.2015)
- T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar*.
<http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_1.htm>(06.01.2015)
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, “Dünya’da ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler”, *Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü*, 2012, s.7,8.
<http://www.kalkinma.gov.tr/KamuOzelIsbirligiYayinlar/2_Password_Removed.pdf>
(06.01.2015)
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, “Orta Vadeli Program(2014-2016)”, *Resmi Gazete*, Sayı:28789, 2013.
<<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/10/20131008M1-2.htm> > (06.01.2015)
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, “Orta Vadeli Program(2008-2010)”, *Resmi Gazete*, Sayı:26559, 2007.
<<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/7902,29ortavadeliprogram20082010docpdf.pdf?0>>
(06.01.2015)
- Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi
<<http://evds.tcmb.gov.tr/cgi-bin/famecgi>> (07.01.2015)
- UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı), “Binyıl Kalkınma Hedefleri (BKH)”,
<<http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/mdgoverview/overview/mdg1/>>
(06.01.2015)
- Yıldız, Şükrü. “Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları ve Özelleştirmeye Hakim İlkelere Birisi Olarak Rekabetin Korunması”, *A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.V, Sayı: 1-4, 2001, s.558.
<<http://www.ticaret.edu.tr/Akademi/Akademisyen/syildiz>>(06.01.2015)
- Yavuz, Erdem. *Mali Alan*, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul 2013.
- Zandi, Mark, Xu Cheng ve Tu Packard. “Special Report: Fiscal Space”, *Moody’s Economic & Consumer Credit Analytics*. 2011, ss. 1-17.
<<https://www.economy.com/mark-zandi/documents/2011-12-13-Fiscal-Space.pdf>>
(06.01.2015)