

ÖZELLEŞTİRME VE REGÜLASYON

GİRİŞ

Özelleştirme; gerekçesi ne olursa olsun sonuçta siyasi bir tercihtir. Özelleştirme sözcüğü, 1980'lerde daha çok kamu mülkiyetindeki ekonomik kuruluşların özel sektöre devri anlamında meşhur oldu. Batı ekonomilerinin 1970'lerde başlayan krizden sıyrılmakta zorlanması üzerine, 1960 ve 1970'lerde oldukça büyümüş olan kamu sektörünün verimlilik teki düşüklük ve hizmet yetersizliği ile bu sonuca katkısı olduğu düşünülmeye başlandı. Sanayi ve ticaret sektörlerinde zaten büyük bir kamu payı bulunan gelişmekte olan ülkelerde ise, büyüyen kamu açıkları ve dış borçlar özelleştirme için daha değişik bir gerekçe oluşturdu. Dış borçlar nedeniyle gelişmekte olan ülkeler üzerindeki nüfuzu artan IMF gibi uluslararası finans kuruluşlarının sunduğu ekonomik reçetelerde özelleştirme önkoşul olarak yer aldı. Özelde, elektrik üretimi ve dağıtım konusunu düşünülerek hazırlanan bu yazı, ulusal çıkarların söz konusu olduğu durumlarda, küreselleşmenin onca cazibesine rağmen dışarıdan yapılan telkinleri kuşkuyla karşılamak gibi eski bir alışkanlığın tartışmasını yapmamaktadır.

KAMU HİZMETLERİ

Elektrik, su, gaz, ulaşım, iletişim gibi kamu hizmeti veren kuruluşlar (KHK) ve şebekeler ekonomik faaliyetin gereği olarak doğal tekeller tarafından yürütülmektedir. Bu hizmetlerin gerektirdiği ölçekte ekonomilerinde serbest pazarların yetersiz kalması üzerine Devlet, regülasyon veya devletleştirme yöntemleri ile ekonomiye müdahale etmiştir. Sanayileşmemiş ülkelerde kaynakların ve pazarların yeterli düzeyde gelişmemiş olması bu müdahaleyi kolaylaştırmış bulunuyor. Böylece kâr azlığı, teknik becerinin olmaması, yerli sermaye kapasitesinin düşüklüğü v.b. gibi nedenlerle özel sektörün girmediği sektörler kamunun denetimine geçmiştir. Doğal tekel alanında kaynak israfına neden olan ve aşırı rekabet, yıkıcı fiyatlandırma, aşırı kar hırsı, dengesiz pazarlık gücü gibi

Pof. Dr. Metin DURGUT

ODTÜ Fizik Bölümü, Ankara

Özelleştirmede Bayan Thatcher'ı örnek almış gibi görünen Türk özelleştirme programı ise, "Bir günde KiT'leri satmak" türünde heyecan verici beyanatları dışında tatmin edici bir model tartışmasını henüz ortaya koyabilmiş değil.

bozukluklarla ortaya çıkan "pazar yetersizliği", temel malların ve hizmetlerin uygun fiyatlarla ve yeterince sağlanamaması, dağıtımın yapılamaması olarak özetlenebilir. Bu pazar yetersizliğini gidermek üzere kamu mülkiyetinde çalışan kuruluşların, ayrıca istihdam yaratmak, yerel hizmetin sürekli ve dengeli olmasını sağlamak vs. gibi çok daha geniş sosyal amaçları da bulunabilir. Eşitsizliğin ve işsizliğin yol açacağı istikrarsızlık kamu girişimleri ile önlenmek istenebilir. Nihayet, uluslararası rekabet gücünü korumak ve arttırmak üzere ürün, teknoloji ve pazar konularında stratejik tercihler yapan bir ülke, girişimini başlatabilmek, kaynaklarını ve üretimini güvence altına almak için kamu kontrolünü veya mülkiyetini tercih edebilir.

Aynı faaliyeti sürdüren kamu ve özel kuruluşları arasında karşılaştırma yaparken yukarıdaki amaç farklılıklarını dikkate almak gerekir. Kamu teşebbüslerine verilen çok yönlü görevler bir kenara bırakılarak yalnızca ticari amaçlara göre değerlendirme yapılırsa, özel teşebbüs bu kriterler altında doğal olarak daha verimli çıkabilir. Aslında böyle bir değerlendirmenin sonuçları bakış açısına göre olduğu gibi, zamana göre de değişebilmektedir. Örneğin 19. yüzyılda italya'da özel teşebbüsün kamu teşebbüsüne göre daha az verimli olduğu saptanmış ve buna çare olarak belediye örgütlerinin desteklenmesine karar verilmiştir. Bugün ise birçok italyan kamu teşebbüsü, verimsizlik ve yolsuzluk nedeniyle ağır eleştiriler almaktadır. Mafya ilişkilerine yenik düşen italyan sistemi, kamu kuruluşlarının sırtından yapılan nüfuz

ticaretinin parlamenter demokrasiler için yarattığı tehlikenin çarpıcı bir örneğidir.

Türkiye Elektrik Kurumu'nun asıl sıkıntısının da, belediyelerin elinde siyasi müdahale, idari ve teknik yetersizlik yüzünden yozlaşmış olan dağıtım ve tahsilat hizmetlerinin merkezi kuruma devredilmesinden sonra başladığı söylenmektedir. Küçük yerleşim birimlerine göre yapılanmış olan bu hizmetler, yerel siyasi hesapların ulusal hizmet ağını tıkadığı terminaller olarak düşünülebilir. İster özel, ister Devlet mülkiyetinde olsun, kamu hizmeti sektörlerinde teknolojik ve idari yönden bir yetersizlik başladığında, ilginçtir, parlamenter sistemi sarsan yolsuzluklara ve siyasi skandallara rastlıyoruz. Bu yolsuzlukları önleyecek yapısal Devlet reformları gerçekleştirilemedikçe, dengelenmemiş çıkarların ve siyasi müdahalenin kamu mülkiyeti üzerindeki tahrip edici etkisi -özerkleşmeye bile gidilse- kolay kolay kalkmıyor. Başka bir örnekte ingiltere'ye bakarsak, uluslararası konumundaki düşüşün de işaret ettiği gibi, verimsizlik çeken bu ekonomide, özel sektör kamu sektörüne göre belirgin bir performans üstünlüğü göstermiyor. Bayan Thatcher'ın kamu mülkiyetini özel mülkiyete devreden radikal özelleştirme programı bu açıdan, belki de küresel rekabet gücünü yitirmiş olan ingiliz sanayicisini

yeniden canlandırmak üzere girişilmiş ideolojik bir hamle olarak değerlendirilmelidir. Benzer sıkıntıları olmayan Japonya'da ise örneğin elektrik sektörü bugün çok sıkı bir şekilde regüle edilmiş olup, "Halkı ve ulusal ekonomi için yaşamsal önemi olan enerji sektörünün dereğülasyonunda aceleci davranmamak, ulusal ekonominin yararını gözetmek" ilkesi egemen. Özelleştirmede Bayan Thatcher'ı örnek almış gibi görünen Türk özelleştirme programı ise, "Bir günde KiT'leri satmak" türünde heyecan verici beyanatları dışında tatmin edici bir model tartışmasını henüz ortaya koyabilmiş değil. Bazı TEK hizmetlerinin özelleştirilmesi ile ilgili Kanun çıkılı yaklaşık on yıl geçtiği halde İngiltere'nin yaptığı gibi bir yeniden değerlendirme yapılmamıştır. Tabii, zaten halka açık ve özel olan bir elektrik şirketinin bir çırpıda el değiştirmesini saymazsak. Bu görüntü, bizdeki özelleştirmenin özel teşebbüsün gücünden çok, eksikliklerini yansıtan dönüşümcü ama hukuksal bazı eksik ve riskli bir program olduğu izlenimini veriyor.

Siyasi müdahale ve bürokratik yetersizlik, kamu mülkiyetindeki kuruluşlarda görülen verimsizliğin başlıca kaynağı sayılabilir. Bunlara ek olarak, bu kuruluşlarda özel kuruluşlardaki mali disiplinin



bulunmaması, Devletin sürekli bütçe desteği vererek verimsizliğe rağmen statükolarının sürdürülmesine izin vermesi sayılabilir. Pazar talebine duyarsızlaşan kamu teşebbüsünde, üretim verimsizliğinden başka, değişen talebin gerektirdiği tahsisler konusunda tahsis verimsizliği de görülmektedir. Üretime rağmen rekabet gücünü azaltan tahsis verimsizliği, tekellerde artmaktadır.

REGÜLASYONUN DÖNÜŞÜMSSEL KARAKTERİ

Başka doğal tekellerden farklı olarak, kamu hizmeti kuruluşlarının (KHK) tekelleşmesinde maliyet azalmasının yanında, KHK'nun faaliyet gösterdiği pazarın özelliği ile ilgili olarak teknolojinin kendisi de etkili olmaktadır. Değişik enerji kaynaklarının veya değişik iletişim araçlarının tercihlerinde, seçilen teknolojinin maliyeti arttırması tekelleşmeye engel değildir. Kamu hizmeti pazarının oluşması ve rekabetçi gelişme dönemi, rekabetin yetersiz kalması ve teknolojinin yenilenememesi halinde sona erer. Hizmetteki aksamaya duyulan sosyal ve siyasi tepki sonucu pazarın denetime alındığı regülasyon dönemi başlar. Tekelleşme ile çakışan bu aşamada hizmet ve teknoloji düzeyi yükselir, tekelleşme ile varılan ölçek ekonomisi maliyeti düşürür. (Sanayileşmemiş ülkelerde rekabetçi gelişme dönemi yaşanmadan da Devlet tekelleri ile ikinci aşama başlayabilir). Gene zaman içinde regülasyon ile kazanılan bu avantajlar kaybolmaya başlar, merkezîyetçiliğin neden olduğu aksamalar yanında, pazarın doyması ve teknolojinin olgunlaşmasından sonra KHK rakip teknolojilere kapanır, yavaşlayan yaratıcılık ile birlikte verim de düşer. Sanayi kolunu rekabetin zararlı etkilerine karşı koruyan regülasyon sonuçta pazarın donmasına neden



olmuştur. Şimdi sırada ya yeni regülasyonlar ya da deregülasyon bulunmaktadır. Regülasyon'un bu dönüşümsel karakteri ile teknolojik değişim arasındaki ilişki araştırmaya değer bir olgu olarak görülüyor.

Regülasyonun formel tanımı şöyle: Bir faaliyete ait tercihlerin, o faaliyete doğrudan taraf olmayan bir organ tarafından kasıtlı ve amaçlı olarak kısıtlanması ve sınırlanması sürecine regülasyon denir. Kısıtlamayı yapan otorite, bunu yasama, idari ve adli işlevleri tek bir siyasi organda toplayarak çağdaş Devlet adına gerçekleştirir.

Antitröst yasalar çoğu kez pazarın denetlenmesinde regülasyona seçenek oluşturabilirse de, bu yasalar temelde rekabetin koşullarını koruduğu için, doğal tekel pazarı için etkili olamamakta, pazarın istikrarını sağlayamamaktadır. Tekelci yapının bulunduğu alanlarda, rekabet yerine regülasyonla denetlenen ekonomik faaliyet, sanıldığı kadar aksine yalnız sosyal amaçlı olmayıp, tüketici kadar üreticinin, yani sanayicinin de çıkarlarını korur. Bu işlevi sonucu regülasyon ekonomide ulusal koordinasyona, planlamaya veya kamu mülkiyetine kadar gidebilir. Ama günümüzde bu olasılık kritik alanlar ve teknolojiler dışında zayıf görünüyor. Gene de, güncel eğilimi bir kenara koyup baktığımızda, devletleştirmenin klasik regülasyona paralel olarak gelişmiş bir seçenek olduğunu görürüz.

REGÜLASYON TEORİLERİ

Regülasyon teorileri tüketicinin, sanayicinin çıkarlarının, kamu yararının veya bürokratik işleyişin korunması esasları üzerine kurulmuş çıkar teorileridir. Regülasyondan sorumlu regülasyon ofisleri, sanayi faaliyetinin ortamını denetleyerek bu faaliyetten beklenen amaçların sağlanmasına çalışırlar. Tek tek şirketlerin hakim olamadığı ortamın regüle edilmesi için yasal güçlerle donatılmış olan

regülasyon ofisinin aldığı kararlar, zamanla yargı hukuku yanında bir de idare hukukunun doğmasına yolaçmıştır. Gelenek oluşturarak gelişen bu hukuk, üreticinin korunması için başlayan süreci tüketicinin korunmasına doğru çeker, toplum siyasi temsilcileri yolu ile denetim hakkını kullanmaya başlar. Kamu çıkarı teorisi, üretici güçler karşısında tüketiciyi korumakla sınırlı değildir. Yeni teknolojilerin geliştirilmesi ve pazarların yaratılması sırasında özellikle dış rekabetin zararlı olduğu durumlarda, ulusal üretimin Devlet tarafından yönlendirilmesi ve korunması bu çerçevede anlaşılması gereken bir regülasyon tipidir. Devletin ortak olduğu, teşvik ettiği veya güttüğü araştırma ve geliştirme programlarının istenen rekabet gücü oluşuncaya kadar çok ortaklı projeler, araştırma merkezleri veya konsorsiyumlarla sürdürülmesine rekabet-için-araştırma denmektedir. Bu tür programların çağdaş üretim ve pazar için ne kadar kritik olduğunu anımsarsak, bunların gerektirdiği ölçek ve organizasyonun özelleştirme ve deregülasyon sırasında yitirmemesinin önemi de kendiliğinden ortaya çıkar, (ileri teknolojilerin söz konusu olduğu kamu hizmeti sektörlerinde haksız rekabete karşı yapılan regülasyon ve korumacılık, teknoloji ve üretim becerisini kazanmak amacı, doğru saptandığında, rekabet gücünü azaltmaz, tersine arttırır). Örneğin, A.B.D. elektrik sektörü için çalışan

Özelleştirme, kamu teşebbüslerinin performanslarının iyileştirilmesinde ilk başvurulacak bir yöntem değildir. Ama, idari ve yasal düzenlemeler başarısız kalınca ve rasyonel önlemler uygulanamayınca gündeme özelleştirme gelmektedir.

Elektrik Enerjisi Araştırma Enstitüsü (EPRI) 350 milyon dolarlık bütçesi ile 500 şirkete teknoloji transferi yapmaktadır.

Yürürlükteki antitröst yasalar delinerek yürütülen böyle ortak faaliyetler, büyük tekellerin parçalanmasından sonra da varlıklarını aynen korumakta, hatta daha da önemli olmaktadır. Sonuç olarak, çağdaş regülasyon, sanayinin talepleri ile sosyal ve ulusal denetim için gelişen talepleri uyumlu bir hale getirmek için Devletin kullandığı bir müdahale aracı olarak görülmeli ve eskiden olduğu gibi altyapı sanayileri (enerji, ulaşım vs.) ile sınırlı tutulmalıdır.

ÖZELLEŞTİRME

Özelleştirme, kamu teşebbüslerinin performanslarının iyileştirilmesinde ilk başvurulacak bir yöntem değildir. Ama, idari ve yasal düzenlemeler başarısız kalınca ve rasyonel önlemler uygulanamayınca gündeme özelleştirme gelmektedir. Özelleştirmeden umulan başlıca yararlar, Devletin yerine hisse senedi sahiplerini geçirecek siyasi müdahaleyi azaltmak, pazar rekabetini kullanarak yönetimleri terbiye etmek ve bu sayede de verimliliği arttırmaktır. İyi işletemeyen Devlet kuruluşlarının satılmasından, Devletin elinde kalan

kuruluşların daha rahat koşullara kavuşması da beklenebilir. Özelleştirme için;

1. Mülkiyetin transferi (toptan satış, kısmi satış, karşılıksız devir, tasfiye),
2. Hizmetlerin ihale veya imtiyazlar ile başka şirketlere devredilmesi,

yolları izlenmektedir. Toptan özelleştirmelere gidilmesine rağmen ne kadar başarılı olduğu hâlâ açık olmayan İngiliz programı, Dünyanın çok yakından izlediği bir deney olmuştur. Satışlardan sonra halkın eline geçen hisseler daha sonra az sayıda kuruluşun elinde toplanmış ve küçük hissedar sayısında umulan artış sağlanamamıştır. Bu davranış küçük yatırımcıların pazara olan güvensizliğini yansıtmaktadır. Daha sınırlı özelleştirme yapılan Fransa'da ise İngiltere'nin aksine, satışlar sonunda küçük hissedarlar hisselerini ellerinde tutmuşlar ve ülkedeki küçük ortak sayısı dört kat artmıştır. Ayrıca, Fransa'daki satışlarının kârı ile satılmayan kuruluşları borçlarının ödenmesi ve sermayelerinin artırılması çok olumlu karşılandı.

Ekonomik olarak önemli görülen özelleştirmeler rekabet etmeyen kamu tekkellerinin özelleştirilmesidir. Satıldıktan sonra (parçalansalar bile) faaliyetlerin tekeli kimliği süreceğinden, bunlarda yapılacak düzeltme daha zor olan üretim verimliliği ile sınırlı olacaktır (Bu husus, alıcı bulmalarını zorlaştıracaktır). TEK'in mülkiyet devri olmadan sadece dağıtım ve tahsilat hizmetlerinin bölgeler bazında özel şirketlere verilmesi gibi nisbeten sınırlı bir özelleştirme bile, daha küçük çapta bir takım özel tekkelleri yaratmıştır ve bu yapıya uygun regülasyonlar için model tartışmasının artık başlaması gerekmektedir, İngiliz Elektrik Sektörünün özelleştirilmesinden sonra kurulan Elektrik Regülasyon Ofisi (OFFER) çok ayrıntılı planlar ve kurallar çerçevesinde çalışmaktadır. Zaman içinde özelleştirmenin en karmaşık bölümü olduğu anlaşılan Ulusal Grid (enterkonnekte sistem), özelleştirmeden sonra talebe göre üretimi ve arzı düzenleyen bir üst holdinge, Ulusal İletim Şirketine verilmiştir. Ülkemizde üretim ve

iletim tekelini elinde tutan TEK, özel dağıtım şirketlerinin taleplerine cevap verebilmek ve bu şirketlerin amaca uygun çalışmalarını sağlamak için etkin ve verimli bir ulusal iletim sisteminin kurulmasına yardımcı olmak ve bu sistemin hizmetine güvenmek zorundadır.

Özelleştirme ile birlikte gündeme gelen serbest rekabetin, pazarın liberalleştirilmesi ile gerçekleşmesi bekleniyor. Gerek üretim, gerekse tahsis verimliliği için öncelik taşıyan liberalleştirme konusu, mülkiyetin kimde olduğu sorusundan daha önemli sayılmaktadır. Bu yüzden, özelleştirilmenin başarısı için rekabetçi pazarın ülkemizde nasıl yaratılacağı enine boyuna tartışılması gereken sorular arasındadır. Gene önemli olan bir başka soru da, serbest pazarın yetersizliği nedeniyle oluşan bir K.İ.T'in özelleştirilmesi ile, bu doğal tekel yerine sosyal ve ulusal yönden topluma karşı daha duyarlı bir özel tekel çıkmasına neden olursa ne yapılacağıdır. Sonuç olarak; eğer özelleştirmeye gidilecekse, hizmet kalitesinin sağlanması ve gerekli rekabetin yaratılması için birinci koşulun ciddi bir regülasyon sistemi ve bunun hukuk bazı olduğu gözden uzak tutulmamalıdır.

KAYNAKLAR:

1. Privatization and Public Enterprises, R. Hemming and A.A. Mansour, IMF yayını (1988).
2. Energy Efficiency, The Regional Electricity Companies Share Offers, OFFER yayınları (1992).
3. The Political Economy of Regulation, B.M. Mitnick, Colombia University Press (1988).
4. Deregulation of The Electric Utility Industry in Japan, Japan Electric Power Information Center yayını 51992).
5. The Irony of Regulatory Reform, R.B. Horowitz, Oxford University Press (1988).