

Türkiye’de Özelleştirmenin Üç Dönemi: 1980’ler, 1990’lar ve 2001 sonrası

Sırrı Emrah Üçer, Yıldız Teknik Üniversitesi, İktisat Bölümü, seucer@yildiz.edu.tr.

Öz

Bu çalışmada Türkiye’de gerçekleşen özelleştirmeler için bir dönemlendirme önerilecektir. Dönüm noktaları tayin edilirken başvurulacak başlıca ölçütler elde edilen özelleştirme gelirleri ve özelleştirmede kullanılan yöntemlerdir. Özelleştirme geliri açısından bakıldığında, 1980’ler ve 1990’lar, 2001 sonrası dönemin oldukça gerisinde kalmaktadır. Özelleştirme yöntemleri açısından bakıldığında, 1980’lerde halka arz yönteminin ön plana çıktığını, 1990’larda halka arz yönteminin yanında blok satış yönteminin ağırlık kazandığını, 2001 sonrasında blok satış yönteminin oldukça ağırlıkta olduğu görülmektedir. Çalışmada özelleştirmelerin ölçülmesi için alternatif bir seri de önerilmektedir.

Anahtar Kelimeler: özelleştirme, halka arz, blok satış, altyapı

Giriş

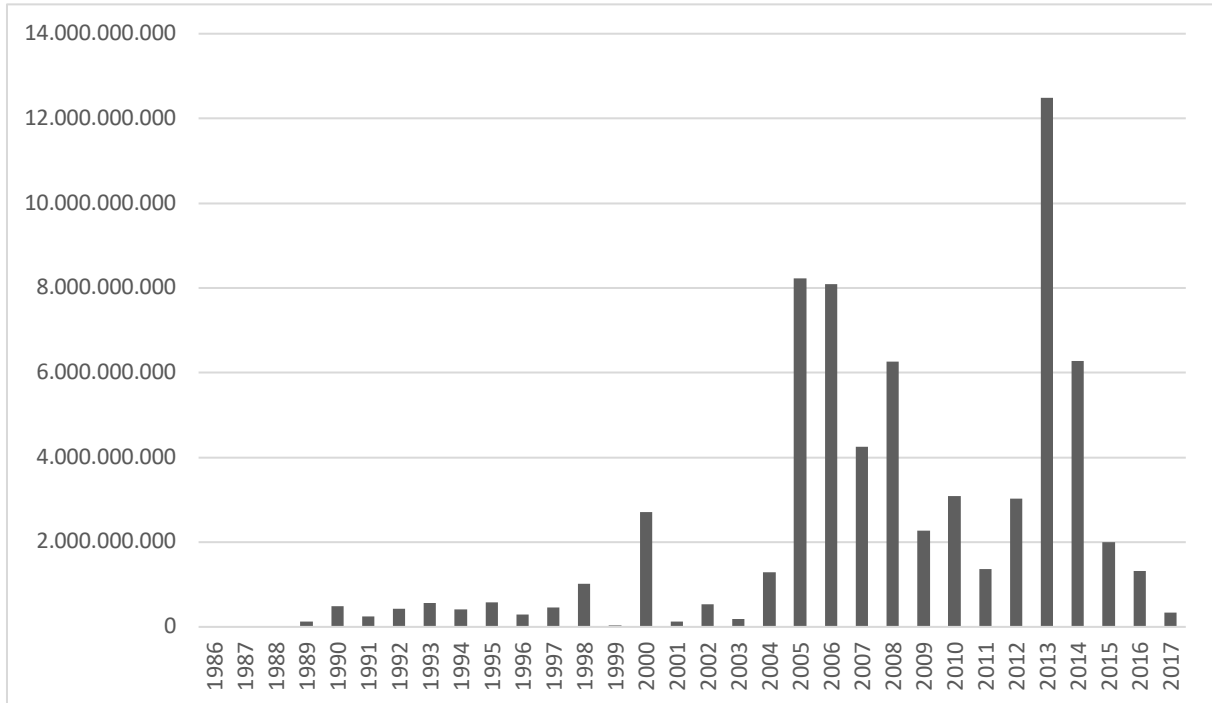
Bu çalışmanın amacı Türkiye’de özelleştirme deneyimi için bir dönemlendirme önermektir. Bu dönemlendirmede temel ölçüt, elimizde bulunan veriler olan özelleştirme gelirleri ve özelleştirme yöntemleridir. Önce bu ölçütleri kullanarak özelleştirmeyi birbirini takip eden üç döneme ayıracağım. Bu dönemler 1980’ler, 1990’lar ve 2001 sonrasıdır. Daha sonra özelleştirmeyi ölçmek ve değerlendirmek için alternatif bir yaklaşım önereceğim.

Bildirimi etrafında yapılandıracağım üç çıkış noktası öneriyorum. Birincisi, özelleştirmenin ölçülmesi sorunudur. Özelleştirmeyi nasıl ölçüyoruz? Akademik çalışmalar¹ ve genel olarak kamuoyu, özelleştirmeyi Türk bürokrasisinin resmi olarak özelleştirme adıyla etiketlediği özel sektöre devir işlemlerinden elde edilen gelirle ölçebiliyor. Bu alışkanlığın bazı sınırlamaları ve bazı olanakları var. Sınırlamaların biri bürokratik özelleştirme etiketinin özelleştirme olarak ele alınması gereken birçok pratiği kapsamaması. Türkiye’nin dışa açık dönemi boyunca özel sektörü yetkilendirmede yaygın bir yöntem olarak kullanılan Kamu-Özel Sektör Ortaklık modelleri, özellikle son dönemde yarattıkları gelir akışı açısından, resmi olarak özelleştirme etiketini alabilen devirlerden çok daha büyük. Bunları dikkate almayan bir özelleştirme hesaplaması bu yüzden yetersiz kalıyor. Bir diğer sınırlama özelleştirmenin ekonomik büyüklüğünün devlete getirdiği gelir cinsinden ölçülüyor olması. Bunun ardında özelleştirme politikalarının benimsendiği dönemlerin devletlerin ciddi borç yükleriyle başa çıkmaya çalıştığı dönemler olması yatıyor. Ne var ki bu dönemlerde dahi özelleştirmenin öncelikli amacı olarak devlete gelir aktarılması değil, devletin yeterli yatırım yapamadığı alanlara özel sektörün finansman kapasitesini, teknolojik yeniliğini ve yönetim becerisini sokmak olarak formüle

¹ Türkiye’de özelleştirme geçmişini ele alan bazı akademik çalışmalar için, bakınız: Ziya Öniş, “Power, Interests and Coalitions: The Political Economy of Mass Privatisation in Turkey,” *Third World Quarterly* 32, no. 4 (2011): 707-724. Merih Angın ve Pınar Bedirhanoğlu, “Privatization Processes as Ideological Moments: The block sales of large-scale state enterprises,” *New Perspectives on Turkey*, no. 47 (2012): 139-167. Merih Angın ve Pınar Bedirhanoğlu, “AKP Döneminde Türkiye’de Büyük Ölçekli Özelleştirmeler ve Devletin Dönüşümü,” *Praksis*, no. 30-31 (2012): 75-95. Ahmet Zaifer, “The Acceleration of the Privatization in Turkey: Why in the last Decade,” Yayınlanmamış doktora tezi, SOAS University of London, 2015.

edilmişti. Bunlar hedeflenmişken özelleştirmeyi devlete sağladığı gelirler üzerinden ele almak ne kadar sağlıklı? Bu eksikliğin bir ölçüde giderilmesi amacıyla, özel sektörün yetkilendirildiği alanlarda özel yatırımlardaki hareketliliği gösteren veri setlerinin kullanılması faydalı olabilecektir. Elbette özelleştirme gelirleri ve özelleştirme sonrası yatırımlar, özelleştirmenin sosyal boyutlarını açıklamakta yetersizdir. Zira özelleştirmenin yol açtığı istihdam ve iş güvencesi kayıpları, ekolojik yıkım bu değerler içerisinde temsil edilememektedir. Bu şerhi düşmekle beraber elimizde bulunan veriler üzerinden ne gibi çıkarımlarda bulunacağımızı da düşünmek zorundayız.

Türkiye’de özelleştirme gelirlerinden oluşan bir trende bakan birinin ilk farkına varacağı şey, 2001 senesinden sonra özelleştirme gelirlerinin ciddi bir biçimde sıçramış olması olur. Bu sıçramanın ardında ne yatar? 1980’ler ve 1990’lar boyunca özelleştirme hedeflerinin başarılmasının ardındaki etkenler nelerdi? Bu etkenler nasıl ortadan kalktı ya da tersine döndü de 2001 sonrası dönemde özelleştirme gelirleri büyük miktarlara ulaştı? Bildirimiz için eksen oluşturacak ikinci çıkış noktası bu sorulardır.



Şekil 1. Türkiye’de özelleştirme gelirleri, ABD Doları, 1986-2017. Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi.

Nihayet üçüncü bir çıkış noktası olarak, yine ulaşabildiğimiz verilerden hareketle bir soru soralım. Özelleştirmeyi yöntemlerine göre ele aldığımızda dünya ve Türkiye pratiğinde iki temel yöntem olduğunu görüyoruz. Bunlardan biri kamuya ait olan bir işletmenin hisselerinin borsada işlem görmek üzere halka arz edilmesi. Diğeriyse kamu işletmesinin hisse bloklarının toplu bir biçimde belli bir şirkete satılması, yani blok satış. Bu iki yöntem içerisinde blok satış yönteminin Türkiye’deki pratikte baskın bir biçimde öne çıktığını görüyoruz. Bunun arkasında ne yatıyor? Bu soruya verilecek yanıt çalışmanın bir diğer önemli noktasını oluşturuyor.

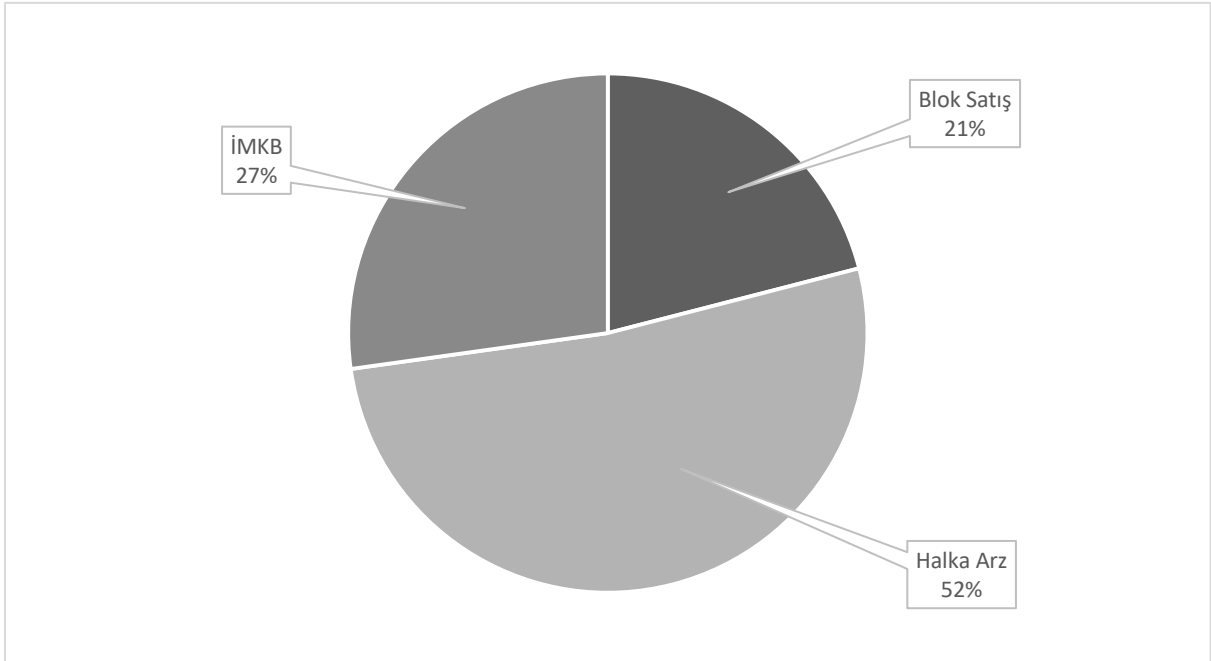
Çalışmanın birinci bölümünde Türkiye’de 1980’lerdeki özelleştirme pratiğine eğileceğim. Bu dönemde sonraki dönemlerin aksine halka arz yönteminin önemli bir orana yaklaştığını görüyoruz. Öte yandan elde edilebilen gelirler çok kısıtlı. İkinci bölüm 1990’ları ele almaktadır. Bu dönemde yöntem olarak blok satış yönteminin giderek önem kazanarak baskın hale

geçmeye başladığını görüyoruz. Üçüncü bölümde 2001 sonrası dönem inceleniyor. Bu dönem blok satış yönteminin ön plana çıktığı ve özelleştirme gelirlerinin ciddi boyutlarda genişlediğini görüyoruz. Çalışmanın dördüncü bölümünde özelleştirme geçmişini değerlendirmek için alternatif bir kaynak olarak gördüğüm altyapıda özel yatırımlar serisini ele alacağım. Sonuç bölümünde ise bulgularımı yeniden değerlendireceğim.

1. 1980'ler

Türkiye'de devlet 1980'den itibaren imalat sektörüne dönük yatırımlarını düşürerek kamu kaynaklarını altyapı yatırımlarına yönlendirdi. Kamu harcamalarını kısma ve gelirlerini artırma adına imalat, tarım ve madencilik alanındaki kamu yatırımları kısıldı, KİT ürünlerine zamlar yapıldı. Öte yandan devletin ulaşım, enerji, sulama ve haberleşmedeki ağırlığı azalmadı, kamu önderliğinde hayata geçirilen büyük çaplı altyapı yatırımlarıyla yükseldi.²

Bu dönem için beklenti özel sektör girişimcilerinin imalat alanında yatırımlara ağırlık vererek devletin boşalttığı alanı doldurmalarıydı. Böylece imalat alanında rekabet ve verimlilik artışı sağlanması bekleniyordu. İhracata yönelik sanayileşmenin bu yolla gerçekleşmesi planlanmıştı. Devlet altyapı yatırımlarıyla özel sektörün verimli imalat faaliyetlerini kolaylaştıracak, elindeki imalat firmalarını özelleştirecekti. Ne var ki Türkiye'de özel sektör girişimcileri 1980'lerde imalat yatırımlarından ziyade hizmetler sektörüne, özellikle inşaat ve turizme yöneldiler. Devlet elindeki imalat tesislerini özelleştirme planlarını bu aşamada tam olarak hayata geçiremedi.



Şekil 2. Yöntemine göre özelleştirme, 1986-1990. Kaynak: TCMB, EVDS.

Özelleştirmenin erken dönemlerinde, özelleştirilen firmaların genel olarak imalat alanında olduğunu görüyoruz. 1990'lara kadar gelen dönemde halka arz yönteminin ağırlıkta olmasından hareketle (Şekil 2) özelleştirmenin yerli sermaye piyasalarını olgunlaştırma

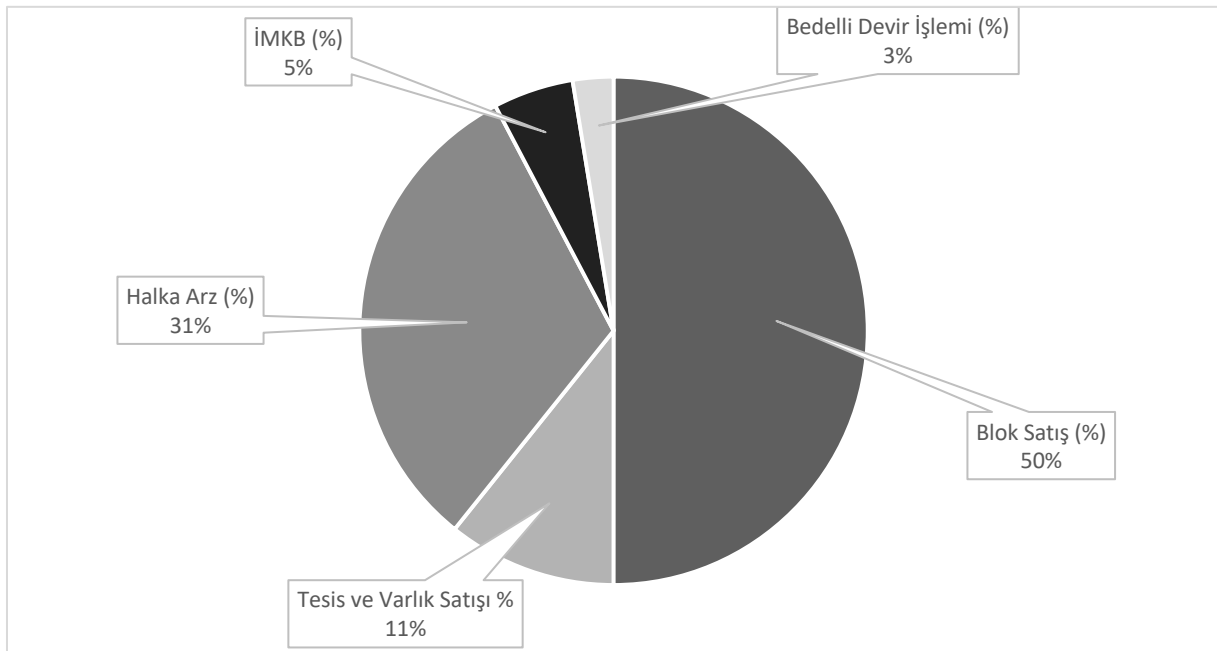
² Bu dönemde kamu yatırımlarının kısa bir değerlendirmesi için, bakınız: Dani Rodrik, "Premature liberalization, incomplete stabilization: The Özal decade in Turkey," NBER Working Paper Series, March 1990, 5, 23. Kamu yatırımlarının büyüklük ve sektörel dağılımını tam olarak tespit etmek için Devlet Planlama Teşkilatı'nın Yıllık Yatırım Raporları incelenmelidir.

amacına yoğunlaştığını söyleyebiliriz. Ne var ki bu dönemdeki toplam özelleştirme tutarlarının çok sınırlı kaldığını unutmamamız gerekir. 1986-1990 döneminde beş yıllık toplam özelleştirme geliri 650 milyon dolar düzeyindeydi.³ Dönem içerisinde resmi kalemlere özelleştirme geliri olarak yansımayan “yap-işlet-devret” sözleşmeleriyle özel sektör girişimcilerinin yetkilendirilmesi yoluyla önemli gelirler yaratıldığını gözden kaçırmamak gerekir.

1980’lerde özelleştirmenin kurumsal çerçevesi tam olarak oturtulmamıştı. Bununla beraber 1984’te Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi / Fonu,⁴ özelleştirme işlevini yürüten devlet kurumu olarak öne çıkmıştır. Örneğin Teletaş’ın kamu mülkiyetindeki hisselerinin 1988 yılındaki halka arzında bu kurum aracılık etmişti.

2. 1990’lar

1990’lar bir yandan koalisyon hükümetlerinin özelleştirmeler için gerekli olan politik kararlılığı gösteremediği bir dönem, bir yandan da özelleştirme yönünde ilk ciddi adımların atıldığı bir dönem olmuştu. 1994’ten itibaren telekomünikasyon sektörü devletin çekilmeye karar verdiği alanlar arasına katılmış, bu alana dönük yatırımlar bütçe disiplini gerekçesiyle kısılmıştı. Mobil telefon hizmetlerinin 1994 yılında gelir paylaşımı anlaşmaları yoluyla özel sektör girişimcilerine yapılan yetkilendirmeye başlatılması önemli bir adımdı. Bu anlaşmalar, dönem içerisinde gerekli yasama faaliyetinin (1997 Telekomünikasyon Yasası) tamamlanmasından sonra 1998’de imtiyaz sözleşmelerine dönüştürüldü. Dönem içerisinde atılan diğer önemli kurumsal adımları arasında 1994’te Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nın, 1997’de Rekabet Kurumu’nun kurulması sayılmalıdır.



Şekil 3. Yöntemlerine göre özelleştirme, 1991-2001. Kaynak: TCMB, EVDS.

“Yap-işlet-devret” modeli, yasal çerçevenin aşılarak özel sektörün yetkilendirilmesi açısından yararlı bir formül olmakla beraber, firmaları politik konumu sık sık değişen bakanlıkların

³ Burada ve çalışmanın başka noktalarında özelleştirme büyüklükleri ve yöntemlerine ilişkin verilerin tümü, aksi bildirilmedikçe Merkez Bankası’nın Elektronik Veri Dağıtım Sistemi’nden alınmıştır.

⁴ 1990’da TOKİ ve Kamu Ortaklığı İdaresi şeklinde ikiye bölünmüştür.

öngörülemez ve keyfi müdahalelerine karşı savunmasız bırakması açısından handikaplı bir uygulamaydı. Özelleştirilen alanlarda özel sektörün kapsamlı yatırımlara girişebilmesi, yabancı fonlardan borçlanabilmelerine bağlıydı. Bu borçlanma kapısının tam olarak açılabilmesi için “yap-işlet-devret” modelinden Avrupa ve ABD örneklerindeki gibi imtiyaz sözleşmelerine geçilmesi gerekiyordu. Yabancı fonları kullanarak yatırımlara girişmeyi zorlaştıran bir diğer faktör, enflasyon oranlarının yüksekliği ve döviz kurlarının istikrarsızlığıydı. Bu durum Türkiye’de yerleşik olan firmaların uluslararası finans çevreleri gözündeki kredibilitelerini azaltıyordu. Yerli bankalar üzerinden finansman sağlanmasının önündeyse, bankaların devlet borçlanmasına aracılık etmekte yetinmesi ve sadece kendi holding kuruluşlarına borç vermeleri gibi engeller yer alıyordu.⁵ Toparlayacak olursak, 1990’larda özelleştirme yönünde atılan adımlardan beklenen sonuçların elde edilememesinin ardında, politik istikrarsızlık, yasal ve kurumsal çerçevenin yetersizliği ve finansman olanaklarının sınırlılığı yatmaktaydı. Bu faktörlerdeki tersine dönmeler 2000’lerdeki özelleştirme artışının önünü açtı.

1991-2000 döneminin toplam özelleştirme geliri 6,7 milyar dolar düzeyinde kalmıştır. Bunun içerisinde İş Bankası’ndaki %12,29’luk kamu hissesinin 1998’de halka arz edilmesiyle yaratılan 632 milyon dolarlık gelir önemli bir pay tutar. Bununla beraber, bu dönem içerisinde blok satış yöntemi baskın yöntem haline gelmiştir (Şekil 3).

3. 2001 Sonrası

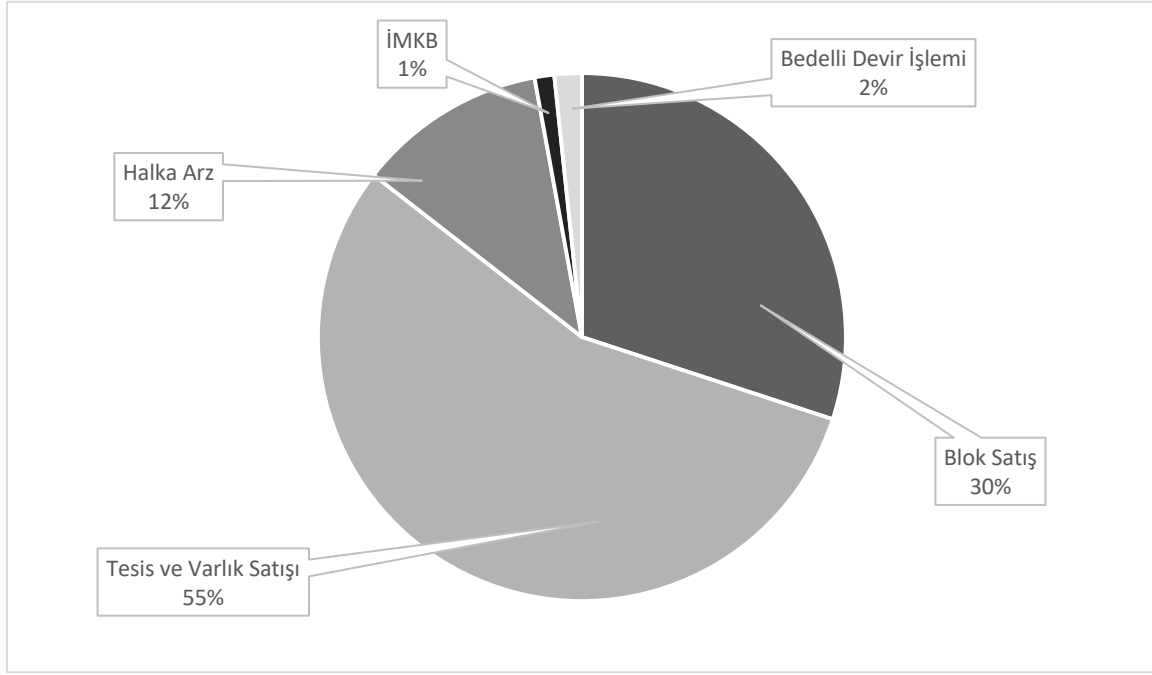
2000’li yıllar özelleştirmelerde büyük blok satışları üzerinden ciddi bir yükseliş yaşanan bir dönem oldu. Bunda yasal çerçevenin Şubat krizinden sonra dönüştürülmesi ve özelleştirme süreçlerinde ÖİB teknokratlarının doğrudan görev alması, 2002 Kasım seçimlerinden itibaren özelleştirme konusunda kararlı olan AKP’nin tek parti hükümetinin başta kalması etkili olmuştur. Buna ek olarak, yine 2001 Şubat krizini takip eden para politikaları reformunun sonucu olarak enflasyon oranının düşmesi ve döviz kurunun görece istikrar kazanması, finansman bulmayı kolaylaştırmış ve özelleştirmeleri hızlandırmıştır.⁶ Türkiye’de özelleştirmenin başladığı 1986 senesinden 2001’e kadar geçen 16 yılda toplam özelleştirme tutarı 7,5 milyar dolar düzeyinde kalmışken, 2002’den 2017’ye geçen 16 yılda toplam 61 milyar dolar özelleştirme geliri elde edilmiştir.

2000’lerin en önemli ve en büyük tutarlı özelleştirmelerinden birisi ise, Türk Telekom’un %55 oranındaki kamu hissesinin 6,55 milyar dolar karşılığında Oger’e devredilmesidir. 2008 senesinde yine Türk Telekom’un %15’lik kamu hissesinin halka arzından 1,87 milyar dolar gelir elde edilmiştir. 2000’lerde gerçekleşen Türk Telekom dışındaki belli başlı blok satışlar, 2000 tarihli ve 1,26 milyar dolar tutarındaki Petrol Ofisi özelleştirmesi, 2006 tarihli 2,77 milyar dolar tutarındaki Erdemir özelleştirmesi ve 4,14 milyar dolar tutarındaki Tüpraş özelleştirmesi ve 2008 tarihli 2,04 milyar dolar tutarındaki Petkim özelleştirmesidir.⁷

⁵ 1990’lar Türkiye’sinin ekonomik yapısını analiz eden bir çalışma için, bakınız: Erinç Yeldan, Küreselleşme Döneminde Türkiye Ekonomisi (İstanbul: İletişim, 2004), 105-157.

⁶ 2001 sonrası dönemin bir değerlendirmesi için, bakınız: Daron Acemoğlu ve Murat Üçer, “The Ups and Downs of Turkish Economic Growth, 2002-2015: Political Dynamics, The European Union and The Institutional Slide,” Working Paper 21608, National Bureau of Economic Research, October 2015.

⁷ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Özelleştirme Verileri*. Bu noktadan sonra verilen tekil özelleştirme büyüklükleri bu kaynaktan alınmıştır.



Şekil 4. Türlerine göre özelleştirme, 2001-2017. Kaynak: TCMB, EVDS.

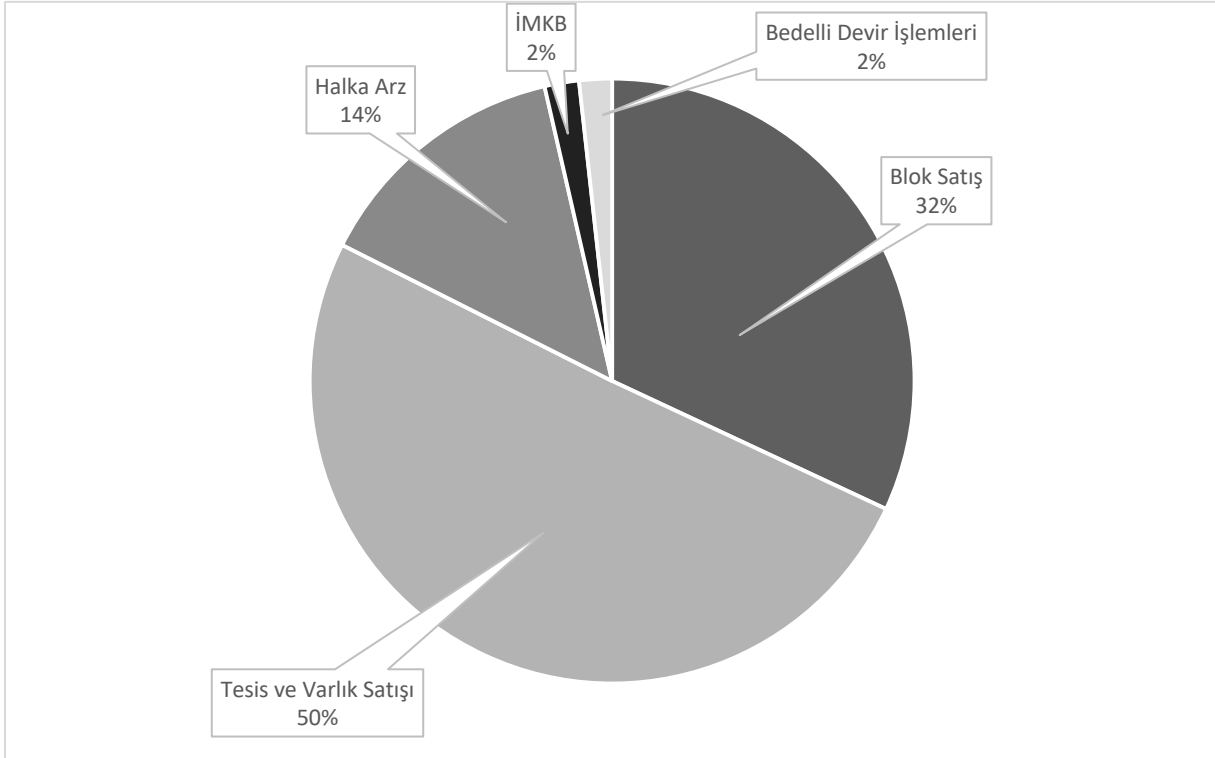
2009 ve sonrasında özelleştirme gelirlerinin ana kaynağı tesis ve varlık satışları adı altında kaydedilen çeşitli satışlar kapsamaya başlamıştır (Şekil 4). Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın sunduğu özelleştirilen tesisler listesi incelendiğinde, bu kalemden elde edilen gelirin en büyük kısmının enerji dağıtım şirketlerinden, daha sonra enerji santrallerinden ve bunlardan daha küçük ama önemli bir kalem olan taşınmaz satışlarından elde edildiği gözlemlenir. Kemerköy, Yeniköy ve Seyitömer termik santrallerinin özelleştirmeleri yaklaşık 5 milyar dolar gelir yaratmıştır. Boğaziçi Elektrik 1,9 milyar dolara özelleştirilmiş, TEDAŞ'ın dört bölgesel şirketi daha 1 milyar doların üzerinde tutarlara satılmıştır. Taşınmaz satışları içerisinde dikkat çekenlerse, 800 milyon dolara satılan KGM Levent Arsası, 482 milyon dolara satılan Maliye Hazinesi İstanbul arazileridir. Bunlara ek olarak Tekel'in sigara ve içki kollarının ayrı ayrı toplam 2 milyar dolar civarında bir tutara özelleştirilmelerini de eklemek gerekir.

Burada ilgi çekici bir nokta, Tekel ve Tedaş'ın parçalanarak özelleştirilmesi ve bu yolla elde edilen gelirin yükseltilmesidir.⁸ Aynı yöntemin Türk Telekom için kullanılmadığını, tüm gayrimenkullerin ayrıca hizmet ve bölgelerin bir arada satıldığını ifade etmek gerekir. Elektrik dağıtımını özelleştirmelerinde kullanılan bölgelere ayırma yolunun sabit telefon ve mobil telefon için uygulanmadığına dikkat edelim. Aynı şekilde Tekel'in sigara ve alkollü içecek kolları birbirinden ayrılarak satılırken Türk Telekom'un sabit telefon, mobil telefon ve internet kolları bir arada bir blok olarak devredilmiştir.

Özelleştirmenin tüm dönemleri göz önüne alındığında, ilk dönemlerde daha sık kullanılan halka arz yönteminin yerini blok satışlara ve tesis satışlarına bıraktığını görüyoruz (Şekil 5). Tesis satışlarının da aslında blok satışların bir türü olduğunu göz önünde bulundurmalıyız. Literatürde özelleştirmenin amaçlarından sermaye piyasalarının geliştirilmesine daha uygun olan aracın halka arz, hükümet için gelir yaratma amacına daha uygun olan aracınsa blok satış olduğu ifade edilmektedir. Türkiye'de 2001 sonrası para politikası reformlarıyla hükümetin enflasyonist finansmanının aralığının kapanması, özelleştirme gelirlerinin önemini artırmış ve

⁸ Enerji alanının yeniden yapılandırılması ve özelleştirilmesiyle ilgili bir çalışma için, bakınız: İzak Atiyas, Tamer Çetin, Gürçan Gülen, *Reforming Turkish Energy Markets: Political Economy, Regulation and Competition in the Search for Energy Policy* (New York: Springer, 2012).

kullanılan aracı tayin etmiştir. Ne var ki yüksek miktarda özelleştirme geliri elde edilmesi hedefiyle, rekabetin sağlanması veya yatırımların ve teknolojik yenilenmenin artması hedefleri her zaman bir arada var olamaz.



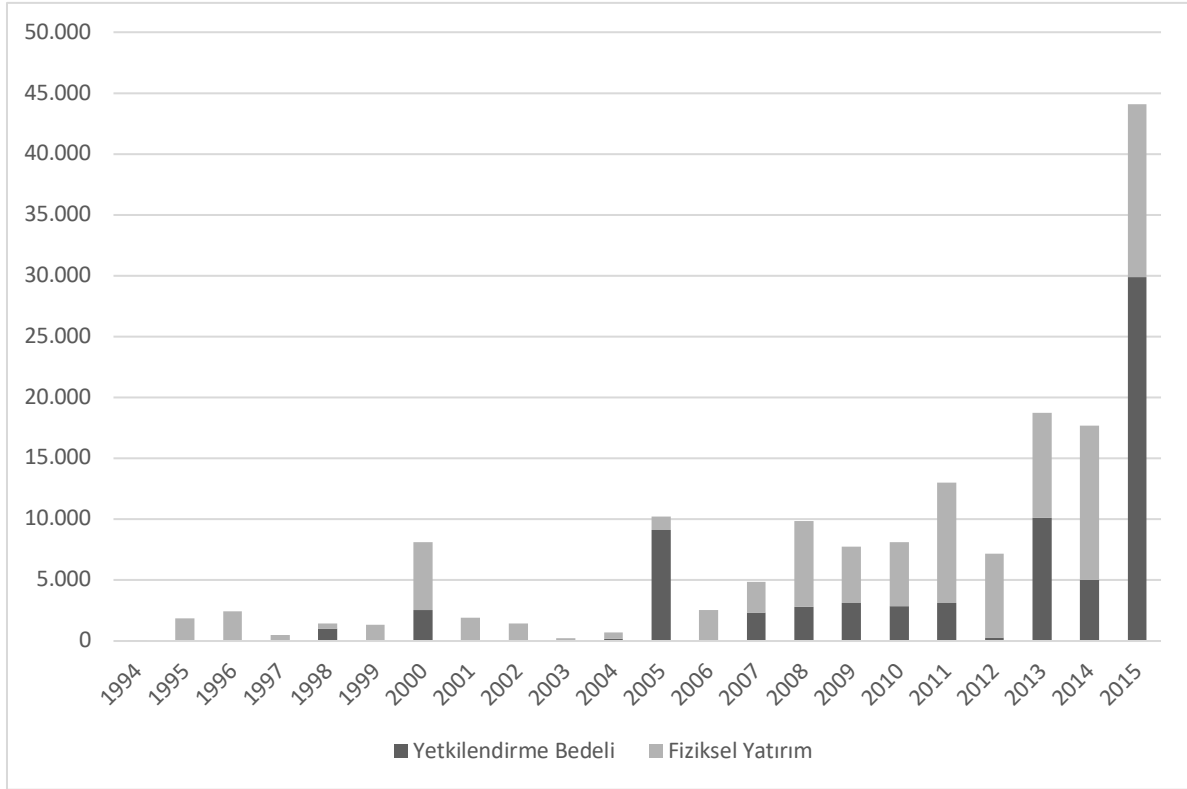
Şekil 5. Türlerine göre özelleştirme, 1986-2017. Kaynak: TCMB, EVDS.

4. Alternatif Seri Önerisi

Yukarıda sözü edildiği gibi, özelleştirme politikalarının benimsenmesinde belirleyici olan başlıca amaçlardan biri, yatırımları arttırmaktır. Özel sermaye gruplarının kamu imkanlarından çok daha geniş finansman olanakları bulabilmesi ve yatırımları arttırması umuluyordu. Ne var ki özelleştirmeyi devletin elde ettiği özelleştirme geliri üzerinden ölçen mevcut veri setleri yatırımların akıbetiyle ilgili bir bilgi sunmamaktadır. Bu eksikliği gidermek ve özelleştirmelerin yatırımlara olan etkisini gözlemlemek için, altyapı sektörlerinde özel sektör yatırımlarını gösteren bir veri seti işimize yarayacaktır. Dünya Bankası'nın Altyapıya Özel Sektör Katılımı Veri Tabanı (World Bank, *Private Participation in Infrastructure Database*) böyle bir seri oluşturmak için uygundur. Bu veri tabanında Türkiye'nin de dahil olduğu Dünya Bankası tarafından düşük ve orta gelir düzeyi olarak kategorize edilen bir grup ülkede, altyapı sektörlerinde, yani telekomünikasyon, enerji, ulaştırma ve su alanlarında gerçekleşen özel sektör yatırımlarına ilişkin veriler sunulur. Bu verilerde, özel sektörün işletme yetkisi alabilmek için devlete yaptığı ödemeler ve yetki aldıktan sonra yaptığı fiziksel sermaye yatırımlarını ayrı ayrı incelemek mümkündür (Şekil 6).

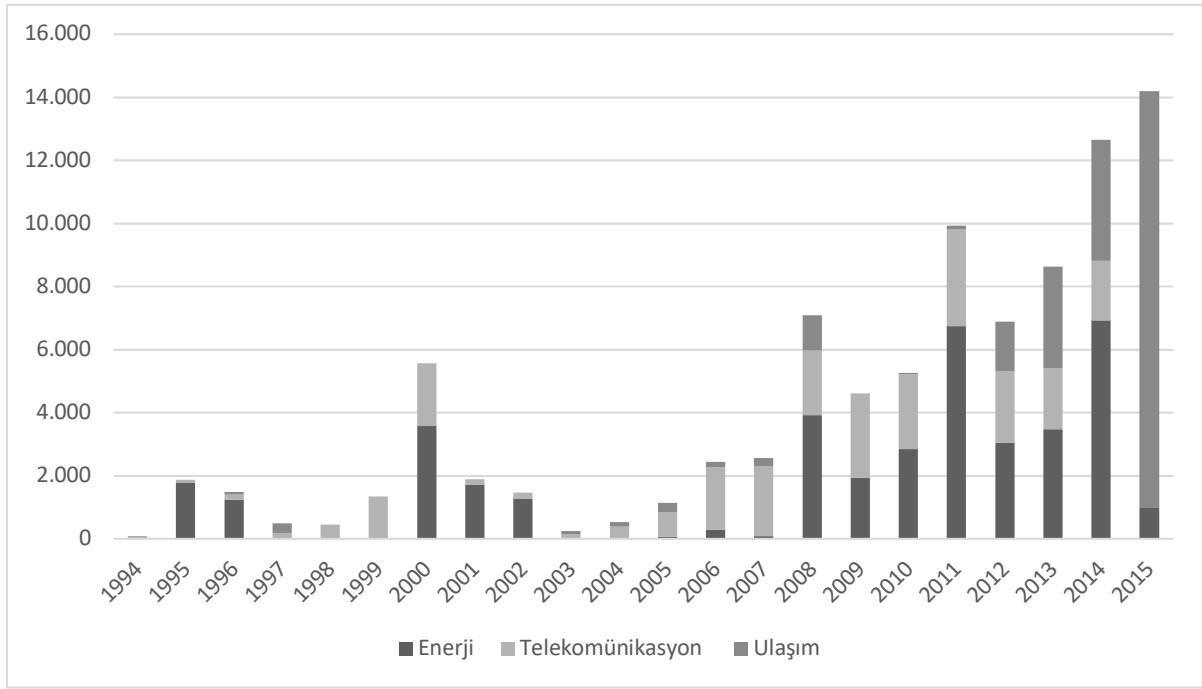
Şekil 6'da sağlanan altyapı yatırımları verilerini Şekil 1'de sağlanan resmi özelleştirme verileriyle karşılaştırdığımızda dikkati çeken çarpıcı bir fark var. Resmi verilerde 2013 senesinde elektrik dağıtım operatörleri özelleştirmelerinin ağırlığını oluşturduğu rekordan sonra özelleştirmeler hızla düşüyormuş gibi görünüyor. 2013 senesinde kaydedilen 12,48 milyar dolarlık özelleştirme geliri zirvesinden sonraki senelerde sert bir düşüş gözlemleniyor. Şekil 6'ya bakıldığında 2015 senesinde toplam 29,9 milyar dolarlık yetkilendirme ödemesi

alındığı ve bu senenin rekor kırdığı görülüyor. Bunun ardında büyük oranda İstanbul'daki üçüncü havalimanı ihalesi yatıyor.



Şekil 6. Altyapı özel sektör yetkilendirme bedeli ve fiziksel yatırım (milyon ABD doları), 1994-2015. Kaynak: World Bank, Private Participation in Infrastructure Database.

Şekil 7'de sunulan sektörlere göre özel sektör fiziksel yatırım verilerine bakıldığında, verilen yetkilendirmeler çerçevesinde yapılan yatırımlarda 1990'ların ikinci yarısında ve 2000'lerin ilk yarısında telekomünikasyon yatırımlarının, 2000'lerin sonları ve 2010'ların başlarında enerji yatırımlarının, 2010'ların ortasında ulaştırma yatırımlarının ön plana çıktığını görüyoruz.



Şekil 7. Sektörlere göre altyapıda fiziksel yatırım (milyon ABD doları), 1994-2015. Kaynak: World Bank, Private Participation in Infrastructure Database.

Dünya Bankası'nın bu verileri bir başlangıç noktası oluştursa da ciddi eksiklikler de barındırır. Bu kayıtların bazı senelerde eksik tutulduğunu ve gerektiği gibi güncellenmediğini söyleyebiliriz. Yine bu kayıtlar sadece özel sektör yatırımlarını gösterdiği için özelleştirme döneminin yatırımlara olan etkisini gösterme anlamında yeterli değil. Bu eksikliği gidermek için, DPT'nin (şimdi Kalkınma Bakanlığı'na bağlıdır) geçmiş kamu yatırımları verileri kullanılarak sektörlere göre senelik yatırım verilerini gösteren seriler oluşturulabilir.

Sonuç

Özelleştirmelerin büyüklüğü ölçülürken kullanılan başlıca araç özelleştirmelerden devletin elde ettiği gelirin büyüklüğüdür. Türkiye'de gelirlerin büyüklüğü açısından bir dönemlendirme yapılırsa, 2001 sonrası dönemin 1980'ler ve 1990'lar dönemlerinden çok daha baskın olduğu görülecektir. Bu net farkın ardında, 2001 sonrasında yasal çerçevenin özelleştirmeye daha elverişli hale gelmesi, siyasi iradenin tutarlı bir biçimde özelleştirme yanlısı olması ve uluslararası finansman kullanılabilmesi açısından ekonomik göstergelerin daha uygun olması yatıyordu.

Özelleştirmeleri tasnif ederken yaygın bir biçimde kullanılan bir yaklaşım, onları özelleştirme yöntemlerine göre ayırmaktır. Bu ayırma başlıca iki yöntem öne çıkar. Bunlar blok satış ve halka arzdır. Türkiye'deki resmi kayıt sisteminde "tesis ve varlık satışı" etiketiyle isimlendirilen özelleştirmelerin de birer blok satış olduğu açıktır. Böyle bakıldığında, 1986 senesinden 2017 senesine kadar geçen süre içinde yapılan özelleştirmelerde blok satış yöntemi ezici bir biçimde baskındır. Halka arz yönteminin ön planda olduğu tek dönem olarak 1980'ler öne çıkmaktadır. 1990'lar döneminde blok satış yöntemi öne geçmiştir. 2001 sonrası dönem, 1990'lardan daha net bir biçimde blok satış yönteminin baskınlığını yansıtır. Türkiye özelleştirme deneyiminde blok satış yönteminin ağır basması, özelleştirme politikalarında hazineye gelir yaratma önceliğinin gözetilmesiyle yakından ilgilidir. Özelleştirme

politikalarında hazineye gelir yaratma eğiliminin öne çıkması, altyapı yatırımları içinde devlete ödenen yetkilendirme bedellerinin ağırlığıyla da kendini göstermektedir (Şekil 6).

Özelleştirme politikalarının sağlıklı bir değerlendirmesini yapabilmemiz için, özelleştirme gelirlerini tek ölçü olarak kullanma eğilimini terk etmeliyiz. Bunun yerine özelleştirme dönemlerinde özel sermaye gruplarının yaptığı yatırımların nicelik ve niteliğini araştırmamızı sağlayacak ölçütlere gereksinim var. Dünya Bankası'nın sağladığı altyapı yatırımları verilerinin geliştirilerek kapsamlı sektörel yatırım serilerinin oluşturulması ve bu serilerin kamu yatırımlarıyla karşılaştırılmalı bir biçimde ele alınması özelleştirme araştırmalarını daha iyi bir konuma taşıyacaktır.

Kaynakça

- Acemoğlu, Daron ve Murat Üçer. “The Ups and Downs of Turkish Economic Growth, 2002-2015: Political Dynamics, The European Union and The Institutional Slide.” Working Paper 21608, National Bureau of Economic Research, October 2015.
- Angın, Merih ve Pınar Bedirhanoglu. “AKP Döneminde Türkiye’de Büyük Ölçekli Özelleştirmeler ve Devletin Dönüşümü.” *Praksis*, no. 30-31 (2012), 75-95.
- Angın, Merih ve Pınar Bedirhanoglu. “Privatization Processes as Ideological Moments: The block sales of large-scale state enterprises.” *New Perspectives on Turkey*, no. 47 (2012): 139-167.
- Atiyas, İzak, Tamer Çetin, Gürcan Gülen. *Reforming Turkish Energy Markets: Political Economy, Regulation and Competition in the Search for Energy Policy*. New York: Springer, 2012.
- Devlet Planlama Teşkilatı. *Yıllık Yatırım Raporları*.
- Merkez Bankası. *Elektronik Veri Dağıtım Sistemi*.
- Öniş, Ziya. “Power, Interests and Coalitions: the political economy of mass privatisation in Turkey.” *Third World Quarterly* 32, no. 4 (2011): 707-724.
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *Özelleştirme Verileri*.
- Rodrik, Dani. “Premature liberalization, incomplete stabilization: The Özal decade in Turkey.” NBER Working Paper Series, March 1990.
- World Bank. *Private Participation in Infrastructure Database*.
- Zaifer, Ahmet. “The Acceleration of the Privatization in Turkey: Why in the last Decade.” Yayınlanmamış doktora tezi, SOAS University of London, 2015.