

ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI KARŞISINDA SOSYAL DEVLET İLKESİNİ YENİDEN DÜŞÜNMEK

*Yrd. Doç. Dr. Nihat BULUT**

I. SOSYAL DEVLET İLKESİNİN ORTAYA ÇIKIŞI, TANIMI VE AMACI

A. Sosyal Devletin Ortaya Çıkışı ve Tanımı

Tarihsel gelişim bize, sosyal devletin hukuk devleti ilkesinin bir tamamlayıcısı olduğunu göstermektedir. Düşünsel kökeni Antikçağa dayanan, fakat 18. Yüzyılın sonları ile 19. Yüzyılın başlarında uygulamaya geçen hukuk devleti, toplumun refahı için gerekli önlemleri almak ve vatandaşların tüm işlerine karışmak yetkisine sahip olan mutlak hükümdarların keyfi yönetimlerini önlemek için kurulan; yurttaşlara hukuk güvenliği sağlayan, otorite karşısında kişi hak ve özgürlüklerini güvence altına alan bir devlet sistemidir¹. Hukuk devletinin büyük zaferine burjuva sınıfının öncülüğünde ulaştığı bilinmektedir.

Hukuk devletinin, temel hakların güvence altına alınmasından güçler ayrılığına, yasaların anayasaya uygunluğunun denetiminden yargı bağımsızlığına, idarenin hukuka bağlılığından yargı güvencesine...kadar bir dizi koşulu bulunmaktadır. Bu koşullar ilk bakışta şekli olarak değerlendirilebilir ise de, hukuk devletinin bu koşullar yardımıyla, insan onurunu hedeflediği söylenebilir. Nitekim Alman hukukçu Huber, hukuk devletinin temelde kişinin hayat, hürriyet ve mülkiyetinin en güvenilir teminatı olduğunu belirtmekte; fakat bunların teminat altına alınmasının sırf hayat, hürriyet ve mülkiyet için değil, daha yüksek bir değer olan, " insan onurunun korunması" için yapıldığını ifade etmektedir². Böylece Huber,

* A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi.

1 Hukuk devletinin tanımı ve koşulları için bkz. Mehmet Akad, *Genel Kamu Hukuku*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1997, s.237 vd.

2 Ernst Huber, " Modern Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet." (Çeviren: Tuğrul.Ansay), *AÜHFD*. C.XXXVII, sy.3-4, 1970, s.34

haklı olarak, hukuk devletinin sonuçta insan onuruna dayandığını vurgulamaktadır.

Fakat özünde insan onuruna dayanan hukuk devleti anlayışı kendisine hedef olarak sadece, insanın devlet kudretinin dış baskılarına karşı korunmasını almaktadır. Oysa 19. Yüzyılda sanayiın gelişmesi ile birlikte, insanın sırf devlet gücüne karşı korunmasının yegane amaç olamayacağı anlaşılmıştır. Gerçekten bu dönemde toprak önemini kaybetmiş, köylüler fabrikalarda çalışabilmek için kentlere akın etmeye başlamışlar ve büyük bir işçi sınıfı doğmuştur. Ne var ki, aynı dönemde işsizlik artmış, ücretler düşmüş, çalışma koşulları kötüleşmiş ve buna bağlı olarak daha bir çok olumsuzluklar meydana gelmiştir³.

Bu arada devlet, yapısı ve işlevi gereği olup bitene karışmamış, pasif kalmayı yeğlemiştir. Çünkü o çağın liberal anlayışına göre, ticaret ve sanayiın gelişmesi için devletin ekonomik hayata müdahale etmemesi gerekmektedir. Bireysel özgürlükler adına sanayi devriminin doğurduğu toplumsal tezatları aldırmayan bu anlayışa karşı eleştiriler baş göstermiş ve dolayısıyla, hukuk devletinin tek başına insan onurunu koruyamayacağı düşüncesi doğmuştur. Böylece burjuva devriminin ürünü olan hukuk devleti ilkesinin yanında, sanayi devriminin ürünü olan sosyal devlet ilkesi uygulamaya konulmuştur⁴.

İşte bu koşullar altında ortaya çıkan sosyal devlet genellikle, yurttaşların sosyal durumlarıyla ilgilenen, onlara asgari bir yaşam düzeyi sağlamayı görev bilen devlet diye tanımlanmaktadır⁵.

Gerçekten sanayileşmiş ülkeler ve onları izleyen diğer devletler hukuk sistemlerini bu anlayış çerçevesinde şekillendirmişler ve önce anayasal, sonra da yasal düzenlemeler yoluyla, vatandaşlarına kişisel ve siyasal haklar yanında, sosyal ve ekonomik haklar tanımışlardır.

3 Sanayi devriminin beraberinde getirdiği sosyal ve ekonomik koşullar ve bu koşulların güçlüğü ile ilgili olarak bkz. Leo Huberman, *Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla*, (Çeviren: Murat Belge), İletişim y., İstanbul, 1991, s.198 vd.

4 Huber, s.34

5 Mümtaz Soysal, *Anayasanın Anlamı*, Gerçek y., İstanbul, 1986, s.224; Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin y., Ankara, 1993, s.98

B. Sosyal Devletin Amacı

Sosyal devletin sanayi toplumunun ürünü olduğunu belirtmiştik. Kuşkusuz sanayi toplumunun en önemli özelliği, birbiriyle çatışma halinde olan sınıfların varlığıdır. Huber'in ifadesiyle, bu sınıflardan güçsüz olanı (işçiler) sosyal açıdan tehlikeye düştükleri ve haklarının gasp edildiğinin bilincine vardıkları zaman geleneksel devlete karşı çıkarlar. Bu karşı çıkış, devletin yıkılması ve ele geçirilmesi (sosyal devrim) için yapılabileceği gibi, devlete etki etmek ve onu değiştirmek (sosyal reform) için de yapılabilir. İşte sosyal devlet, devletin içine etki edilmesi ve değiştirilmesi için ortaya çıkmıştır⁶.

Buradan yola çıkarak sosyal devletin sadece bir takım sosyal güvenlik ve sosyal adalet önlemlerini değil, devam eden bir süreç içerisinde, sosyal sınıfların dinamik bileşimini öngörerek, sanayi toplumunda ortaya çıkan gelişmeleri, zıtlaşmaları ve çatışmaları saf dışı etmeyi amaçlayan bir sistem olduğu söylenilebilir⁷. Başka bir deyişle sosyal devlet, sosyal adalet ve sosyal güvenlik tedbirleriyle birlikte, insanın önündeki engelleri kaldırmaya yönelik sürekli bir düzen değişikliğini içerir⁸.

Zaten sosyal adalet ve sosyal güvenlik tedbirleri de başlı başına birer amaç olmayıp, toplumda yaşayan herkese, ama özellikle de yoksul insanlara, insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyinin sağlanmasının araçları olarak kabul edilmekte ve bu iki kavram, sosyal hukuk devletini oluşturan temel taşlar olarak görülmektedir⁹.

Öyle ise, sosyal devlet anlayışı da tıpkı hukuk devleti anlayışı gibi, insan onurunun korunmasını hedef almaktadır. Daha doğrusu sosyal devlet sistemi, hukuk devletinin hedef aldığı ama sosyo-ekonomik gelişmeler karşısında tek başına gerçekleştiremediği, insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyinin sağlanmasını amaçlamaktadır. Dikkat edilirse bu nokta bizi, hukuk devleti ile sosyal devletin birbirlerini tamamladıkları gerçeğine götürmektedir.

Zaten doktrinde de bu noktaya işaret edilmekte ve bu iki kavram arasında ortaya çıkış açısından bir karşılık bulunmasına rağmen, hukuk

6 Huber, s.35

7 ibid, s.35

8 Server Tanilli, *Devlet ve Demokrasi*, Say y., İstanbul, 1991, s.150

9 Sosyal adalet, sosyal güvenlik ve insan onuru ilişkisi için bkz. Mehmet Akad, *Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı*, Kazancı y., İstanbul, 1992, s.5 vd.

devletinin amacı olan kişinin korunmasının, günümüz toplumlarında ancak sosyal devlet ilkesinin kabulü ile mümkün olabileceği belirtilmektedir¹⁰. Anayasa Mahkemesi de 1988 yılında vermiş olduğu bir kararda "... Hukuk devletinin amaç edindiği kişinin korunması, toplumda sosyal güvenliğin ve sosyal adaletin sağlanması yoluyla gerçekleştirilebilir..."¹¹ diyerek, aynı görüşte olduğunu ortaya koymuştur.

Yüksek Mahkeme aynı kararında, bir de tanım getiriyor sosyal hukuk devletine: "...Sosyal hukuk devleti, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği, yani sosyal adaleti ve toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet demektir..."¹². Tanımdan da anlaşılacağı gibi, Anayasa Mahkemesi devlete direktif vermektedir. Şüphesiz bu direktif, devletin sosyal ve yeri geldikçe de ekonomik yaşama müdahale etmesini gerekli kılmaktadır. Belki de sosyal devlet ilkesi ile serbest piyasa ekonomisini ve onun ayrılmaz bir parçasını teşkil eden özelleştirme uygulamalarını karşı karşıya getiren de budur.

Hemen belirtmelidir ki, günümüzde sosyal devlet anlayışı da çeşitli açılardan eleştirilmektedir. Örneğin Hayek'e göre, sosyal devlet ilkesi ile gerçekleştirilmeye çalışılan sosyal adalet kavramı gerçekte sosyalizmin odağında yer alan özlemleri ifade etmektedir. Sosyalistlerin, üretim araçlarının sosyalleştirilmesi aracılığı ile zenginliğin adil dağılımını gerçekleştirmek şeklindeki geleneksel söylemlerini büyük ölçüde sosyal adalet yoluyla gerçekleştirebileceklerini anladıkları için bu kavrama yöneldiklerini belirten¹³ Hayek, devletin maddi eşitliğe yönelik faaliyetlerini özgürlüklerle ilişkilendirmekte ve bu eşitliğin sağlanabilmesi için devletin bireylere ne yapacaklarını da söylemesinin gerekeceğini vurgulamaktadır. Yani Hayek'e göre, sosyal adalet ilkesi gerçekleşecekse, bu sistem herkesin otorite aracılığıyla özel emirlere tabi tutulduğu bir sistem olacaktır¹⁴. Hayek böyle bir durumun hukuki kılıfa sığdırılsa bile, bireysel özgürlüklerle bağdaşmayacağı görüşündedir¹⁵.

10 Huber, s.49; Akad, *Sosyal Güvenlik Hakkı*, s.48

11 E: 88/33, Karar Tarihi: 26.10.1988, AMKD., sy..24, s.451

12 AMKD. Sy. 24, s.451

13 Friedrich A. Hayek, *Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük (Sosyal Adalet Serabı)*, (Çeviren: Mustafa Erdoğan), İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1995, s.98-99

14 İbid, s.121

15 İbid, s.123

Aslında sorun Hayek'in sosyal ve ekonomik haklara, hukuki bir hak olma iddiası tanımama yönündeki eğiliminden kaynaklanmaktadır. Gerçi Hayek de bu haklarla ulaşılmak istenilen hedeflerin arzu edilmez oldukları görüşünde değildir. Fakat O, sosyal ve ekonomik hakların, devletin çeşitli kişi ve gruplara belirli maddi konumlar temin etmek üzere kullanılmasını gerektirdikleri görüşündedir ve buradan yola çıkarak, sosyal ve ekonomik haklarla klasik hakların birbiriyle bağdaşamayacağını ve bu ikisinin bir arada gerçekleştirilemeyeceğini ileri sürmektedir¹⁶.

Hayek'in özellikle, "herkesin otorite aracılığıyla özel emirlere tabi tutulduğu bir sistem" konusundaki endişelerini anlayışla karşılamakla birlikte, sosyal devletin ve sosyal adaletin ancak hukuk devletiyle birlikte anlam kazanacağı gerçeğinden hareketle, sorunun çözülebileceği inancındayız.

Çağımızın refah devletinin (sosyal devlet) hazineden çeşitli çıkar gruplarına fon aktaran transfer toplumuna dönüştüğünü ifade eden Savaş'a göre ise, "Başlangıçta refah devleti diye nitelenen ve bütün fertlerini asgari yaşama standardının üzerinde bir yaşam seviyesine kavuşturmayı amaçlayan bir devletin işsizlik, hastalık, yaşlılık...gibi nedenlerle, yeteri kadar gelir elde edemeyen vatandaşlarına gelir transferi yapmak için başvurulan bu yöntem; bugünün demokratik rejimlerinde, kime niçin verildiği bilinmeyen...bir harcama türüne dönüşmüştür. Refah devleti anlayışıyla bağdaşmayan bu durumun nedeni, siyasal iktidarın yeniden seçilmeyi güvence altına almak istemesidir"¹⁷.

Çağdaş demokrasilerde devletin fertlere, üretilen bir hizmet karşılığı olmayan çeşitli ödemeler yaptığını ve bunlara transfer ödemeleri adı verildiğini belirten savaş, bu transferleri ikiye ayırmaktadır: Sosyal güvenlik kapsamına giren emeklilik, malüllük işsizlik, sağlık ödemeleri ile yoksullara yapılan yardımları kapsayan "refah transferleri" ve genellikle iş çevrelerine, orta ve yüksek gelir mensuplarına yapılan, vergi indirimi ile teşvik gibi ödemeleri kapsayan "düzenleyici transferler"¹⁸. Sosyal devletin özünü oluşturan refah transferlerinin devletin görevi olduğunu savunan Savaş, düzenleyici transferlerin özel çıkar sahiplerine hizmet ettiğini ve özel

16 Hayek'in bu konudaki görüşleri için bkz. Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1997, s.146

17 Vural Savaş, *Anayasal İktisat*, Beta y., İstanbul, 1989, s.18

18 İbid, s.18

mülkiyet hakkı ile sözleşme özgürlüğünü zedelediğini ifade ederek, bunların refah devleti idealine olan inancı zedelediğini belirtmektedir¹⁹.

Görüldüğü gibi yazar, esas olarak sosyal devlet ilkesine ve bu ilkenin özünü oluşturan haklara, ve bu haklardan en önemlisi olan sosyal güvenlik hakkına karşı çıkmamakta, aksine bu hakların zorunluluğunu kabul etmekte ve fakat sosyal devlet ilkesinin uygulanması sırasında, iktidarların tutumundan kaynaklanan aksaklıkları eleştirmektedir.

Sosyal devlet anlayışını “toplum yoluyla kurtuluş” düşüncesinin bir ürünü sayan Drucker ise 1947 İngiliz sağlık sigortası ve birkaç sistem hariç, ikinci dünya savaşından sonra Batı’da ve komünist ülkelerde uygulamaya konulan sosyal programların hepsinin başarısız olduğunu iddia etmekte ve sosyal sorunların çözümünü devletten beklemenin bir yanılgı olduğunu ifade etmektedir²⁰. Devletin gücünün herşeye yetmeyeceğini, çünkü yapabileceği şeylerin sınırlı olduğunu vurgulayan yazar, şefkatli olmanın ve yoksulları korumanın devletin görevi olduğunu, ama para harcayarak toplumu değiştiremeyeceğini, çünkü sosyal yardımların bağımlılığı teşvik ettiğini belirtmekte, fakat yine de “devlet harcamalardan vaz mı geçsin?” sorusunu yanıtız bırakmaktadır²¹.

Devletin işlevinin iyi düşünülmesi gerektiğini, çünkü eskiye göre koşulların değiştiğini belirten Drucker’a göre, çoğulcu toplumda devletin ileride yapacağı en önemli görev, standartlar koymak olacaktır²². Öyle anlaşılmaktadır ki Drucker, ekonomik gerçeklerden yola çıkarak refah devleti anlayışının iflas ettiği iddiasındadır. Fakat unutulmaması gereken nokta, yazarın yaklaşımlarının daha çok gelişmiş ülkelerdeki ve özellikle Amerika, İngiltere ve Japonya’daki işleyiş üzerindeki gözlemlere dayandığıdır.

Kıta Avrupa’sında ve bu arada Kıta Avrupa’sı hukuk sistemini benimseyen Türkiye’de sosyal devlet ilkesi karşısında özelleştirme uygulamalarının nereye oturtulacağı hala gündemde olan bir sorun niteliğindedir. Sorunun ne şekilde çözülebileceğini araştırmak için, önce

19 İbid, s.88

20 Peter F. Drucker, Yeni Gerçekler, Çeviren (B. Baranakçı), İş Bankası Kültür y., Ankara, 1992, s.15-16

21 İbid, s.19

22 İbid, s.99

özelleştirmenin ne anlama geldiğini saptamak ve ardından sosyal devlet özelleştirme ilişkisine daha yakından bakmak gerekmektedir.

II. ÖZELLEŞTİRME KAVRAMININ ORTAYA ÇIKIŞI, TANIMI VE AMAÇLARI

A. Özelleştirmenin Ortaya Çıkışı ve Tanımı

Amerikalı siyaset bilimci ve ekonomist Drucker, “devlet ekonomide ne yapabilir?” sorusunun cevabını aradığı ve sonuçta, devletin doğası gereği ekonomiyi yönetemeyeceği düşüncesine vardığı, “Yeni Gerçekler” adlı eserinde, özelleştirme kavramını 1969’da, yönetimlerin kamuya ait şirket ve sanayileri elden çıkarmaları anlamında kullanılmak üzere, kendisinin ortaya attığını ifade etmektedir.²³

Gerçi, Drucker’ın da ifade ettiği gibi, devletin ekonomiyi, kötü bile olsa yönetemeyeceği fikrini savunan ilk düşünür, A. Smith’dir. Smith’i bu yargıya götüren etken ise, devletin doğasından yola çıkarak sorduğu, “devlet ne yapabilir?” sorusudur. Oysa Smith’i izleyenler, devletin doğasından yola çıkmak yerine başka nedenlerden, örneğin kişi hürriyetlerinden yola çıkmışlar ve “devlet ne yapabilir?” sorusundan, “ne yapmalıdır?” sorusuna dönerek, devletin ekonomiye müdahalesine karşı gösterdikleri muhalefeti yetersiz kılmışlardır²⁴.

Hemen belirtmeliyiz ki, Drucker söz konusu eserinde özelleştirmeyi sadece kamuya ait şirket ve sanayilerin elden çıkarılmaları anlamında kullanmıyor; onu kamu hizmetlerinin müteahhitler eliyle gördürülmesine kadar geniş bir alana yayıyor. Gerçekten bugün, altyapı tesislerinin inşasından, caddelerin temizlenmesine; fakirlere barınma belgesi dağıtılmasından, gönüllü itfaiyeciliğe; şehir içi yolcu taşımacılığında, sigortacılık faaliyetlerine kadar, birçok alanda, değişik biçimleriyle karşımıza çıkıyor özelleştirme²⁵.

Kuşkusuz değişik biçimleriyle karşımıza çıkması, özelleştirme kavramının tanımlanmasını güçleştirmektedir. Bu güçlüğü özelleştirmenin birden çok bilim dalının ilgi alanına girmesi de eklenince, kavramın açıklığa

23 İbid, s.62

24 İbid, s.61

25 Özelleştirmenin değişik şekilleri için bkz. Aytaç Eker, Coşkun Can Aktan, *Kamu Kesiminin Genişlemesi ve Özelleştirme*, İzmir, 1993, s.366 vd.

kavuşturulması büsbütün zorlaşmaktadır. Gerçekten özelleştirme ekonomi, işletme, yönetim, hukuk ve siyaset gibi birçok bilimsel disiplinin ilgi alanına girmekte ve her disipline göre ayrı bir biçimde tanımlanmaktadır. Örneğin hukuk bilimi açısından, daha çok, KİT'lerin yönetiminin özel kesime devredilmesi diye tanımlanan özelleştirme, ekonomi bilimi açısından devletin iktisadi faaliyetlerinin azaltılması veya tamamen ortadan kaldırılmasını deyimlemektedir²⁶.

Özelleştirme ile ilgili eserlere bakınca, tanımlar arasında önemli farklılıklar olduğu görülmektedir²⁷. Bu farklılıkların, özelleştirme kavramının sistematize edilerek, dar ve geniş anlamda ele alınmasını zorunlu kıldığı söylenebilir.

Dar anlamda özelleştirme, sadece KİT'lerin mülkiyet ve yönetimlerinin özel kesime devredilmesini ifade etmektedir²⁸. Günümüzde özelleştirme denince akla genellikle, dar anlamda özelleştirme, yani KİT'lerin özel kesime devredilmesi gelmektedir. Geniş anlamda özelleştirme ise, ulusal ekonomi içinde devletin iktisadi etkinliğinin sınırlandırılması veya tamamen ortadan kaldırılması amacına yönelik uygulamalar bütünüdür. Bu anlamıyla özelleştirme, sadece KİT'lerin elden çıkarılması sayılmayıp, daha geniş bir kavram olarak değerlendirilmektedir. Zaten özelleştirmenin asıl anlamı da budur ve bu anlamıyla özelleştirme, ulusal ekonomide serbest piyasa ekonomisini güçlendiren ve devletin iktisadi etkinliklerini azaltan uygulamaları kapsayan bir "şemsiye" kavramdır²⁹.

Bu son ve gerçek anlamıyla özelleştirme, devletin ekonomide yaptığı düzenleme ve kontrollerin kaldırılmasından, monopol olduğu alanları özel kesime açmasına; yine devletin bazı kamusal mal ve hizmetlerden karşılık almasından, hizmet yerine kupon vermek suretiyle tüketicilerin desteklenmesine; ihale yöntemiyle bazı mal ve hizmetlerin özel kesimden satın alınmasından, KİT'lerin yönetimlerinin özzerleştirilmesine; kiralamaya (leasing) yönteminden, kamu-özel ortak girişimine; doğal tekellerin (su, gaz,

26 Coşkun Can Aktan, *Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine: Özelleştirme*, Takav Matbaası, Ankara, 1993, s.69

27 Özelleştirmenin değişik tanımları için bkz. Veysel Atasoy, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, Nurol Matbaacılık, Ankara, 1993, s.182

28 Bkz. Aktan, s.70; Hulki Cevizoğlu, *Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme*, İlgı, y., İstanbul, 1989, s.20

29 Bkz. Aktan, s.70-71; Atasoy, s.182; Cevizoğlu, s.21-22

elektrik...) kaldırılmasından, eğitim ve sağlık hizmetlerinin özel kesime gördürülmesine kadar geniş bir alanı kapsamaktadır³⁰.

Görüldüğü gibi özelleştirme, devletin küçültülmesi, kamu kesiminin daraltılması ve devletin yeni baştan tanımlanması amacına yönelik olan, çok geniş bir kavramdır. 1970'lerde ortaya çıkan ve 1980'li yıllarda yoğun bir biçimde uygulamaya konulan bu anlayışın, yöneldiği amaçlar dolayısıyla, devletten beklentilerin çok olduğu ülke ve sistemlerde, yerleşik kavram ve kurumları zorladığı da bir gerçektir³¹.

B. Özelleştirmenin Amaçları

Çeşitli ülkelerde uygulamaya konulan özelleştirme politikalarının türlü amaçlar taşıdığı görülmekte ise de, asıl amacın ekonomik olduğu kanaati yaygındır³². Bu yüzden özelleştirmenin amaçları arasında yapılacak bir sıralamada, ekonomik amaçların ilk sıraya konması yerinde olacaktır.

Özelleştirmenin ekonomik amaçları arasında ilk sıra, serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırma ve buna bağlı olarak ekonomide verimliliği artırmaya verilmektedir³³. Buna göre, özelleştirme ile bir yandan serbest piyasa ekonomisinin en önemli unsuru olan rekabet müessesesi işlerlik kazanırken, öte yandan kaynak kullanımında ve dağılımında etkinlik sağlanır. Bunun sonucu olarak da, verimlilik artar. Çünkü iflas tehlikesi taşımayan ve tekel niteliğinde olan KİT'ler, piyasayı kaybetmek endişesi gütmediklerinden, fiyat ve kalite yönünden piyasa taleplerine duyarlı olmazlar. Özelleştirme bütün bu aksaklıklara son verir ve serbest piyasa ekonomisini güçlendirir³⁴.

Hemen belirtmelidir ki, serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak, sadece KİT'lerin özelleştirilmesine bağlanmamakta, diğer

30 Özelleştirme kavramının kapsamı için bkz. Ali Ceylan, " Özelleştirme Çalışmalarına Bir Bakış," *Türk Demokrasi Vakfı Dergisi*, Haziran-1993, s.7; Aktan, s.71 vd.

31 Turgut Tan, " Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine," *Türk İdare Dergisi*, Mart-1988, s.374

32 Bkz. Atasoy, s.184

33 Cevizoğlu, s.28-29

34 Berna Altuntaş, *KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkisi*, Sermaye Piyasası Kurulu y., Ankara, 1989, s.54

özelleştirme uygulamaları da serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandıracak uygulamalar olarak algılanmaktadır³⁵.

Serbest piyasa ekonomisinin gerçekleştirilmesi veya güçlendirilmesi ve ekonomide verimliliğin sağlanmasının yanı sıra, kamu girişimlerinin devlet bütçesi üzerindeki olumsuz etkilerinin giderilmesi, sermaye piyasasının güçlendirilmesi, KİT'lerin satışından elde edilen gelirlerin devlet bütçesini rahatlatması, ülkeye yabancı sermaye transferi gibi amaçlar da, özelleştirmenin ekonomik amaçları arasında sayılmaktadır³⁶.

Bu arada özelleştirmenin ekonomik hedeflerinin çeşitli açılardan eleştirildiği görülmektedir. Örneğin, özelleştirmede en uç noktanın, kamu girişimlerinin tümüyle özel kesime aktarılması olduğuna dikkat çeken Kepenek,, kamu girişimlerinin ulusal sermaye birikimine katkı, devlete gelir sağlama ve belirli toplumsal işlevleri görme fonksiyonlarından hareketle, bir kısım kilit ya da stratejik alanların kamu mülkiyetinde kalması gerektiğini belirtmektedir. Kepenek ayrıca, günümüzde özellikle sanayi ve bankacılık alanlarında tekelleşme eğilimlerinin hız kazandığını, bunun özelleştirmenin rekabetçi piyasa koşullarını sağlama olasılığını tehlikeye düşürebileceğini vurgulamaktadır³⁷.

Özelleştirmenin ekonomik amaçları arasında sayılan, devlete gelir sağlama gayerine gelince, buna da aldatıcı bir finansman kaynağı olduğu gerekçesiyle karşı çıkılmakta ve özelleştirme bu anlamda "aile gümüşlerinin satılması" biçiminde yorumlanmaktadır³⁸. Kanaatimizce bu sakıncanın giderilmesi, özelleştirme gelirlerinin özel bir fonda toplanarak, yeni yatırımların finanse edilmesiyle mümkündür.

Özelleştirmenin ekonomik amaçları ayrıca, piyasa mekanizmasının optimum kaynak dağılımını sağlamada yetersiz kalacağı noktasından eleştirilmektedir. Bu görüşe göre, kamu iktisadi girişimleri, kaynak dağılımını düzenlemede önemli bir fonksiyon icra edebilir; özel kesimin sermaye ve risk yüksekliği, kar azlığı vb. nedenlerle girişemeyeceği, kalkınma için zorunlu olan altyapı tesislerini kurabilir ve ulusal ekonominin

35 Aktan, s.89

36 Özelleştirmenin ekonomik amaçları ile ilgili geniş bilgi için bkz. Aktan, s.88-89; Cevizoğlu, s.28-31; Altuntaş, s.51

37 Yakup Kepenek, *Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*, Gerçek y., İstanbul, 1993, s.151

38 Güneri Akalın, "Kitler ve Özelleştirilmeleri," *AÜSBFD.*, C.XLI, sy. 1-4, s.460

ya da belli endüstri dallarının yeniden yapılanmasında etkin bir rol oynayabilirler³⁹.

Kuşkusuz bu ve buna benzer eleştirilere rağmen özelleştirme, hem gelişmiş ülkelerde, hem de onları izlemek durumunda kalan gelişmekte olan ülkelerde, neredeyse alternatifsiz bir ekonomik yöntem olarak uygulanmaktadır. Dolayısıyla dünyadan kopmayı düşünmeyen bir ekonomik sistemin özelleştirmeye ve onun hedeflerine karşı duyarsız kalamayacağını vurgulamak gerekmektedir.

Öte yandan özelleştirme uygulamalarıyla, ekonomik amaçların yanında, bir takım sosyal ve siyasal amaçların güdüldüğü de görülmektedir. Örneğin sosyal açıdan, gelir ve servet dağılımındaki eşitsizliklerin giderilmesi ve sermayenin tabana yayılması için özelleştirmenin bir araç olarak kullanılması, öteden beri savunulan bir husus olmuştur⁴⁰. Buna göre, devletin çıkaracağı KİT hisse senetleri, çok sayıda insan tarafından satın alınacak ve böylece hisse senedi sahipliği yaygınlaşarak, sermayenin tabana yayılması sağlanacaktır. KİT çalışanlarının ve bütün işçilerin hisse senedi yoluyla teşebbüslere ortak olmalarını öngören bu anlayış, doktrinde "sosyal özelleştirme" olarak isimlendirilmektedir⁴¹.

Ayrıca özelleştirmenin siyasal ve ekonomik güçlerin ayrışmasını sağlayarak, önemli bir "demokratikleşme" ya da "özgürleşme" hareketi haline geleceği savunulmaktadır. Buna göre, Özelleştirmenin başarıya ulaşması ve özellikle KİT sektörünün tasfiyesi durumunda, siyasal ve ekonomik iktidarların hükümet elinde toplanması önlenecek ve böylece siyasal ve ekonomik iktidarlar ayrışarak, demokratikleşme sağlanacaktır⁴².

Acaba, mülkiyetin geniş kitlelere yayılması ideali her ülkede gerçekleştirilebilecek bir ideal midir? Gelişmiş ülkeler için bu soruyu evet, diye yanıtlamak mümkün olabilir. Ancak gelişmekte olan ülkeler için aynı sonuca varmak güçtür. Çünkü bu ülke insanların alım güçleri düşük olduğu gibi, tasarruf anlayışları da farklıdır⁴³.

39 Özelleştirmenin ekonomik hedeflerine karşı çıkanların görüşleri için bkz. Altuntaş, s.52

40 Bkz. Aktan, s.89; Atasoy, s.184

41 Sosyal özelleştirme kavramı için bkz. Atasoy, s.185; Cevizoğlu, s.33

42 Güneri Akalın, " Özelleştirmenin Ekonomik Mali ve Sosyal Etkileri." *İktisat Dergisi*, Ağustos-1993, s.19

43 Kepenek, s.151

Kanaatimizce, özelleştirme politikalarının sosyal amaç açısından başarılı olabilmesi, yani sermayenin tabana yayılabilmesi için, KİT'lerin esas itibarıyla hisse senedi yoluyla satılması ve bu senetlerin de gelir ve serveti düşük kesimlerce satın alınması gerekir. Kuşkusuz bu da, söz konusu kesimlere hisse senedi satın almada kolaylık sağlanmasıyla mümkündür. Eğer KİT çalışanlarına, yöneticilerine ve küçük tasarruf sahiplerine kolaylık sağlanır ve mülkiyete ortak olmaları mümkün kılınsa, hem gelir dağılımındaki adaletsizlik giderilmiş olur, hem de emek-mülkiyet faktörleri birleştirilerek verimlilik sağlanmış olur. Nitekim bu tür özelleştirme politikaları Almanya'da başarıyla uygulanmıştır⁴⁴.

III.SOSYAL DEVLET AÇISINDAN ÖZELLEŞTİRME:

A. Sosyal Devlet Açısından KİT'lerin Özel Sektöre Devri

KİT'lerin özel sektöre satılmasının dar anlamda özelleştirme olarak nitelendiğini ve özelleştirme denilince de, daha çok bu yöntemin aklı geldiğini vurgulamıştık. Acaba KİT'ler ile sosyal devlet ilkesi arasında ne gibi bir ilişki mevcuttur? Daha doğrusu KİT'lersiz bir sosyal devletin varlığından söz edilebilir mi?

Hemen belirtmek gerekir ki, hem Anayasa Mahkemesi hem de doktrindeki baskın eğilim, KİT'lerin sosyal devletin "olmazsa olmaz koşulu" olmadığı görüşündedir. Anayasa Mahkemesi 1984 yılında 2983 sayılı Tasarrufların teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hizmetlerinin Hızlandırılması Hakkında Kanunun bazı maddelerinin Anayasaya aykırı olduğu iddiasına ilişkin kararında, bazı KİT'lerin hisse senedi yolu ile satılmasını "kamu yatırımları için ek finansman kaynakları yaratmaya yönelik bir hüküm" olarak ele almış ve böyle bir hükmün sosyal hukuk devleti ilkesiyle çelişir bir yönünün olmadığını ifade etmiştir⁴⁵.

Karardan anlaşıldığı kadarıyla, Anayasa Mahkemesi KİT'leri sosyal devletin vazgeçilmez şartları saymamanın yanında, özelleştirmeyi yeni kaynakların yaratılmasında araç olarak değerlendirerek, sosyal hukuk devletinin gerçekleşmesine destek veren bir olgu olarak ele almaktadır.

44 Bkz. Nihat Bulut, *Çağdaş Devletin İki Boyutu: Özgürleştirme ve Özelleştirme*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 1994, s.90

45 E: 1984/9, K: 1985/4, Karar Tarihi: 18.2.1985, AMKD., sy.21, s.59

Yüksek Mahkemenin aynı eğilimi sonraki kararlarında da sürdürdüğü görülmektedir⁴⁶.

Anayasa mahkemesinin bu tutumu doktrinde de büyük ölçüde taraftar bulmuştur. Örneğin Özbudun, KİT'leri ve devletçiliği sosyal devletin vazgeçilmez şartı saymanın sosyal devletin çağdaş anlamıyla bağdaşmayacağını vurgularken,⁴⁷ Eren de sosyal devletin özel malları kimin ürettiği ile değil; bölüşümde adaletin sağlanması ve geniş kitlelerin yaşam düzeyiyle ilgili olduğunu belirterek aynı yaklaşımı paylaşmaktadır⁴⁸. Hemen ilave etmeliyiz ki, KİT'lersiz bir sosyal hukuk devletinin düşünülmemeyeceğini savunan yazarlara da rastlanılmaktadır. Örneğin Duran'a göre, Anayasa Mahkemesinin yukarıda ele alınan yaklaşımı hatalıdır. Çünkü sosyal devlet KİT'leri ve karma ekonomiyi koşul olarak öngörmektedir⁴⁹.

Bize göre Anayasa Mahkemesinin KİT'leri sosyal devletin vazgeçilmez koşulu saymayan tutumu yerindedir. Önemli olan, sosyal devlet ilkesiyle güdülen amaçtır. Bu amaç çerçevesinde, sosyal devletin özel mal ve hizmet üretimiyle özdeş tutulamayacağı ortadadır. Gerçekten sosyal devlet anlayışı amacını gerçekleştirmek için, uygulamada kullandığı araçlar yüzünden bir takım sakıncalar doğurmuş ve sorunlara yol açmıştır. Fakat bu aksaklıkların sosyal adalet, gerçek eşitlik ve özgürlük amaçlarından sapmaksızın, yine sosyal devlet anlayışı içinde çözülebileceği açıktır. Yapılacak şey araçların gözden geçirilmesi ve gerekenlerin değiştirilmesidir. Bu bağlamda çağdaş sosyal devletin, düzenleyicilikten denetleyiciliğe doğru kayması savunulabilir.

46 Gerçekten Anayasa Mahkemesi 1994 yılında vermiş olduğu önemli bir kararda, Anayasanın özelleştirmeye açık olduğunu belirtmiş ve böylece KİT'lerin sosyal hukuk devletinin ayrılmaz bir parçası olmadığını tekrar vurgulamıştır Bkz. E: 1994/49, K: 1994/45-2, Karar Tarihi: 7.7.1994, RG: 10.9.1994, sy.220447

47 Özbudun, s.103

48 Ercan Eren, "Sosyal Demokrasi kamu Girişimciliği ve Özelleştirme," *Sosyal Demokrat Dergisi*, sy.57, Ocak 1993, s.32

49 Lütfi Duran, "Anayasa Mahkemesine göre Türkiye'nin Hukuk Düzeni (I)," *Anme İdaresi Dergisi*, C.19, sy.1, Mart 1986, s.3-22

B. Sosyal Devlet Açısından Kamu Hizmetlerinin Özel Kesime Gördürülmesi

Yukarıda da belirtildiği gibi özelleştirme sadece KİT'lerin özel kesime devredilmesinden ibaret değildir. Aksine bazı kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından görülmesi de özelleştirme kavramı içinde ele alınmakta ve bu konu sosyal devlet ile özelleştirme arasında bir gerilim doğurmaktadır.

Aslında kamu hizmeti kavramı, zaten tanımlanması zor bir kavram iken, 1980'li yıllarda yaygınlaşan özelleştirme akımı bu zorluğu daha da artırmıştır. Çünkü başlangıçta, devletin toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla girdiği tüm faaliyetlerin kamu hizmeti niteliği taşıdığı görüşü kabul edilirken, özel sektörün bu alana girmesi, bu görüşün aşılması sonucunu doğurmuştur. Bu yeni anlayışa göre, kamu hizmeti kavramının, devlet ya da diğer kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütülen hizmetler alanının dışına taşın ve yayılan bir kapsamı olduğu kabul edilmektedir⁵⁰.

Bu gerçeği göz önüne alarak, kamu hizmetini şu şekilde tanımlamak mümkündür: "Kamu hizmeti belli bir yer ve zamanda kendini hissettiren toplumsal bir ihtiyacın karşılanması amacıyla yürütülen faaliyettir"⁵¹ ve bu faaliyet gerekliliğini sosyal devlet ilkesinden almaktadır⁵².

Dikkat edilirse tanımda kamu hizmetini kimin yerine getireceğinden söz edilmemektedir. Çünkü yukarıda da vurgulandığı gibi, artık özel kişiler de, belli konularda kamu hizmetini yerine getirme işini üstlenebilmektedirler. Yani artık devletin kamu hizmeti beyanı ile, kurulması ve işletilmesini üstlendiği bir faaliyetin, mutlaka tekel şeklinde ve devletçe yürütülmesi zorunlu bulunmamaktadır⁵³. Öyle ise burada üzerinde durulması gereken nokta, hangi hizmetlerin özelleştirmeye elverişli olup hangilerinin olmadığıdır.

Doktrinde Fransız Anayasa Konseyi'nin bir kararından yola çıkılarak ikili bir ayırım yapılmakta ve kamu hizmetleri, "anayasa gereği ortaya

50 Turgut Tan, "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı," *Türk İdare Dergisi*, sy.,378, Mart, 1988, s.233-234

51 Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1985, s.64

52 Yıldızhan Yayla, "Sosyal Devletten İktisadi Devlete," *Hukuk Araştırmaları*, C.1, sy.1, 1986, s.37

53 Perteve Bilgen, "Kamu Hizmeti Hakkında," *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Mart 1980, s.113

çıkanlar” ve “yasa koyucu ya da idari makamlarca oluşturulanlar” diye ikiye ayrılmaktadır. Aynı ayırım çerçevesinde, anayasal kamu hizmetleri de iki kısımda ele alınmaktadır. Buna göre birinci kısım, milli savunma, dışişleri, adalet ve kolluk gibi kamu gücüne dayanan görevlerden ibarettir ve bu hizmetler kesinlikle özelleştirilemezler. İkinci kısım ise, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi temel hizmetlerden oluşmaktadır ve bunların özelleştirilmesi ancak özel kesime sözleşme ile gördürme biçiminde olabilecektir⁵⁴.

Demek ki, anayasal kamu hizmetlerinden sayılan ve kamu gücüne dayanan bir görev olan milli savunma, adalet ve kolluk gibi kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi hiçbir biçimde olası değildir. Eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi çok önemli sayılan hizmetlerin özelleştirilmesi ise, ancak özel kesime sözleşme ile gördürme şeklinde ve kamu hukuk kurallarına bağlı kalarak gerçekleştirilebilir. Çünkü böyle bir durumda devlet söz konusu alandan elini tümünden çekmemekte, özel kişilerle arasında kurmuş olduğu iç ilişkiyle, denetleyip gözetleme işlevini sürdürmekte; özel kişiler de, faaliyetlerini kamu hizmetinin tabi olduğu kurallara göre yürütmektedirler⁵⁵.

Kuşkusuz eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi önemli alanlarda özelleştirmenin mümkün olması devletin bu alanlardaki yükümlülüğünü ortadan kaldırmaz. Devlet, “sosyal hukuk devleti” olmanın kendisine yüklediği sorumlulukla, yoksulları parasız eğitimden yararlandırmak ve alacağı tedbirlerle, imkanı olmayan insanların sağlık problemlerini çözmede onlara yardımcı olmakla görevlidir. Aksi bir tutum sosyal devlet ilkesini ve onun amacını oluşturan insan onurunun korunması prensibini zedeleyecektir. Kaldı ki devlet bu alanlarda hizmet gören özel sektörü de denetleme ve işlerin salt ticari mantıkla yürütülmesini önleme yükümlülüğü altında olacaktır.

SONUÇ

Temelde insan onurunun korunmasını hedef alan, fakat sanayi toplumunda, değişen sosyo-ekonomik koşullar ile birlikte bu işlevi tek başına yerine getiremeyen hukuk devleti ilkesini tamamlayan ve tıpkı onun gibi, insan onurunun korunmasını amaçlayan sosyal devlet ilkesi, uygulamada bir takım sorunlar doğurmuş ve özellikle devletin ekonomik yaşama müdahalesine meydan vererek, kamu sektörünün büyümesine ve

54 Bkz. Turgut Tan, “Özelleştirme,” *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 1988, s.287-288

55 Bilgen, s.114-115

hantallaşmasına neden olmuşsa da, güttüğü amaç nedeniyle vazgeçilmesi mümkün olmayan bir ilkedir. Dolayısıyla yapılacak şey, bu sakıncaları gidermeye çalışmak ve fakat sosyal devlet ilkesini feda etmemektir.

Bugün ekonomik bir realite ve neredeyse bir zorunluluk olan özelleştirme uygulamalarının bu ilkenin geleneksel anlamını zorladığı bir gerçektir. İşte bu gerçek, sosyal devlet ilkesini yeniden düşünmeyi gerektirmiş ve onun, devletin ekonomiye müdahalesi ile özdeş olmadığı kanaatini yaygınlaştırmıştır. Zira, bu çerçevede, sosyal devlet açısından ekonomiye müdahale bir araç sayılmaktadır. Sosyal devletin amacı olan, "insan onurunun korunması" hedefi sabit tutulduğu zaman, araçların değiştirilmesinin hiçbir sakıncasının bulunmadığı söylenebilir.

Bu bağlamda, günümüzde devletin ekonomiye müdahalesinin araçları olan KİT'lerin özelleştirilmesinin, satışta gerçek bedel aranması ve çalışanların mağdur edilmemesi koşuluyla, sosyal devlet ilkesiyle çelişir bir yönünün bulunmadığını ifade etmek gerekmektedir.

Sosyal devlet ilkesinin doğal bir sonucu olan eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi kamu hizmetlerine gelince; toplumun yoksul kesimlerinin bu haklardan yoksun bırakılmasının önüne geçecek mekanizmaları oluşturduktan sonra, bu hizmetlerin kimin tarafından yerine getirildiğinin sosyal devlet açısından önemi yoktur denilebilir. Önemli olan bu hizmetlerin kaliteli bir biçimde ifa edilmesidir. Kaldı ki devlet bu hizmetlerin görülmesini özel kesime açsa bile, denetim ve gözetim fonksiyonunu yerine getirmekten kaçınmayacaktır. Dolayısıyla anılan çerçevede kalındığı sürece kamu hizmetlerinin özel kesime gördürülmesinin de sosyal devlet ilkesiyle çelişmeyeceği söylenebilir.