

Sorun, liberal ekonomi politikasının liberal bir siyasal yapı içerisinde başarılabileceği değil, başarılamayacağıdır. Çünkü, günümüzde liberalleşme, M. Friedman'ın ileri sürdüğü gibi sadece ekonomik alanda değil, siyasal alanda da önem kazanmakta, ikisinin birbiriyle eşanlı gelişmesinin gereği üzerinde durulmaktadır. Bu gerekliliğe rağmen, her alanda liberalleşmeyi savunanaaların özelleştirme konusundaki kararın demokratik kurumsal mekanizma içinde nasıl alınması gerektiği hakkında tam bir açıklık içinde olmadıkları veya bunu gözardı ettikleri dikkati çekmektedir.

DEMOKRASİ VE ÖZELLEŞTİRME

Y.Doç.Dr. A. Kemal ÇELEBİ*

Mutlakçı bir anlayışla özelleştirmenin empoze edilmeğe ve kabul ettirilmeye çalışılması, bireyi esas alan liberal demokrasinin temelindeki görecelik anlayışına ters düşmektedir. Özelleştirmenin ekonomi politiği nedeniyle, kişilerin ve çeşitli kesimlerin olaya kendi açılarından bakması söz konusudur ve bu doğaldır.

Özelleştirme, özellikle demokratik ülkelerde önemli engellerle karşılaşmaktadır. Bu nedenle, hangi KİT ne şekilde özelleştirilmeli sorusu yerine, demokratik bir toplumda özelleştirme kararı, ki bu karar amacı, kapsamı ve yöntemi de belirleyecektir, nasıl alınmalı sorusunun cevabı araştırılmalıdır. Bu çerçevede konu iki bölümde ele alınacaktır. Birinci bölümde teorik bir çerçeve çizilecek, ikinci bölümde ise bu teorik çerçevenin ışığında Türkiye'deki KİT ve özelleştirme sorunu incelenecektir.

I. GİRİŞ

1970' li yıllarda özellikle gelişmiş ülkelerde etkilerini hissettirmeye başlayan ekonomik ve sosyal sorunların sonucunda politik ve akademik düzeyde ortaya çıkan çözüm arayışları, sorunların sorumlusu olarak gösterilen devletin ekonomi içindeki rolünün azaltılması şeklindeki liberal ekonomi politikalarının 1980' li yıllardan itibaren güncellik ve önem kazanmasına yol açmıştır. Son yıllarda, sosyalist ekonomik sistemi benimsemiş ülkelerin piyasa ekonomisine yönelmeleri de liberalleşme eğilimlerine ivme kazandırmıştır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan çok sayıda ülke tarafından uygulamaya konulan liberal ekonomi politikasının en önemli araçlarından birisi özelleştirme dir. Ülkeler kendi koşulları ve yapısal özelliklerine uygun özelleştirme politikaları geliştirme ve uygulama çabası içindedirler. Ancak, özelleştirme politikalarının hazırlanmasında, benimsenmesinde ve uygulanmasında önemli güçlüklerin ortaya çıktığı görülmektedir. Ülkemiz açısından bakıldığında, son günlerde en

II. TEORİK ÇERÇEVE

Bir toplumda kamu kesiminin kullanımına tahsis edilecek kaynakların hacim ve bileşimi konusunda verilen kararlar, özünde toplumsal nitelikli bir tercihi yansıtmaktadır. Bu kararın kim veya kimler tarafından, nasıl ve kimler için alındığı şeklindeki sorular, toplumsal tercihlerin kapsamını belirler. Ekonomi biliminde bu soruları açıklamaya çalışan farklı yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Neo-Klasik yaklaşımda, özel kesim ve kamu kesimi arasındaki denge sorunu dışsal ekonomilerin varlığına dayanılarak analiz edilmiştir. Olumlu ve olumsuz dışsal ekonomilerin bulunması, devletin ekonomiye düzenleyici ve doğrudan üretici olarak müdahalesinin gereğesidir.

Bu durumda karşımıza dışsal ekonomilerin ölçülmesi sorunu çıkar. Neo-Klasik yaklaşımda, sosyal refahın gerçekleştirilmesinde kamu ve özel kesim arasındaki kaynak dağılımı ile ilgili refah

*Celâl Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

önergeleri ekonomik etkinlik kriteri üzerinde yükselmektedir. Dolayısıyla dışsallıklar, herşeyi bilen ve ekonomik etkinliği gözetken bir varlık olarak kabul edilen hükümet tarafından çözümlenecektir. Oysa " etkinlik sorunu iktisadın yumuşak karnıdır. Kaşındıkça, iktisatçı sayısı kadar görüş ortaya çıkar."¹ Çünkü, etkinlik kriteri bireysel düzeyde anlamlıdır. Bir ekonomistin, politikacının veya bireyin kullandığı etkinlik kriterinin, toplumdaki bireylerin ve grupların tamamının değil, kendisinin kişisel değer yargılarını yansıması sözkonusudur.

Dışsallıkların varlığında ekonomik bir faaliyetin kamu kesimine bırakılması, ekonomik etkinliği sağlama amacıyla alınmış bir karar olmaktan çok, uygulamada faklı birey ve grupların faydaları açısından siyasal süreç içerisinde alınan toplumsal bir karardır. Aynı şekilde, hiç bir dışsallık özelliği taşımayan bazı özel mal ve hizmetlerin kamu kesimi üretimine konu olması da, hangi mal ve hizmetlerin kamu kesimine bırakılması gerektiğini dışsallıklarla açıklamaya çalışan yaklaşımın geçersizliğini açık bir şekilde göstermektedir. Özel mülkiyet hakkının kurulabildiği malların kamu kesimi tarafından üretilmesi de tamamen ihtiyaçlardan kaynaklanan siyasi bir karardır. Bu kararın gerisinde çeşitli kesimlerin fayda ve maliyetleri belirleyici rol oynamaktadır.

Bireyler, tam rekabetten uzak piyasa yapısının düzenlenmesi, ekonomik istikrarın sağlanması, ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi ve gelir dağılımındaki bozuklukların giderilmesi gibi amaçlarla bazı özel mal ve hizmetlerin kamusallaştırılmasını istemiş olabilirler. Dolayısıyla bir mal ve hizmetin kamu kesiminin mi yoksa özel kesimin mi faaliyet alanına bırakılacağı, toplumdaki tüm bireyleri ekonomi içindeki konumlarına göre ilgilendiren bir konudur. Böyle bir kararın alınmasında herkes ilgili ve siyasal sistem demokrasi ise söz sahibidir. Bu nedenle şimdi, bir faaliyetin kamusallaştırılması ve özelleştirilmesi kararının nasıl alındığını incelemeye geçebiliriz.

A- BİREYİN KAMUSALLAŞTIRMA VE ÖZELLEŞTİRME ARASINDAKİ TERCİHİNİN ANALİZİ

Demokratik bir toplumda, bir faaliyetin kamusal veya özel faaliyet olarak düzenlenmesi konusunda karar verecek olanlar o toplumu oluşturan bireylerdir. Bir faaliyetin

kamusallaştırılmasında bireyin tercihi ilk olarak, özel faaliyetin neden olduğu maliyetleri elimine etmek ve ikinci olarak da kamusal faaliyetten fayda sağlamak amacına dayanmaktadır. Aynı şekilde, bir faaliyetin özelleştirilmesi yönündeki tercihini, kamusal faaliyetin maliyeti ile özel faaliyetin faydası belirleyecektir. Özel faaliyetin maliyeti ile, faaliyetin kamusallaştırılması durumundaki maliyetler bir arada değerlendirilmesi gereken karşılıklı bağımlı maliyetlerdir. Tercih aşamasındaki birey, bu karşılıklı bağımlılık içinde olan maliyetleri minimize edecek şekilde davranacaktır. Bu, beklenen faydasını maksimize etmesi demektir. Şimdi, hangi faaliyetin kamu kesimine hangisinin özel kesime bırakılacağı konusunda, karşılıklı bağımlı maliyetlere göre bireyin nasıl tercihte bulunacağını analiz edebiliriz.²

Bir faaliyetin kamusallaştırılması durumunda, beklenen toplam maliyetlerin minimum değeri "g" harfi ile gösterilsin. Pür özel faaliyetten beklenen maliyetler "a"; özel olarak organize olmuş (özel işbirliği organizasyonu) faaliyetin beklenen maliyetleri de "b" olsun. Bu üç beklenen maliyeti karşılaştıracak olan birey, altı olası sıralama ile karşı karşıyadır. Bireyin amacı, karşılıklı bağımlılık içinde olan bu maliyetler içinden minimum maliyetli olanını seçerek faydasını maksimize etmek olduğundan, sıralama en küçük değerden en büyük değere doğru olacaktır. Sıralama şu şekildedir.

1. (a £ b < g)
2. (a < g < b)
3. (b < a < g)
4. (b < g < a)
5. (g < a £ b)
6. (g < b < a)

Bu sıralama içinde birey, maliyetlerin 5. ve 6. sıralamalardaki gibi olması durumunda faaliyetin kamusallaştırılmasını tercih edecektir. 1. ve 2. sıralamaya göre ise, faaliyetin özelleştirilmesini tercih edecektir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, özel faaliyetin dışsal maliyetinin olmasının bir faaliyeti kamu kesimine bırakmanın ne yeterli ne de gerekli koşulu olmadığıdır. a = 0 olması durumu dışındaki bir özel maliyet dışsal maliyetlere yol açtığı halde, diğer faaliyet türlerinin beklenen maliyetlerinden daha küçük olduğu için özel faaliyet olarak tercih edilecektir (1. ve 2. sıralama). Gerekli bir koşulu da değildir. Çünkü, değerlendirmeyi yapan birey kamusal faaliyeti sadece, diğer faaliyet türlerinden daha az maliyete neden olacağını düşünürse tercih edecektir (5. ve 6. sıralama).

¹ Hikmet Kurnaz, "Özelleştirme, Devletin Mülksüzleştirilmesi" Banka ve Ekonomik Yorumlar, Aralık 1993, Yıl:30, Sayı: 12, s.30.

² Bu konudaki açıklamalar için bkz.: J. Buchanan-G. Tullock, 'The Calculus of Consent, The University of Michigan Press, 1962, ss. 49-61.

Bir bireyin, faaliyetin kamusallaştırılması veya özelleştirilmesi konusundaki kararı bu şekildedir. Ancak her bireyin, belli bir faaliyetin kamusallaştırılması veya özelleştirilmesi ile ilgili tercihi özdeş ve durağan değildir. Bir faaliyetin kamusallaştırılması bir birey için özelleştirilmesine göre daha maliyetli olabilirken; bir başka birey için özelleştirilmesi kamusallaştırılmasına göre daha maliyetli olabilir. Ayrıca bireylerin tercihleri dinamik toplumsal faaliyet içindeki konumlarının değişmesine bağlı olarak değişebilir. Çünkü her birey değerlendirmeyi kendi faydası ve maliyeti açısından yapmaktadır. Bu durumda belli bir konudaki farklı birey tercihlerinden toplumsal tercihe nasıl geçileceği sorunu karşımıza çıkar.

B- BİREYSEL TERCİHTEN TOPLUMSAL TERCİHE GEÇİŞ

Demokratik bir toplumda birey için, faaliyetin özelleştirilmesi veya kamusallaştırılması arasında tercihte bulunmak kadar önemli olan ikinci tercih konusu, siyasal süreç içinde bireysel tercihlerden toplumsal tercihe geçişi sağlayacak olan "karar alma kuralları" dır. Toplumsal tercihi belirleyecek karar yeter sayısı, basit çoğunluk, yaklaşık oy birliği ve oybirliği kurallarında farklı farklıdır. Karar alma kuralının da toplumu oluşturan bireyler tarafından anayasal aşamada tercih edilmesi gerekir. Hangi karar alma kuralının uygulanacağı tek tek bütün bireyleri ilgilendirmektedir. Çünkü, her bir karar alma kuralının ve sonucunun bireye yükleyeceği maliyetler ve sağlayacağı faydalar farklıdır. Ancak temsili demokrasilerde, her birey referandum dışında bütün toplumsal kararların alınmasında görüşünü oyu ile açıklamak imkanına sahip olmadığından, seçim sistemi ve yasama organında geçerli olacak karar alma kuralının anayasal aşamada tercih edilmesi önem kazanmaktadır.

Bireyin bu karar alma kurallarından hangisini tercih edeceğini de karşı karşıya kaldığı iki maliyet unsuru belirleyecektir. Birincisi, bir kamu politikasının (toplumsal kararın) kabul edilmesi için karar alma kuralının gerektirdiği oy sayısına ulaşan bireylerin, bu kamu politikası ile diğer bireylere yükleyebilecekleri maliyetlerdir. İkincisi ise, karar alma kuralının kendisinden kaynaklanmaktadır. Belli bir karara ulaşmak için iki veya daha fazla bireyin anlaşması gerekiyorsa, bunun için ek çaba ve zaman gereklidir. Anlaşması gereken birey sayısı artarken, her bir bireyin karar üzerinde anlaşabilmek için daha fazla zaman ayırması ve

çaba sarfetmesi gerekecektir.³ Böylece, ek zaman ve çabanın alternatif maliyeti ile kararın gecikmesinin ortaya çıkardığı maliyetler söz konusudur.

Karar alma kuralı olarak oybirliği tercih edildiğinde, çoğunluğun bir tek bireye bile maliyet yüklemesi söz konusu olamaz. Çünkü, tek bir birey oybirliğinin sağlanması için gerekli bir oya sahip olduğundan, diğer bireylerin kendisine zarar vermelerine izin vermeyecektir. Ancak bu durumda, ek bir zaman ve çaba gerekli olduğundan tüm bireyler oybirliği kuralının maliyetleri ile karşı karşıya kalacaklardır. Oybirliği kuralının bir de statükonun devamına yol açma gibi bir sakıncası vardır. Bu nedenle uygulamada, oybirliğinin maliyet ve sakıncalarına yol açmadan onun gereklerini karşılamak üzere yaklaşık oybirliği kuralı (2/3 çoğunluk gibi) üzerinde durulmaktadır.

Karar alma kuralı olarak basit çoğunluk tercih edildiğinde ise, yeterli çoğunluğu sağlayan bireylerin diğer bireylere maliyet yüklemesi, yani çoğunluğun sömürüsü söz konusu olabilecektir. Ancak diğer taraftan, karar almak için daha fazla çaba ve zaman gerekli olmayacaktır.

Şimdi bu iki maliyet faktörüne bağlı olarak bireyin bir karar alma kuralı konusundaki tercihini açıklamaya çalışabiliriz. Birey bir karar alma kuralını tercih ederken, bu iki maliyeti birlikte değerlendirecektir. Her iki maliyeti de minimize etmeye çalışarak faydasını maksimize etmek isteyecektir. Günlük tercihlerde olmayan bir hesapla karşı karşıya olan birey, daha kapsamlı kuralları tercih etmekle, aleyhindeki kararlardan korunmak için karar alma kuralının ilave maliyetini kabul etmiş olmaktadır. Tersine, daha az kapsamlı karar alma kuralını tercih ettiğinde, daha düşük bir karar alma maliyeti karşılığında kararın maliyetlerinden korunmanın bir kısmından vazgeçmiş olmaktadır. Bu nedenle, bütün konularda bireyin tek bir karar alma kuralını tercih edeceği düşünülmemelidir.

Bilindiği gibi, toplumsal uzlaşmayı yansıttığı kabul edilen anayasalarda yapılacak değişikliklerde basit çoğunluktan fazla özel çoğunluk aranmaktadır. Aynı şekilde, herkesi yakından ilgilendirilen çok temel bir konu olan mülkiyet hakkının değiştirilmesi (özelleştirme veya kamusallaştırma) bireye çok ciddi maliyetler yükleyebileceğinden, özelleştirme kararının alınabilmesi için daha kapsamlı bir karar alma kuralının tercih edilmesi beklenir.

³ Dennis C. Mueller, *Public Choice*, Cambridge University Press, New York, 1979, s.84.

Demokratik bir toplumda tüm bireyleri ilgilendiren konulardaki kamu politikalarının belirlenmesi olgusu aslında, burada yaptığımız gibi sadece karar alma kuralı boyutuna indirgenemez. Demokrasi tek başına, bir kişinin karar vermesi (monarşik karar alma kuralı) yerine herkesin tercihini açıklayabildiği bir karar alma kuralı demek değildir. Bu, karar alma kuralı önemsizdir anlamına gelmez. Ancak demokrasilerin işlerliğini ve devamını yalnızca bir karar alma kuralına bağlamak doğru olmaz. Doğru kabul edilirse, demokratik bir karar alma kuralı olarak bilinen basit çoğunluğun, azınlığın sömürülmesine yol açması normal kabul edilmiş olur. Günümüz demokrasilerinde olduğu gibi daha pratik olduğu için oy çokluğu kuralı kabul edilmiş olsa bile, oy çokluğu kuralının olumsuz sonuçları "uzlaşma" ile çözümlenebilir. Uzlaşmayı sağlayacak bir kural (oybirliği veya yaklaşık oybirliği) yürürlükte olmasa da, oy çokluğu ile bir karar alınırken bu kararın asgari bir uzlaşmayı yansıtmaması demokrasinin özü gereğidir.

III- TÜRKİYE'DE KİT'LER VE ÖZELLEŞTİRME

Şimdi yukarıda ortaya koyduğumuz teorik çerçevenin ışığında, Türkiye'de KİT'lerin kuruluşu (kamusallaştırma) ve özelleştirme sorununu inceleyebiliriz.

A- KİT'LERİN KURULUŞU (KAMUSALLAŞTIRMA)

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunun hemen başında 1923 yılında, toplumu oluşturan çeşitli kesimlerin katılımı ile, ekonomik önceliklerin ve politikaların belirlenmesi amacıyla toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde özel sektöre öncelik ve önem veren bir ekonomi politikası benimsenmiştir. Bu doğrultuda 1927 yılında 1055 sayılı Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarılmıştır. Ancak 1930'lu yıllardan itibaren, gerek özel kesimi teşvik politikasının başarısızlığı ve gerek dış dünyada ortaya çıkan gelişmeler, doktriner olmayan devletçi ekonomi politikalarına ağırlık verilmesine yol açmıştır. Bu politika değişikliği ile birlikte, devletin üretimde öncül rol oynamaya başladığını ve bu amaçla Sümerbank ve Etibank gibi KİT'lerin kurulduğunu görüyoruz.

KİT'lerin ilk olarak kuruluşuna yol açan gelişmeleri bu şekilde özetledikten sonra, konumuz açısından asıl önemli olan yönü üzerinde durabiliriz. KİT'lerin kuruluşu toplumsal tercihi yansıtmakta mıdır? KİT'lerin kuruluşu ile ilgili toplumsal tercihin var olup olmadığını biçimsel olarak (karar alma kuralı)

ölçebilmemiz mümkün değildir. Çünkü o dönemde böyle bir karar, toplumsal uzlaşmayı gösteren bir karar alma kuralı vasıtasıyla alınmış değildir. Dar bir politik ve bürokratik kadro KİT'lerin kurulması (kamusallaştırma) ile

ilgili kararı vermiştir.⁴ Ancak, dar bir yönetici kadro tarafından karar verilmiş olsa bile, KİT'lerin kuruluşunun toplumsal tercihi yansıttığı söylenebilir. Nitekim, günümüzde özelleştirmeye pek sıcak bakmayan işçi kesiminin yanı sıra, başta işverenler ve bazı ekonomistler olmak üzere özelleştirmeyi savunan diğer kesimler de, Cumhuriyetin ilk yıllarındaki kamusallaştırmanın Türkiye'nin kalkınması ve özel sermaye birikimi açısından bir gereklilik olduğunu, ekonomik kalkınma süreci içinde KİT'lerin çok faydalı işlevler gördüğünü dile getirmektedirler.⁵

Çok partili demokratik hayata geçilmesi ile birlikte 1950 yılında, yeni KİT'lerin kurulmamasını, eskilerinin de özel kesime devrini içeren liberal bir ekonomi politikasını savunan Demokrat Parti iktidara gelmiştir. Ancak, KİT'lerin bir program dahilinde özelleştirileceği belirtilmiş olmasına rağmen, bu dönemde "Yerel Kalkınma Şirketleri" modeli çerçevesinde "ortaklıklar" şeklinde çok sayıda yeni KİT kurulmuştur.⁶ Bunun birinci nedeni, hammadde ve ara malı üreten KİT'lerin kurularak uygulanan fiyat politikası ile özel kesimin desteklenmesidir. İkinci nedeni, T.M.O., Tekel Genel Müdürlüğü, Et Bank Kurumu ve Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. gibi KİT'ler aracılığı ile tarım ürünlerinde destekleme alımlarının yapılmasıdır. Üçüncü nedeni, şeker gibi tüketim alanında kurulan KİT'ler ile halkın artan talebinin karşılanmaya çalışılmasıdır.⁷ Dördüncü nedeni de, kurulan yeni KİT'ler vasıtası ile artan işgücü için yeni iş alanlarının açılmak istenmesidir.

Başlıcalarını sıraladığımız bu dört neden de, o dönemdeki iktidar partisinin politik

⁴ Özhan Uluatam-Turgut Tan, **Türk İktisat Politikasının Hukuki Çerçevesi**, A.Ü.S.B.F. Yayınları : 487, 100. Doğum Yılında Atatürk'e Armağan Dizisi: 30, Ankara 1982, s. 4

⁵ Vehbi Koç, "Partiler Anlaşırsa Kökünden Halledilir.", **Türkiye Gazetesi**, 1 Kasım 1993, s. 7.

⁶ Selahattin Özmen, "Üretimde Devlet: Kamu İktisadi Teşebbüsleri", **C.D. Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt 2, İletişim Yayınları, s. 432.

⁷ Süreyya Hiç, "Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Kuruluş ve Tarihçe, KİT'lerin Ekonomimizdeki Yeri, Güncel Sorunlar ve Özelleştirme", **İktisat Dergisi**, Sayı: 278, Ocak 1988, s.s. 29-30.

söylem olarak savunduğu özelleştirme politikası için toplumda bir uzlaşma bulunmadığını, tersine yeni kamusallaştırmalar (KİT' ler) konusunda toplumda geniş bir kesimden talep geldiğini açıkça ortaya koymaktadır.

1960' dan 1980' e kadar olan dönem içinde de aynı nedenlere dayanılarak, DP.' nin devamı sayılan AP iktidarları ve CHP ve MSP koalisyon iktidarı tarafından yeni KİT' lerin kurulduğunu görüyoruz.

B- ÖZELLEŞTİRMENİN GÜNDEME GELMESİ

Özelleştirme Türkiye' nin gündemine KİT' lerin kurulması ile birlikte girmiştir. KİT' ler oluşturulurken benimsenen temel ilkelerden bir tanesi, devletin ekonomideki girişimci rolünün geçici nitelikte olması ve özel kesimin gelişmesi ve güçlenmesiyle bu rolünü terketmesi şeklindedir. 1980' li yıllara kadar, yukarıda açıkladığımız gibi geniş bir kesimin taleplerinin bileşkesi olan toplumsal tercihin kamusallaştırma yönünde olması nedeniyle özelleştirme bir yana yeni KİT' ler kurulmuştur.

Özelleştirmenin ciddi olarak konuşulmaya başlanması ve uygulanmaya çalışılması 24 Ocak kararlarıyla olmuştur. Çünkü, satın alma gücü nisbeten düşük tüketici kesimi ve işçi kesimi ile daha önce aynı paralelde (kamusallaştırma) tercih yapan sanayi ve ticaret kesimi tercihini özelleştirmeden yana yapmaya başlamıştır. 1980' den bugüne geçen zaman zarfında ekonomik gündemin birinci sırasında hala özelleştirme konusu yer almaktadır. Aradan geçen 14 yıl içinde özelleştirme uygulamasında önemli bir ilerleme kaydedilmiş değildir. Bunun temel nedeni de, özelleştirmenin amacı, kapsamı ve yöntemi konusunda çeşitli kesimler ve onları temsil etme iddiasındaki partiler ve baskı grupları arasında keskin farklılıkların bulunması ve özelleştirmeyi gerçekleştirmeye çalışan iktidar partilerinin de bu farklı görüşleri uzlaştıracak bir özelleştirme politikasını geliştirememiş olmasıdır. "Özelleştirme programını uygulayacak bir hükümetin ... herkesin kabul edeceği bir özelleştirme modelini uygulaması gerekir" ⁸. Şimdi, uzlaştırılmaları demokratik bir gereklilik olan farklı görüşlerin neler olduğunu kısaca incelemeye geçebiliriz.

1- ÖZELLEŞTİRMİYİ SAVUNANLARIN GEREKÇELERİ

⁸ Tefvik Altınok, "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Sorunları ve Özelleştirme", 3. İzmir İktisat Kongresi, 4-7 Haziran 1992, Geliştirme Stratejileri ve Makro Ekonomik Politikalar, DPT, Ankara 1993, s.22.

Özelleştirmenin birden çok amacı bulunmaktadır. Bunlar ⁹:

1- Ekonomik Amaçlar

- Serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak,
- Sermaye Piyasasını geliştirmek,
- Disenflasyonist bir politika izlemek,
- Döviz gelirlerini arttırmak.

2- Mali Amaçlar

- Devlete gelir sağlamak.

3- Sosyal Amaçlar

- Servetin geniş kitlelere yayılmasını sağlamak.

4- İdeolojik ve Siyasal Amaçlar

- Kapitalist ideolojiyi gerçekleştirmek.

Bu amaçlar hem birbiriyle iç içe geçmiş hem de çelişen amaçlardır. Ülkemizde özelleştirmeyi savunanların aynı gerekçelere (amaçlara) dayandığını söyleyemeyiz Türkiye' de özelleştirmeyi en hararetli savunanların başında bu yolla kendi etki alanını genişletmek istediği belirtilen ¹⁰ özel kesim gelmektedir. Özel kesimin özelleştirme konusunda ileri sürdüğü gerekçe ekonomiktir. Bunun gerisinde Weblen' in " piyasa ekonomisinde her şey bilanço yöntemiyle değerlendirilir." saptaması yatmaktadır ¹¹. Özel kesimin, KİT' lerin kullandığı kaynakla daha fazla üretim yapacağı veya KİT' lerin mevcut üretimini daha az kaynak kullanımıyla gerçekleştireceği savunulmaktadır.

Özel kesimin yanısıra, 1980' den sonra iktidar olan liberal sağ partiler de özelleştirmeyi öncelikli bir politika olarak kabul etmişlerdir. Politik söylemleri her ne kadar piyasa ekonomisinin bütün kurumlarıyla yerleştirilmesi, bireysel özgürlüklerin geliştirilmesi ve sermayenin tabana yayılması olsa da, temel gerekçe KİT' lerin görev zararları ve finansman ihtiyaçları nedeniyle bütçeye getirdikleri yüküdür. Özelleştirme ile birlikte kamu açıklarının KİT' lerden kaynaklanan kısmının ortadan kalması ve aynı zamanda özelleştirme gelirlerinin mevcut kamu açıklarının kapatılmasında kullanılması amaçlanmaktadır. Görüldüğü gibi özel kesim ile sağ iktidarların özelleştirmeye yaklaşımları farklıdır. Özel kesim temsilcileri, bütçe açığını kapatmaya yönelik özelleştirme

⁹ C. Can Aktan, Özelleştirme, Bilkom, İzmir, 1987, ss. 93-102.

¹⁰ Osman Ulagay, "Düzen Nasıl Değişir ?" , Milliyet Gazetesi, 9 Eylül 1993, s.7.

¹¹ Kurnaz, a.g.m., s.30.

uygulamalarının kendisinden beklenen faydaları sağlamayacağı düşüncesindedirler.

2- ÖZELLEŞTİRMEYE KARŞI ÇIKANLARIN GEREKÇELERİ

Ülkemizde özelleştirmeye karşı tavır içinde olanların da aynı gerekçelere dayandığı söylenemez. Özelleştirmeye bütünüyle karşı olanlar olduğu gibi, temelde özelleştirmeye karşı olmamakla birlikte uygulanmak istenen modele amaç, kapsam ve yöntem olarak karşı olanlar da vardır.

Türkiye' de bazı sendikaların ve sol politik söyleme sahip partilerin özelleştirmeye olumlu bakmadıkları bilinmektedir. DİSK' in raporunda özelleştirmenin teknik değil sınıfsal bir sorun olduğu ileri sürülerek, amacın " burjuvazinin, ulusal kaynakların daha büyük bir bölümünü özgürce kullanmasını sağlamak ve sömürü oranını yükseltmek " olduğu ifade edilmektedir¹². Özelleştirmeye karşı olmanın gerekçesi sınıfsal bir temele oturtulmaktadır. " Çalışanların, devlet olgusuna sırt çeviremeyecekleri ve devleti küçültme safhasının oynacağı olamayacakları, bu bağlamda yapılması gerekenin devletin küçültülmesi değil, ekonomik açıdan sosyalleştirilmesi, siyasal açıdan demokratikleştirilmesi ve sosyalleştirilmesi olduğu " ileri sürülmektedir¹³. " Sosyal demokratların amacının özgürlük ve eşitliği bir arada gerçekleştirmek " olduğu vurgulanarak, özgürlük ve eşitliği bir arada gerçekleştirmenin sosyal devlet, sosyal devletin de kamu girişimciliği ile gerçekleştirilebileceği ifade edilmektedir¹⁴. Bu nedenle SHP gibi sol partiler özelleştirme yerine, KİT' ler politik baskılardan arındırıp verimli bir yapıya kavuşturmak amacıyla özerkleştirme modelini savunmaktadırlar.

Konuya sınıfsal açıdan bakmayan Refah Partisinin de, özel kesimin ülke önceliklerini gözetmeyen dışa bağımlı ekonomik bir yapıya yol açtığı gerekçesiyle sanayileşmede kamu girişimciliğinin öncü olması gerektiğini savunduğu ve bu nedenle de özelleştirmeye en muhalif partilerden biri olduğu görülmektedir.

Bazı kesimler de özelleştirmeye ilke olarak karşı olmamakla birlikte, Türkiye' deki uygulama biçimine ve diğer ülkelerdeki uygulama sonuçlarına bakarak özelleştirme karşıtı grup içinde görünmektedirler. Burada, özelleştirmeye bütünüyle karşı olanlar ile uygulanmak istenen politikaya eleştiri yöneltenlerin görüşlerini desteklemek için ileri sürdükleri gerekçeleri birbirinden ayırmanın zor olduğunu belirtmek gerekir. Böyle bir ayırım yapmaya çalışmadan, genelde özelleştirmeye karşı ileri sürülen gerekçelerin neler olduğunu sıralayabiliriz.

Gerekçelerin birincisi, Türkiye' de hemen tüm sektörlerde tekeli bir piyasa yapısının oluşmuş olması nedeniyle özel kesimin enflasyonist eğilimli, teknolojik değişmelere duyarsız ve tüketici tercihlerini göz önüne almayan bir özellik göstermiş olmasıdır. "Bu durumda, KİT' lerin özelleştirilmelerini, ekonomik verimliliğin artırılması için bir gereklilik olarak görenlerin, eğer bu görüşlerinde içtenlikli iseler benzer bir verimsizlik kaynağı olan tekeli ve oligopolcü yapılar da karşı olmaları... gerekir" denilmektedir¹⁵. Özelleştirme yoluyla yeni özel tekellerin oluşabileceği, böylece de özelleştirmeden beklenen faydanın sağlanamayacağı ifade edilmektedir¹⁶.

İkinci gerekçe, özelleştirme ve bireysel özgürlükler arasında doğrudan bir ilişki olmadığı şeklindedir. " Türkiye' de formal hukuk açısından bireyler arası eşitlik ve özel mülkiyet hakkı bulunmasına rağmen, toplumdaki farklı çıkarlardaki bireylerin güç dengesi tamamen dengesiz olup hiyerarşik bir yapı egemendir." Dolayısıyla, veri gelir dağılımında mülkiyetin tabana yayılarak bireysel özgürlüklerin geliştirileceği iddiasının inandırıcılığını kaybedeceği ileri sürülmektedir¹⁷.

Üçüncü gerekçe, uygulama biçimi ile ilgilidir. Örneğin özelleştirmeye karşı görünmekle birlikte HAK-İŞ gibi bazı sendikalar, özelleştirmenin yapılması kaçınılmaz ise bunun işçi kesimi lehine sonuçlar doğuracak şekilde yapılması gerektiğini savunmaktadırlar. HAK-İŞ özelleştirilecek KİT' lerin öncelikle işçilere

¹² Bkz. : Cumhuriyet Gazetesi, 21 Ağustos 1993.

¹³ Alpaslan Işık, "Özelleştirme", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Temmuz 1993, Sayı:157, Cilt:XVIII, S.4.

¹⁴ Ercan Eren, "Sosyal Demokrasi, Kamu Girişimciliği ve Özelleştirme", **Yeni Toplum Sosyal Demokrat**, Temmuz 1993, s.32.

¹⁵ Erol Katırcıoğlu, "KİT' ler, Tekeller ve Özelleştirme", **Yeni Toplum Sosyal Demokrat**, Temmuz 1993, s.31.

¹⁶ Arif Ersoy, "Özelleştirme mi yoksa Tekelleştirme mi?", **Yörünge**, Ekim 1993, Yıl:3, Sayı:146, s.13.

¹⁷ Meneviş Ögüt, "Özelleştirme ve Bireysel Özgürlükler", **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Şubat 1994, Yıl:31, s.65.

satılmasını önermektedir.¹⁸ Aynı şekilde , konuya sınıfsal olarak bakan bazı kesimler de, emeğin bakış açısıyla farklı bir özelleştirme politikasını savunmaktadırlar¹⁹.

Dördüncü gerekçe, gelişmiş ülkelerdeki özelleştirme uygulamalarının bile özelleştirmenin amaçlarına uygun olmayan sonuçlar verdiği tezine dayandırılmaktadır. Örneğin İngiltere' de, özelleştirme ile başlangıçta sermayenin tabana yayılmasına uyulmakla birlikte kısa bir süre sonra hisse senetlerinin tekellerde toplandığının görüldüğü²⁰ ; özelleştirme sonrası mal ve hizmet kalitesinde bir iyileşme olmamakla birlikte fiyatların arttığı ve gaz ve telekomünikasyon gibi kilit sektörlerde devlet tekelinin yerini özel tekellerin aldığı gözlemlendiği²¹ belirtilmektedir.

IV - DEĞERLENDİRME ve SONUÇ

Yukarıda ana hatlarıyla göstermeye çalıştığımız gibi, Türkiye' de özelleştirme konusunda kendi içlerinde de farklı gerekçelere dayanan lehte ve aleyhte görüşe sahip kesimler vardır. Özelleştirmenin gerek yanında gerek karşısında olanların , görüşlerini teorik ve pratik açılardan mantıklı ve tutarlı gerekçelere dayandırmaya çalıştıkları görülmektedir. Burada, kendi değer yargılarımızla hangi görüşün doğru olduğunu göstermeye çalışmıyoruz. Üzerinde durduğumuz konu, özelleştirme için toplumda asgari bir fikir birliğinin sağlanamamış olmasıdır. Çok farklı tercihlerin sözkonusu olduğu böyle bir ortamda, özelleştirme kararının alınması veya alınmaması, alınırsa uygulanacak politikanın nasıl olacağı belirlenmesi, karar alma kuralının ne denli önemli olduğu gösterir. " Türkiye' de özelleştirme gerek ideolojik, gerek toplumsal yararı ve sakıncaları açısından ayrıntılı olarak tartışılmasına karşın, hukuki çerçevesi yönünden daha az gündeme gelmiştir. Oysa ki özelleştirmenin bu yönü,

belki de en önemli etkiler, sonuçlar doğuracak yönüdür. " ²²

Her bireyin veya grubun fayda ve maliyetini doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen konularda alınacak kararların, anayasa değişikliğinde olduğu gibi 2/3 çoğunluk oyuyla alınması gerekir. 1982 Anayasasına göre, anayasa değişiklikleri dışında herhangi bir yasanın çıkarılması için gerekli karar yeter sayısı Meclis üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz (md.94/1). Bu durumda toplanma yeter sayısının asgari üçte bir olduğu bir oturumda bir yasa 114 kabul oyuyla çıkabilir. Oysa üye tam sayısının salt çoğunluğu olan 226. oy bile özelleştirme ile ilgili bir yasanın çıkarılması için yeterli kabul edilmemelidir. Çünkü, yürürlükteki seçim sistemi nedeniyle toplumun yüzde ellibirini bile temsil etmeyen 226 oy toplumun geri kalan kısmına özelleştirme yoluyla ciddi maliyetler yükleyebilir. 226 oy' un toplumun yüzde ellibirini temsil ettiği bir durumda da sözünü ettiğimiz sakınca aynen geçerlidir. Basit çoğunluğa (%51) dayalı olarak çıkarılan bir yasa azınlığa her zaman bir maliyet yüklemeyebilir. Ancak bu, uzlaşmaya önem veren bir çoğunluğun olması durumunda geçerlidir. Ülkemizde ise, demokratik anlayışın tam anlamıyla yerleşmemiş olması nedeniyle, yasama organında salt çoğunluğu elde eden iktidar partileri uzlaşma arayışına girmeden ve toplumun geri kalan kesiminin taleplerini göz önüne almadan yasalar çıkarabilmektedirler. Onun için özelleştirme gibi herkes için önemli olan bir konuda amacı, kapsamı ve yöntemi belirleyecek yasanın toplumda geniş bir kesimin uzlaşmasını sağlayacak kapsamlı bir karar alma kuralı (2/3 çoğunluk gibi) ile çıkarılması gerekir.

Türkiye' de özel bir çoğunluğa dayalı özelleştirme yasının çıkarılması bir yana, T.B.M.M.' nin yürütme organına bu konuda yetki devretmesi anlamına gelen 2983, 3188, 3291.ve 3987 sayılı yasalar ile 233, 414 ve 437 sayılı K.H.K.' ler ile özelleştirme yapılmak istenmiştir.3987 sayılı Yetki Yasasını iptali için Anayasa Mahkemesinde açılan davanın gerekçesinde yasa tekniği açısından belirtildiği üzere , " asli görevi yasa çıkarmak olan bir organda, bu düzenin bazı kurallara bağlanmış olmasının amacı; yasamanın çoğunluk egemenliğine geçmemesi, T.B.M.M.' deki başka siyasi parti ya da partisiz milletvekillerinin de yasama faaliyetlerine temsil ettikleri görüşler doğrultusunda katkıda bulunmasının sağlanması, böylece yasamanın

¹⁸ HAK-İŞ, E.B.K., Yem Sanayi A.Ş. ve SEK' te Özelleştirmeye Neden Karşıyız ?, Ankara, 1993, s.341.

¹⁹ Bkz. : Mustafa Sönmez, "Hiç mi Özelleştirme Olmayacak ?", *İktisat Dergisi*, Eylül 1993, s.341.

²⁰ Işıklı, a.g.m., s.5.

²¹ Sırrı Uyanık, "İngiltere' de Özelleştirme: Metotlar, Hedefler ve sonuçları", *Türk İdare Dergisi*, Haziran 1993, Sayı:399, Yıl:65, ss. 225-226.

²² Nami Çağan, "KIT' lerin Yeniden Yapılandırılması Özerkleştirme-Özelleştirme", *Yeni Toplu Sosyal Demokrat*, Temmuz 1993, s.27.

Türk ulusunu her düzeyde gerçekten temsil eden araçlar eliyle gerçekleşmesidir." Anayasa' nın yedinci maddesi yasama yetkisinin devredilemeyeceğini hükme bağlamakla birlikte, 87. maddede Bakanlar Kurulu' na yetki yasası ile K.H.K. çıkarma yetkisini vermesini T.B.M.M.' nin görev ve yetkileri arasında saymıştır. 91. maddede ise yetki yasasında, çıkarılacak K.H.K.' nin amacının, kapsamının, ilkelerinin, kullanma süresinin ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını açıkça belirtilmesi gerektiği hükme bağlanmıştır. Nitekim Anayasa Mahkemesi de son olarak 3987 sayılı yasayı amaç, kapsam ve ilkeler açısından Anayasa' ya aykırı bularak iptal etmiştir²³. Ayrıca "Anayasa' nın 35. ve 91. maddeleri gereğince özelleştirmeye ilişkin düzenlemenin yasa ile yapılmasının zorunlu" olduğunu belirtmiştir. Bu zorunluluğa bağlı olarak 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı " Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun " çıkarılmıştır. Ancak çıkarılan bu yasaya dayanılarak yapılmak istenen özelleştirme uygulamaları , E.B.K. ve K.D.Ç.İ. örneğinde olduğu gibi, sorunlu başlamıştır. Burada tekrar vurgulamak gerekir ki, özelleştirmenin yasa ile olması gerekir ama bu yeterli değildir. Çıkarılmış olan yasanın seçim sistemine göre ortaya çıkan çoğunluk görüşünden ziyade, toplumda daha geniş bir kesimin tercihlerine ve beklentilerine cevap verecek nitelikte olması önemlidir. Ayrıca, yasanın bu nitelikte olması da tek başına yeterli olmayabilir. Çünkü yasaların lafzına ve ruhuna uygun olarak yorumlanması ve uygulanması demokrasi anlayışının bir gereğidir.

Türkiye' de özelleştirme ilgili tartışmaların esası burada düğümlenmektedir. Özelleştirme kararının kimler tarafından ve kimler için alınacağını, kapsamının ne olacağını ve nasıl uygulanacağını belirleyen temel yöntem sorunu çözümlenemediği sürece, özelleştirme politikasına ilişkin tartışmaların gündemdeki yerini koruyacağı söylenebilir.

²³ Bkz.: Resmi Gazete, 10 Eylül 1994, Sayı:22047.