



Politika Transferi Ve Türkiye’de Özelleştirme

Şennur Sezgin¹

Özet:Politika transferi son dönemlerin popüler konusudur. Varlığı çok uzun zamandır biliniyor olmasına rağmen kavramsal bir çerçevesi oluşturulmayan politika transferi, kimler, neyi ve niçin transfer etmişlerdir soruları etrafında dizayn edilmiştir. Politika transferi, politika süreçlerinin, programlarının, fikirlerin veya kurumların bir zamandan veya bir yerden başka bir yere taşınması olarak tanımlanabilir. Bu çalışmada bu kavramsal çerçevede Türkiye’deki özelleştirme konusu analiz edilmiştir. Bu çalışma göstermiştir ki, Türkiye’de özelleştirme dış etkilerle beraber gerekli olduğuna inanılmış bir transferdir. Bu transferde özellikle politika hedefleri transfer edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Politika Transferi, Özelleştirme, Türkiye, Turgut Özal

Abstract:Nowadays, policy transfer is very popular subject. Although, existing of it known very long time, it have not occurred conceptual framework until recently. Policy transfer framework design around some questions like who, what and why transfer happened. Policy transfer can be describing the process of policies, programs, ideas or institutions from one time and space to another. Within this framework, Turkish privatization policy analyses . In this study show us privatization impetus come from outside world but they believe that it necessary to transfer. In this transfer especially policy targets had transferred.

Key Words: Policy Transfer, Privatization, Turkey, Turgut Özal

GİRİŞ

Son yıllarda hem karşılaştırmalı siyaset bilimciler, hem de uluslararası siyaset bilimciler direkt veya dolaylı olarak politika transferi konusu üzerinde yoğunlaşmaktadırlar. Politika transferinin önemi sadece onun bir çok disiplinle ilişkili olmasından kaynaklanmamakta, ayrıca küreselleşme süreci de onun önemini arttırmaktadır. Politika transferi çok uzun yıllardır var olan bir süreçtir. Eski uygarlıkların bugünkü medeniyetleri hala etkisi altında tuttuğu görülmektedir. Zorunlu transferlere baktığımızda tarih boyunca birçok örneğini görmemiz mümkün olmakla beraber, politika transferinin sistematik olarak incelenmesi oldukça yenidir. Politika transferi ile ilgili ilk çalışmalar 1940 lı yıllarda karşılaştırmalı siyaset biliminin bir alt dalı olarak Amerikalı siyaset bilimciler tarafından yapılmıştır. Bu çalışmalar da çoğunlukla eyaletler arasındaki politika yayılması (diffusion) bürokrasinin öğrenilmesi ve refah politikalarının yayılması incelenmiştir. 1980’lerden sonra Avrupa’da da karşılaştırmalı siyaset biliminin bir parçası olarak politika transferi önem kazanmıştır.

Bu çalışmada politika transferinin ele alınış nedeni, çağdaş politika yapımında önemli bir yere sahip olması ve gelecekte öneminin giderek artacak olmasıdır. Çünkü hükümetlerin karşı karşıya buldukları politik ortam giderek karmaşık hale geldiği gibi, çok hızlı bir şekilde değişmektedir. Bu nedenle hükümetlerde hazır çözümleri alıp, uygulamayı tercih etmektedirler. Bunun dışında hızlı gelişen olaylarda hazır çözümler konusunda birer baskı unsuru olmaktadır. Bu çalışmada oluşturulan kavramsal çerçeve özelleştirme uygulaması ile pekiştirilecektir. 1980’lerin önemli bir kavramı olan özelleştirme politik rejimlerine veya sosyo-ekonomik gelişmelerine bakmaksızın birçok ülkede uygulama alanı bulmuştur. Bu nedenle de bu makalede öncelikle politika transferi kavramını ele alınacak ve literatürde politika transferi ile ilgili ortaya atılan kavramsal çerçeve çizilecektir. Daha sonra Türkiye’deki özelleştirme hareketinin çizilen bu çerçeve içinde bir değerlendirilmesi yapılacaktır.

Bu makale dört bölüme ayrılmıştır. Birinci bölümde politika transferinin ne olduğuna değinilerek kimler, ne ve niçin politika transferi yapar sorusunun cevabı araştırılacaktır. İkinci bölümde ise Türkiye’de özelleştirme ele alınıp irdelenecektir. Üçüncü bölüm de, politika transferi için çizilen kavramsal çerçeve özelleştirme uygulaması ile açıklanmaya çalışılacaktır. Elde edilen sonuçlara ise dördüncü bölümde yer verilecektir.

¹ Yrd. Doç. Dr., Pamukkale Üniversitesi İ.İ.B.F

POLİTİKA TRANSFERİ

Politika transferi, politikaların, yönetsel düzenlemelerin ve kurumların gelişmesinde etkili olan politika, yönetsel düzenleme enstitü v.b bilgilerin bir zaman ve/veya yerden diğer zaman ve /veya yere aktarılması olarak değerlendirilebilir (Dolowitz & Marsh; 1996: 344). Diğer bir tanımlama ise, hala geçerli olan bir politika ve/veya uygulamanın bir hükümetten diğer hükümete geçmesi (Page; 2000, 2).

Politika transferinin analizi bir grup sorunun etrafında organize edilebilir.

- Kimler transferi yapar?
- Ne transfer edilir?
- Niçin transfer edilir?

Genel çerçeve olarak politika transferi Dolowitz & Marsh (1996) tarafından geliştirilmiştir. Politika transferi nüfuz etme, taklit etme, öğrenme ve ders alma gibi kavramları içermektedir. Düşünce grupları (Think-Thank) gibi devletten bağımsız bir yapıda olabilen politika transferi süreci içinde yer alan birçok aktörler vardır.

Politika transferi genel bir kavram olup, tutarlı bir teorik ve metodolojik yapısı yoktur. Bunun nedeni de literatürün birleştirilmemesinden kaynaklanmaktadır (Common, 1998:60). Literatürde zaman zaman politika transferi ile ders alma karıştırılmakta ve birbiri yerine kullanılabilir. Politika transferi geniş bir kavramdır ve nüfuz etme, zorunlu transfer ve gönüllü bir yaklaşım olan ders almayı da kapsamaktadır (Stone; 1999: 52).

Politika transferi yeni bir olay olmamakla beraber, son 20-30 yıldır teknolojik gelişmeler sonucunda iletişim teknolojisinin sağladığı kolaylıklarla birlikte artan bir seyir izlemektedir. Politika transferinin artmasını sağlayan temelde üç neden vardır. Bunlardan biri küreselleşme sonucunda ister gelişmiş, ister gelişmekte olan ülkeler olsun kendilerini küresel ekonomik baskılardan soyutlayamamalarıdır. İkinci neden ise iletişim teknolojisinde ortaya çıkan hızlı gelişmelerdir. İletişim teknolojisinin gelişmesiyle bilgi ve fikirlerin değiş-tokuşu daha çabuk olmaktadır. AB, Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası kuruluşların birbirinin benzeri politikaları birçok ülkede uygulanması için baskı yapmaları da üçüncü nedeni oluşturmaktadır.

Birçok yoldan ve bir çok nedenle yapılabilen politika transferinin temelinde karar almanın rasyonelliğini ve kalitesini yükseltmek yatmaktadır. Stone (1999) çalışmasında politika transferinin politikaların rasyonel yapılmasını sağlayıp, sağlamadığını sorgulamıştır. Ona göre, öğrenme ve ders alma eğiliminin artması kriz döneminde daha yerinde ve hızlı karar almaya yardımcı olmaktadır. Bunların yanında politika transferinin önemi arttıran diğer bir hususta yeni ortaya çıkan bir problem iç politika yolu ile etkin bir şekilde çözüm bulunamıyorsa politika transferine başvurulmalıdır. Mesela, klonlama, internet gibi konularla baş etmenin en iyi yolu diğer ülkeler bu konuda neler yapıyor ona bakmaktır.

Politika transferi açıklayıcı değişken veya kavramsal çerçeve olarak kullanılabilir (Radelli;2000:26). Eğer açıklayıcı değişken olarak kullanılacaksa politika çıktılarının başarı veya başarısızlığını açıklamada kullanılabilir. Eğer kavramsal çerçeve olarak kullanılacaksa mekanizmaların yayılmasını göstermek için kullanılmaktadır. Bu çalışmada ise politika transferi bağımlı değişken olarak ele alınmıştır.

Politika Transfer Yapıcıları

Transferin kim tarafından gerçekleştirildiği en çok dikkati çeken noktalardan biridir. Politika transferinin başlangıcının bilginin aktif olarak araştırılması yerine, farkında olma şeklinde olması daha yararlıdır. Değişik fikirler, profesyonel organizasyonlar, özel network ağları, politika girişimcileri, medya, bunun yanında politika yapımcıların aktif olarak araştırmaları politika transferini gündeme getirmektedir. Örneğin, konferans ve makaleler politika yapımcıların karşılaştıkları problemi nasıl çözebileceklerini anlamalarına yardımcı olmaktadır (Mossberger ve Wolman,2003:430). Konuyla ilgili literatür politika transferi ile ilgilenen aktörleri 6 temel kategoride tanımlamıştır. Seçilmiş siyasiler, siyasal partiler, bürokrat /üst düzey memurlar, baskı grupları, siyaset bilimi uzmanları ve uluslararası kuruluşlar. Stone (2000a) yaptığı çalışmada düşünce gruplarını (Think-Thank) hükümet dışı politika transferi yapan gruba dahil etmiştir. Yine, çok uluslu şirketlerde politika transferi yapan hükümet dışı kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Politika transferi tek bir kişi tarafından yapılabileceği gibi bir organizasyon tarafından yapılabilir. Tek kişinin yapabileceği transfer kendi girişimi sonucu olabilir veya bir talimat altında hareket edebilir. Her iki durumda da tek kişinin yapacağı transfer politika transferi süreklilik tablosunda bir uçta olurken, OECD, NATO, Dünya Bankası gibi kurumlar tarafından yapılan politika transferi öbür uçta yer almaktadır. Bazı durumlarda ise, politika transferinin değişik aşamalarında birden fazla aktörün olayın içine girdiği görülmektedir.

Politika Transfer Konusu

Ne transfer edileceği durumdan duruma göre değişmekle beraber, Dolowitz ve Marsh (1996:349-350) göre 7 kategoride toplamak mümkündür. Bu konular “politika hedefleri; yapı ve içerikler; politika enstrümanları veya yönetimsel teknikler; kurumlar; ideolojiler; fikirler, tutumlar kavramlar ve negatif ders alma” politika transferine konu olmaktadır. Daha sonra Dolowitz ve Marsh (2000:12) yapmış oldukları çalışmada bu 7 konuya “programları”da eklemiştir. Ayrıca bu çalışmada politika ile programlar arasında bir ayırımı yapmışlardır. Çünkü politika, politika yapıcılarının genel yönünü belirlerken, program belirli konuda yapılan uygulamaları içermektedir.

Aktörlerin bir yerden başka bir yere transfer edecekleri ilk şey politikalarıdır. Bu transferde politikaların tamamının transfer edilmesi zorunlu değildir. Kamu politikaları içinden politika hedefleri, içerikleri, araçları seçilerek transfer edilebilir. Karmaşık bir süreç olmasına rağmen, politikaları uygulamaya koyacak kurumlarda transfer konusu olabilir. Genellikle politika transferi olumlu ders alma gibi görülmekle birlikte, yabancı politika modelleri incelenirken nelerin yapılmayacağı veya beklenmeyeceği de öğrenilir.

Politika Transfer Nedeni

Politika transferi çalışmalarında aktörlerin transfere neden ihtiyaç duyduklarının bilinmesi gereklidir. Bu bilgi, politika yapıcılarının neden belli bir modeli veya ülkeyi örnek alıp, diğerlerini almadıklarını anlamamıza yardımcı olur. Burada en önemli soru niçin bu transfer yapılmaktadır? Neden politika değiştirilir? Ne kadarlık değişiklik yeterlidir? Niçin transferin gerçekleştiğini açıklayabilmek için her şeyden önce gönüllü ve zorunlu transfer arasındaki farkı vurgulamak gereklidir. Bunun dışında direkt zorunlu ve dolaylı zorunlu transfer arasında da bir ayırım yapılmalıdır. (Dolowitz&Marsh; 1996,346)

Politika Transfer Türleri

Gönüllü Transfer

Gönüllü transferin temelinde mevcut düzenden memnuniyetsizlik veya varolan düzen içinde bazı problemlerin ortaya çıkması yatar. Gönüllü transfer taraftarları eğer hükümet politikaları mükemmel şekilde işlerse başka yerden politika transfer edilmesini istemezler. Ne zaman varolan politika işlememeye başlarsa, o zaman çözüm yolları araştırılır (Dolowitz&Marsh; 1996,346). Bennett (1991:200)’e göre benzeri problemlerle karşılaşan diğer ülkelerin çözüm yöntemleri araştırılarak uygulanması en doğal çözüm yoludur. Diğer bir deyişle, bir ülkedeki karar verici seçkin başka bir ülkeden başarılı olacağına inandığı yeni politikaları ithal etmektedir. Bunlar ders alma, taklit etme ve harmonize etme, sistematik olarak fikirlerin alınması gönüllü transfer aktiviteleri olarak gündeme gelir (Stone;1999,52). Kısaca gönüllü transfer, başka ülkelerdeki gelişmeler gözlenerek, ülke içinde bu gözlem sonuçları doğrultusunda politikaların şekillendirilmesidir. Bunun yanında, belirli dönemlerde tekrarlanan siyasal olaylarda politika transferine yol açabilir. Örneğin seçimler, çünkü yeni yüzler yeni kamu politikaları demektir.

Direkt Zorunlu Transfer

Direkt zorunlu transferin en açık şekli bir hükümetin diğer bir hükümeti belli bir politikayı benimsemesi için zorlamasıdır. Genel de bir ülkenin diğer bir ülkeyi zorlaması nadir görülmekle birlikte bir uluslararası kuruluşun bir ülkeye zorla bazı politikaları transfer etmesi daha sık görülen bir durumdur. Bu duruma IMF , Dünya Bankası, Avrupa Birliği uygulamaları örnek verilebilir.

Etki, tesir (penetration) diğer bir deyişle dış sebepler (dış tahrikler) zorunlu transferin bir çeşit formudur. Bu formda bir işbirliği veya gönüllü bir düzenleme söz konusu değildir. Başka bir ülkenin veya uluslararası kuruluşların ülke politikası üzerinde etkisi vardır. “Politika yakınlaşması” ve “politika nüfuz etmesi” daha çok ülkenin yapısal zorlamalarının sonucu olarak görülmektedir. Burada politika yapıcılarının rolü pasif olmaktadır (Stone;1999, 52). Politika nüfuz etmesi ile politika transferi arasındaki en önemli fark, nüfuz etmede doğal ve otomatik bir yol izlenir

ve hükümetin rolü oldukça düşüktür. Bu nedenle çok sayıda aktör yer almaz. Politika transferinde ise her zaman bürokratların rolü vardır.

Uluslararası şirketlerde hükümetleri politika transferine zorlayabilirler, işlerini başka ülkelere götürecekleri tehdidiyle hükümetlerin bazı politikaları benimsemelerine yol açabilirler. Zorunlu transfer sadece gelişmekte olan ülkelerle sınırlı değildir. Gelişmiş ülkelerde buna maruz kalabilirler. Özellikle AB giriş sürecinde gelişmiş ülkeler böyle zorunlu politika transferine maruz kalmışlardır, aksi halde birlikten dışlanma riski vardır.

Dolaylı Zorunlu Transfer

Dolowitz & Marsh (2000:13)’e göre, dolaylı zorunlu transfer gönüllü fakat politika değişikliğinin gerekli olduğunun idrak edildiği durumdur. Mesela, A ülkesi B ülkesinin politikalarını transfer etme gereği duyabilir, çünkü B ülkesi A’nın ihracatında önemli bir yere sahiptir. Bu nedenle de bu pazarı kaybetmemek için bazı uyumlaştırmalara gitme zorunluluğu hissedebilir. Dışsallıklar veya fonksiyonel karşılıklı bağımlılık dolaylı zorunlu transferi yaratabilir. Çünkü dışsallıklar hükümetleri genel ortak problemleri çözmek için ortak çalışmaya itmektir.

Politika transferi gönüllü olabilir, zorlama ile olabilir veya ikisinin birleşimi şeklinde olabilir. Bu bağlamda Şekil 1 de görüldüğü gibi politika transferi bölünmez sürekli bir dizi olarak görülebilir. Dolowitz ve Marsh (2000:13)’a göre bu dizinin başındaki ders alma politika transferinin bir parçasıdır ve gönüllü politika transferi içinde yer alır. Şekil 1’in sonunda ise, politika program veya kurumsal düzenlemelerin bir politik sistemden diğerine direkt olarak empozesi vardır. Yani politika transferi süreklilik tablosunun bir ucunda gönüllü politika transferi yapılırken, diğer ucunda ise zorunlu yapılan transferler yer almakta ve aradaki transferler bunların farklı bileşim derecelerini oluşturmaktadır.

Şekil 1 Politika Transferi Süreklilik Tablosu



Kaynak: Dolowitz & Marsh (2000;13)

ÖZELLEŞTİRME

1980’ler kamu politikalarının Keynesyen yaklaşımdan piyasa ekonomisine dayalı yaklaşımlara doğru kaydığı yıllar olmuştur. Politik rejimlerine veya gelişme düzeylerine bakmaksızın bir çok ülke, kamu kesimini küçültme ve piyasa ekonomisini güçlendirmeye yönelik tedbirler almışlardır. KİT (Kamu İktisadi Kuruluşlarının) özelleştirilmesi bu stratejilerin en önemli bölümünü oluşturmaktadır. Bu nedenle özelleştirme son 30 yılın en önemli fenomenlerinden biri olmuştur. Türkiye’de bu gelişmelerin dışında kalmamıştır.

Özelleştirme literatürde yaygın bir şekilde işlenen bir kavram olmasına rağmen, özelleştirmenin tanımı konusunda bir görüş birliğinden söz etmek mümkün değildir. Literatürde özelleştirmenin tanımlanmasıyla ilgili iki tür yaklaşımın varlığı dikkati çekmektedir. Bunlardan birincisi özelleştirmeyi dar anlamda tanımlamaktadır. Buna göre özelleştirme, yalnızca KİT lerin mülkiyet ve yönetiminin özel kesime devredilmesidir. Yani dar anlamda özelleştirme, kamu mülkiyetinin özel mülkiyete dönüştürülmesi olarak algılanabilir (Ertuna, 1993:21). Geniş anlamda özelleştirme sadece kamu mal ve hizmetlerinin satışından ibaret değildir. Bir grup stratejiden oluşur ki, bu stratejiler piyasada liberalleşmeyi sağlama, rekabeti yaratma, piyasa mekanizmalarını çalıştırma, kamu kesiminin performansını artırma gibi çabaları kapsamaktadır (Aksoy, 1994:108-109).

Türkiye’de Özelleştirme

İkinci Dünya Savaşı sonrasında gelişmiş batı ülkelerinde ekonomide devlet müdahaleciliği ön plana çıkmış, refah devleti politikalarına dayalı “Keynesçi” ekonomi politikalar benimsenmiştir. Bu politikalarla belli bir süre yüksek büyüme hızı yakalanmış, istihdamda olumlu gelişmeler elde edilmiş ve ekonomide görece bir istikrar sağlanmıştır. Fakat 1970’lere gelindiğinde refah devleti uygulamalarının maliyetinin yüksek olması, kar oranlarındaki düşme ve bazı girdilerde yaşanan problemlerden dolayı krize girilmiştir. Batı ülkeleri krizi aşabilmek için üretim yapısında ve

teknolojide değişikliğe gitmişlerdir. Bu değişiklikler arasında sermayenin serbest dolaşımı, özelleştirme, refah devleti uygulamalarının sınırlandırılması, ve sendikaların güçlerinin azaltılması gibi uygulamalara yönelmişlerdir. “Yeni sağ” da denilen bu politikalar İngiltere’de Thatcher ve ABD’de Reagan dönemi ile başlayarak bütün dünyaya yayılmıştır. Yeni düzenin temel çıkış noktası piyasa ekonomisine sınırsız ve koşulsuz güvene dayanmaktadır. Kaynakların en verimli ve etkin şekilde kullanılması, ancak serbest piyasa ekonomisi içinde mümkün olacağı belirtilmektedir. Aksi halde toplumun kaynakları verimsiz kullanılacak ve toplum nispi olarak fakir hale gelecektir. Yeni sağ ideoloji pazar ekonomisi ile zenginleşme arasında bire bir ilişki kurmakta, bunun destekleyicisi olarak minimal devleti benimsemektedir (Waterbury,1992).

Türkiye’de 1973’de başlayan petrol krizinden etkilenmekle birlikte kriz kendini 1977 yılında göstermiştir. Türkiye’de 1980 yılında Reagonomik ve Thatcherist politikaların etkisi altında kalmış ve farklı bir iktisat politikası anlayışına yönelmiştir. Bu tarihten sonra korumacı politikalarından vazgeçilerek, dışa açık politikalar izlenmeye başlanmıştır (Fifici,7).

Özelleştirme 1980 sonrası ülkemizi de etkilemiş ve bu süreçte 24 Ocak kararları mihenk taşı olarak kabul edilmiştir. 24 Ocak 1980’de dönemin hükümeti Dünya Bankası ve IMF’nin desteği ile İstikrar ve Yapısal Ayarlama programları uygulanmaya başlamıştır. 1980 ile 1984 arasında Türkiye beş tane Yapısal Uyum programını benimsemiştir. Bu programın amacı Türkiye ekonomisini liberalize etmek ve devletin ekonomik yaşama müdahalesini azaltmaktır. Bu dönemde özelleştirme politika reformları içinde açıkça belirtilmemiştir (Oniş,1991:165). Bu programların ekonomi üzerindeki etkileri pozitif olmuştur. KİT’lerin açıkları azalmaya ve kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH’ya oranı düşmeye başlamıştır (Leeds,1988:159).

24 Ocak kararlarının mimarı olan Özal, 1980 askeri darbesinden sonra Kasım 1983 de yapılan seçimle Anavatan Partisi (ANAP) başkanı olarak hükümeti kurmuştur. Seçimle iş başına gelen hükümet reformlarına devam etmiş, piyasa ekonomisini güçlendirmek için çaba göstermiştir. İlk uygulama olarak ticaret ve sermaye hesaplarını liberalleştirilmiştir. 24 Ocak kararları arasında KİT’lerin piyasa ekonomisi içinde faaliyette bulunmasına yer verilmiş olmasına rağmen, Anavatan Partisi piyasa ekonomisinin yerleştirilmesi çabasını açıkça belirten olmuştur. Özelleştirme ilk defa 1984 yılında politika gündemine liberalleşme programının bir parçası olarak yerleşmiştir. Dönemin iktidar partisinin seçim manifestosunda şu ifadelerle yer verilmiştir.

“partinin hedeflerinden biride KİT’lerin özel sektöre devredilmesi, özellikle gelişmekte olan bölgelerde varolan KİT’lerin özel sektöre transfer edilmesidir” (Anavatan Partisi Manifestosu, 1983:21).

Açıklanan özelleştirme programına muhalefet tarafından herhangi bir karşı tepki gelmemiştir. Tartışmalar özelleştirmenin yapılıp, yapılmamasından ziyade nasıl yapılacağı üzerine odaklanmıştır.

1985 yılında, özelleştirme stratejisi oluşturulmak üzere amaçların, önceliklerin, kapsamın belirlendiği Özelleştirme Ana Planın hazırlanmasına Devlet Planlama Teşkilatı tarafından karar verilmiştir. Açılan uluslararası ihale sonucunda, “Morgan Guaranty Trust Company of New York” firması, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, Yatırım Finansman A.Ş. ve Price Waterhouse/Muhas A.Ş. ile birlikte Özelleştirme Ana Planı hazırlamakla görevlendirilmişlerdir (Kilci,1994:3). “Özelleştirme Master Planı”nın hazırlanması Haziran 1986’da tamamlanmıştır. Bu plan özelleştirme hedeflerini belirlemekte, bazı hukuki tavsiyeler ve muhasebe değişikliklerini içermektedir. Bunların yanında KİT’leri satılabilirliklerine göre kategorilere ayırmaktadır. Morgan Bank’ın hazırladığı Master Plan bir çok eleştiriye hedef olmuştur. Bu Plan hükümetin özelleştirmeyi nasıl yürütmesi gerektiğini göstermekle beraber, plan uygulanırken karşı karşıya kalılabilecek zorluklar belirtilmemiştir (Leeds,1988:163).

POLİTİKA TRANSFERİ OLARAK TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME

Türkiye’de Özelleştirmede Politika Transfer Yapıcılar

24 Ocak 1980 Kararlarıyla Türkiye ithal ikameci politikalar yerine ihracata dayalı politikalara geçilmiştir. Böylece bir dizi yeni ekonomik tedbirler alınmıştır. Ekonomik istikrar programının temel hedefi enflasyonu düşürmek, girdi darboğazını aşmak, ihracatı artırarak dış ticaret açığını düşürmek, ticarete liberalizasyonu sağlamak gibi bir çok hedefleri vardır. Bunların yanında yapısal uyum programı uzun dönemde piyasa ekonomisi prensipleriyle ekonominin

istikrarlı hale getirilmesi ve yeniden yapılanmasını sağlamaktır. Bu istikrar programı IMF ve Dünya Bankasının gözetiminde gerçekleştirilmiştir. Türkiye’nin serbest piyasa ekonomisiyle dışa açılmaya yönelik taahhütleri sonucunda, IMF ile üç yıl süreli Uzatılmış Fon Kolaylığı anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşma ile Türkiye, o ana kadar IMF’den sağladığı en yüksek meblağ olan 1,25 milyar SDR’lik kaynaktan yararlanma hakkı elde etmiştir (Çörtük, 2006: 47). Dünya Bankası da Stand-By anlaşmaları çerçevesinde yapısal uyum kredileri sağlamıştır.

Bu istikrar programları IMF ve Dünya Bankası destekli olsa da Türkiye’de özelleştirme 24 Ocak 1980 istikrar paketinin de baş mimarı dönemin başbakanı Turgut Özal’ın ideali olarak ortaya çıkmıştır. Özal, İngiltere’de 1979 yılında iktidara gelen Muhafazakar Parti lideri Margaret Thatcher’ın uygulamaya koyduğu liberal ekonomi politikalarından etkilenerek, Türkiye’de hemen 1984 yılında özelleştirme uygulamalarına başlanmasını istemiştir. Thatcher’ın uygulamalarından kısa bir süre sonra, liberal ekonomi politikalarını uygulayan Özal, gelişmekte olan ülkeler içinde özelleştirme programını hazırlatan ilk ülke olmuştur. Özelleştirmeyi bir ana plan çerçevesinde gerçekleştirmek içinde daha önce belirtildiği gibi bir “Özelleştirme Master Planı” hazırlanmıştır.

1983 seçimleri ile iktidara gelen Anavatan Partisi, hükümetin ulusal ekonomideki kamu kesiminin fonksiyon ve büyüklüğünü azaltmak için gerekli adımları atmak, özel sektörün faaliyetlerini arttırmak için gerekli tedbirlerin alınacağını bildirmiştir. Anavatan partisi devletin ekonomik gelişmedeki rolünü şöyle tanımlamıştır.

“Devlet, sanayi ve ticarete ana prensip olarak girmemelidir. İstisnai olarak geri kalmış bölgelerde sanayi tesisler kurabilirse de kısa zamanda millete devredilmelidir.” (Madde 10)

Yine Özal ‘ın 3. İzmir İktisat Kongresinde yapmış olduğu konuşmada bu konuya değinmiştir.

“Devlet sanayi ve ticari faaliyetlere asla girmemelidir. Kamu İktisadi Teşebbüsleri derhal tasfiye edilmeli, özelleştirilmeli veya kiralanmalıdır.”

Bunun yanında Anavatan Partisinin iktidarı döneminde hazırlanan beşinci (1985-1989) ve altıncı (1990-1994) Beş Yıllık Kalkınma Planında da hükümetin ekonomiye müdahalesinin minimuma indirilmesinin gereği üzerinde durmuştur. Beşinci beş yıllık kalkınma planında KİT’lerin “karlılık” ve “verimlilik” leri ilk defa gündeme gelmiştir. Böylece bu planla birlikte ilk defa özelleştirme ve yatırım politikaları üzerinde durulmuştur. Bu planın diğer beş kalkınma planından farklı olarak sanayileşme özel sektöre ve piyasa koşullarına bırakılmıştır.

Türkiye’de Özelleştirmede Politika Transfer Konusu

Wolman (1992:44)’ın belirttiği gibi politika transferi bağımsız bir süreç değildir. Genellikle geniş politika değişikliklerinin bir parçası olarak gündeme gelir. Burada da transfer edilen bir dizi ekonomi politikasıdır. Özelleştirmede bir grup stratejiden oluşmaktadır. Burada özelleştirme yapılırken özelleştirmenin hedefleri de İngiltere’den transfer edilmiştir. Özelleştirme Master Planında özelleştirmenin on dört hedefi gösterilmiştir. Bu hedefler on altı üst düzey bürokrata önem sırasına göre sıralandırılmıştır. Tablo 1’de sıralama sonuçları verilmiştir. Buna göre Türkiye’deki özelleştirmenin hedefleriönem sırasına göre şöyle sıralanmıştır. (Özelleştirme Master Plan, 1986).

Tablo 1 Türkiye’de Özelleştirme Hedefleri

	Puan
1-Pazar güçlerinin ekonomiyi harekete geçirmesine imkan verilmesi,	74
2-Verimliliğin ve etkinliğin artırılması,	68
3-Malların ve hizmetlerin kalite, miktar ve çeşitliliğinin artırılması,	58
4-Halka açık şirketlerin yaygınlaştırılması,	56
5-Sermaye piyasalarının geliştirilmesinin hızlandırılması,	53
6-KİT'lere sağlanan mali desteğin asgariye indirilmesi,	45
7-KİT'lerin tekeli fiyatlandırma ve desteklerinin azaltılması,	42
8-Kamu görevlilerinin politika ve düzenleme konularında serbest çalışabilmesi,	42
9-Modern teknoloji ve yönetim tekniklerine sahip olunması,	42
10-Çalışanlara hisse senedi vermek suretiyle iş verimliliğinin artırılması,	40
11-politik ideolojinin özel mülkiyete doğru değiştirilmesi,	40
12-uluslararası ekonomik/ politik bağların yabancı sermaye ile güçlendirilmesi,	39
13-Mevcut sermaye yatırımlarındaki iç karlılığın artırılması ve	34
14-Devlete gelir sağlanması.	32

Tablo 1’den anlaşılacağı üzere Türkiye’deki özelleştirmenin en önemli hedefi piyasa güçleri aracılığı ile ekonomideki etkinliği arttırmaktır. En az önemli olan ise devlete gelir sağlamaktır. Bu amaçlara bakıldığında çoğunlukla gelişmekte olan ülke amaçlarına benzemektedir. Bilindiği gibi özelleştirmenin hedefleri gelişmiş ülke ile gelişmekte olan ülkeler arasında farklılıklar göstermektedir. Gelişmekte olan ülkeler serbest piyasa koşullarına işlerlik sağlamayı hedef almış iken gelişmiş ülkelerde böyle bir amaç olmayabilir. Çünkü onların ekonomileri zaten serbest piyasa koşullarına göre işlemektedir (Eşkinat,1993:84). Gelişmiş ülkelerde özelleştirme ideolojik nedenlerle ortaya çıkar. Özel girişime verilen sözler nedeniyle yapılan ideolojik özelleştirmeler vardır. Tabii bunu yanında pragmatik olarak finansal güçlükleri aşmada kullanılması da söz konusudur. Az gelişmiş ülkelerde özelleştirme nedeni ise, büyük bütçe açığı, yüksek yabancı borç ve Dünya Bankası ve İMF gibi uluslararası kuruluşlara aşırı bağımlılık sayılabilir (Ramamurti, 1992: 226).

1979 yılında Thatcher hükümetinin ortaya koyduğu İngiltere’deki özelleştirmenin amaçları ile Türkiye’deki özelleştirmenin amaçları arasında benzerlikler vardır. İngiltere’de yapılan özelleştirme başlıca amaçları şunlardır: (Marsh, 1991:463).

Tablo 2 İngiltere’de Özelleştirmenin Hedefleri

1	Endüstrideki kamunun payını azaltmak,
2	Ekonomik etkinliği arttırmak,
3	Özelleştirilen endüstrileri rekabete açmak,
4	Kamuya gelir sağlamak,
5	Kamu kesimim açıklarını azaltmak,
6	Sendikaların gücünü kırmak,
7	Politik avantaj sağlamak,
8	Özelleştirilen kuruluşları çalışanların ve geniş halk kitlelerinin ortaklığına açmak.

Bunlar İngiltere’deki özelleştirmenin başlıca amaçları olmasına rağmen, amaçlar arasında tutarlılık yoktur ve her özelleştirmede farklı amaçlar ön plana çıkmıştır (Veljanovski, 1987:7). Tablo 1 ve Tablo 2 karşılaştırıldığında her iki ülkenin de özelleştirmede benzeri hedefleri olduğu görülür.

Türkiye’de Özelleştirmede Politika Transfer Nedeni

Politika transferinin neden yapıldığının cevabı transfer gönüllü mü, yoksa zorunlu mu yapılmıştır, buna bakılmaz. Özelleştirme IMF ve Dünya bankası destekli bir grup liberalleşme politikalarının bir sonucu olarak görülmektedir. Fakat Türkiye’de içinde bulunulan ekonomik krizi çözeceğine inanıldığı için gerekli olduğuna inanılmış bir transferdir. Yani Türkiye’de özelleştirme için ivme hükümetten gelmiştir. Bazen özelleştirme dış baskılar sonucu da olabilmektedir. Buradaki özelleştirmeyi toplumsal bir hareket olarak düşünemeyiz ve politikacıların ve bürokratların bu işi istemesi tek başına etkin olarak uygulanması için yeterli değildir. Türkiye’deki özelleştirmede dış etkilerle beraber iç dinamikler hareket geçmiştir.

SONUÇ

Politika transferi süreci metinde anlatıldığı gibi çok karmaşık bir yapıya sahip değildir. Hangi politikaların kimler tarafından, ne ve niçin transfer edildiğini tespit etmek için çok fazla teorik bilgiye ihtiyaç yoktur. Bütün bunlar genel bir bakış açısıyla açıklanabilir. Politika transferinin kavramsal çerçevesi bize farklı kamu politikalarının yapısını ve gelişimini anlamak da yardımcı olmaktadır.

Bu çalışmada da özelleştirme ele alınıp, özelleştirmenin politika transferi literatürü açısından çerçevesi çizilmiştir. Türkiye’de özelleştirmenin yapılmaya başladığı yıllar ANAP’ın iktidarda bulunduğu yıllardır. Bu dönem Reagan ve Thatcher’in öne çıkarttığı minimal devlet, serbest piyasa ve özelleştirme politikalarının desteklediği dönemdir. Özal’ın ekonomi ve yönetim politikası dünyadaki bu gelişmelerden etkilenmiştir. Türkiye’de özelleştirme Dünya Bankası ve IMF destekli istikrar programlarının bir parçası olarak görülse de dönemin iktidar partisi ANAP tarafından da kabul görmüş bir uygulamadır. Onlara göre, Türkiye’nin içinde bulunduğu olumsuz ekonomik durumun çözümlerinden biriside özelleştirmedir. İstikrar programlarıyla birlikte bir dizi ekonomi politikaları transfer edilmiştir.

Politika transferi literatürünü anlamak ülkemiz açısından oldukça önemlidir. Özellikle son yıllarda Türkiye–AB ilişkileri gündeme geldiğinde, bu birlik için gerekli harmonizasyon ve standartlaşmanın sağlanması için Türkiye’nin yaptığı değişiklikleri tanımlayabilmek, yine Türkiye-IMF ilişkilerini belirlemek açısından da politika transferinin iyi anlaşılması gerekmektedir. Özellikle hangi şartlar altında hangi politikalar transfer edilir? Ne zaman politika transferi yerindedir? Uygulamalar nasıl daha iyi hale getirilir. Neler politikaların başarısızlığına yol açar. Bütün bunların analiz edilmesi açısından politika transferi ve politika öğrenmesi literatürünün iyi bilinip, çerçevenin iyi çizilmesi gerekmektedir.

Politika transferi ile ilgili yapılan çalışmaların çoğunluğu gelişmiş ülkeleri kapsamaktadır ve literatür onların deneyimleri doğrultusunda çizilmiştir. Politika transferi genellikle gelişmiş ülkelere gelişmekte olan ülkelere doğru olmaktadır. Fakat bu konudaki çalışmaların çok az olması nedeniyle teorik çerçeve sadece gelişmiş ülke deneyimlerine dayalı olarak gelişmektedir. Bundan sonraki çalışmalarda bu teorik çerçeve göz ardı edilmeden, fakat gelişmekte olan ülke deneyimleri ele alınarak geliştirilmesi yararlı olacaktır.

KAYNAKÇA

Anavatan Parti Programı, (1983). www.belgenet.com/parti/program/anap, (10.01.2009).

Akkır, Ramazan (2006). Türkiye’de Din ve Muhafazakarlık, Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Aksoy, Şinasi (1994) "Türkiye’de Özelleştirme", Ed. Aykut Polatoğlu, Özelleştirme Tartışmaları, Ankara: Bağlam yayınları.

Aktan, Coşkun Can (1993). "The Privatization of State Economic Enterprises in Turkey", Bogaziçi Journal, 7: 39-52.

Bennett, Colin J. (1991). "What is Policy Convergence and What Causes It?", British Journal of Political Science, 21(2): 215-233.

- Common Richard (1998). “ The New Public Management and Policy Transfer: The Role of İnternational Organizations” M.Minogue, C.Polidans, D.Hume ed. Beyond the Public Management, İngiltere: Edward Elgar Publishing LTD.
- Çörtük, Orcan (2006). Türkiye-İMF ilişkileri ve ilişkilerin hesap bazında işleyişi, TCMB Muhasebe Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Dolowitz, David ve David Marsh (1996), “ Who learns what from whom; a Review of the policy transfer literature “ Political Studies, XLIV: 343-357.
- Dolowitz, David ve David Marsh (2000). “ Learning from Abroad. The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making “ Governance: An International Journal of Policy & Administration , 13(1): 5-24
- Dolowitz, David, Stephen Greenwold ve David Marsh (1999). ”Policy Transfer:Something Old, Something New, Something Borrowed, But Why Red, White and Blue?”, Parliamentary Affairs, 52(4): 719-730.
- Doğan, Çetin (1993). Evaluation of Turkish Privatisation Policies, Phd thesis, University of Bradford, İngiltere.
- Ertuna, Özer (1993). Özelleştirmenin Amacı ve Uygulama Usulleri, Özelleştirme, İstanbul: İktisadi Araştırma Vakfı.
- Eşkinat, Rana ve Sevgi Gerek, (1993). "Türkiye'de Özelleştirme", Anadolu Üniversitesi, İİBF Dergisi, XI: 1-2 .
- Evans, Mark ve Jonathan Davies (1999). “ Understanding Policy Transfer : A multi –Disciplinary Perspective “ Public Administration, 7(2): 361- 385.
- Fifici, Aysun “Political Economy of Turkish Privatization: A Critical Assessment”, http://www.hks.harvard.edu/kokkalis/GSW3/Aysun_Fifici.pd (10.01.2009)
- Jacobs, Kerry ve Pauline Barnett (2000). “ Policy Transfer and Policy learning : A study of the 1991 New Zealand Health Service Taskforce “Governance : An International Journal of Policy and Administration, : 13(2).
- Leeds, Roger S. (1988). ”Turkey: Rhetoric and Reality,” Raymond Vernon eds., The Promise of Privatisation, The Council on Foreign Relations, USA.
- Marsh, David (1991). “Privatization under Mrs. Thatcher: A Review of the Literature” Public Administration, 69.
- Mossberger, Karen ve Harold Wolman (2003). “Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations”, Public Administration Review, 63(4): 428.
- Nedley, Antony “Policy Transfer and the Developing-Country Experience Gap: Taking a Southern Perspective”, www.york.ac.uk/depts/poli/news. (06.09.2006).
- Page, Edward C (2000). “ Future Governance & the Literature on Policy Transfer and Lesson Drawing “ makale the ESRC Future Governance Programme workshop on policy Transfer’ de sunuldu. 28 January 2000, Britannia House, London
- Peters, Guy B (1997) “ Policy Transfer Between Governments : The Case of Administrative Reform “ West European Politics, 20(4): 71-88.
- Oniş, Ziya (1991) “The Evaluation of Privatisation in Turkey,” International Journal of Middle East Studies, 23: 163-176.
- Özal, Turgut “3. İzmir İktisat Kongresi Konuşması” - 4 Haziran 1992

- Radelli, Claudio M (2000). “Policy Transfer in the European Union; Institutional Isomorphism as a source of Legitimacy.” *Governance: An International Journal of Policy & Administration*, 13(1): 25-43.
- Ramamurti, Ravi (1992). "Why are Developing Countries Privatising?", *Journal of International Business Studies*, :23(1-2): 225-249.
- Rose, .Richard, (1991). “ What is lesson drawing” *Journal of Public Policy*, II: 3-30.
- Soyak, Alkan ve Nadir Eroğlu “Türkiye’nin Kalkınma Anlayışının Dönüşümünde IMF-Dünya Bankası Yapısal Uyum Politikalarının Rolü”, [http://mpra.ub.uni-muenchen.de.](http://mpra.ub.uni-muenchen.de/)(02.03.2009)
- Stone, Diane (1999). “Learning Lessons and Transferring Policy Across Time,Space and Disciplines” *Politics*, 19(1): 51-59.
- Stone, Diane (2000a). “ Non-Governmental Policy Transfer : The Strategies of Independent Policy Institutes “ *Governance: An International Journal of Policy & Administration*, 13(1): 45-70.
- Stone, Diane (2000b).“ Learning Lessons, Policy Transfer & The International Diffusion of Policy Ideas, Centre for the study of globalization and regionalisationDa sunuldu, 9th February.
- Veljanovski, Cento (1987). *Selling the State*, London: George Weidenfeld and Nicolson Ltd.
- Waterbury, John (1992) “Export-Led Growth and the Center Right Coalition in Turkey”, *Comparative Politics*, 24(2): 127-145.
- Wolman, Harold (1992). “ Understanding Cross national Policy Transfers: the Case of Britain and the US”, *Governance: An International Journal of Policy & Administration*,,5(1): 27-45.