

ULUSLARARASI İKTİSADİ POLİTİKALARIN İŞİĞİNDE ENERJİ SEKTÖRÜNDE KAMU ÖRGÜTLENMESİ VE KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN SORUNLARI

Prof. Dr. MÜMTAZ SOYSAL
KİGEM Başkanı

YABANCI YATIRIMLARI SORGULAMAK

Temel Bilgi

Türkiye'deki kamu işletmelerinin tarihi, en iyi "kalkınma ekonomisi" diye bilinen kavram çerçevesinde anlaşılabilir; bu işletmeler, herhangi bir ideolojik yaklaşımın ürünü olmaktan hayli farklı bir biçimde, özel ellerdeki sermaye birikimi çok zayıf bir ülkedeki genç cumhuriyetin planlı sanayileşme programında kullanabilecek araçlar olarak düşünülmüştü.

İşletmeler, başlangıçtaki bu gereksinimi karşıladıktan ve ulusal kalkınmanın daha sonraki aşamalarına teşebbüs yöneticileri yetiştiren birer okul hizmeti gördükten sonra, aşırı bürokratikleşmenin, siyasal müdahaleciliğin ve parti politikalarındaki ganimet sisteminin bilinen hastalıklarına yakalandılar.

Daha sonra, dünya çapındaki etkiler ve Reagan'cı ya da Thatcher'ci politikalar, küreselleşmenin kaçınılmaz sonuçlarıyla birlikte, bu işletmeleri düzeltme girişimlerini öldürdü ve işletmeler, teknolojilerin yenilenmesine ve etkinliklerinin genişletilmesine yönelik hiçbir yatırım yapılmadan doğal çürüyüşlerine terkedildi.

Kamu işletmelerinin bugünkü durumuna ilişkin her tartışmada ve geleceğine ilişkin her fikir yürütüşte bu olguların akılda tutulması gerekir.

Gereksinmeler

Bazı aşikar nedenlerle kamu işletmelerine hala gereksinme vardır:

- a. Temel ekonomik ve sosyal gelişmesini henüz tamamlamamış bir ülkede bir tür stratejik planlamaya gereksinme duyulması ve özellikle bölgesel gelişme ile yerleşme politikaları bakımından kamu işletmelerinin bu amaca hizmet edecek araçlar olarak kullanılması;
- b. İyi planlanmış kamu yatırımları yoluyla temel altyapı ve hizmetlerin sağlanması sayesinde ulusal gelişme için özel ve kamusal kesimlerden optimum yararlanma ve böylece özel girişimciliğin yaygınlaşması ve başarısı için sağlam bir çerçevenin oluşturulması;
- c. Çabuk kâr elde etme kaygısından uzak olarak, gelişmiş ekonomilerin dev şirketlerinde olduğu gibi daha rasyonel bir teknolojik araştırma ve geliştirme politikasının güdülmesi; bu çeşit şirketlerin çok az bulunduğu ülkelerde teknolojik araştırma ve geliştirmeye yatırım yapmak kamu işletmelerinin işi olabilir;
- d. Ülkedeki doğal kaynakların, çürüyen Osmanlı yönetiminde olduğu gibi kolaylıkla verilmiş imtiyazlar yoluyla yabancılarca sömürülme korkusu duymadan, daha iyi işletilmesi ve kullanılması.

Bu gereksinmeleri yeterince gözönünde tutmadan ve yasal zemini doğru hazırlamadan özelleştirme politikalarına ani geçiş, toplumun çeşitli kesimlerinde kaygı uyandırmakla kalmamış, özelleştirme konusundaki yasaların ve kararnamelelerin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne ve idari mahkemelere yapılan sayısız başvuruya yol açmıştır.

Sorunlar

- a. Şimdiki 1982 Anayasası, başlangıçtaki biçimiyle, özelleştirmeye ilişkin kural içermemekte ve özel girişimlerin kamu hizmeti amacıyla "devletleştirilmesi"nde gözetilecek kuralları göstermekteydi. Bu nedenle, Anayasa Mahkemesi'nin içtihadına göre, özel teşebbüsler kamulaştırılırken uygulanan kurallar özelleştirme sürecinde de aynen, ama tersine bir sıra izlenerek, uygulanmalıdır; ana ilke olarak, özelleştirilecek kamu mamelekinin cari değerini belirlemede titiz ve düzgün

usüllerin izlenmesi bakımından saydamlığı sağlama koşuluyla. Mahkemelere başvuruların ana nedeni hep bu ilkenin ihlali ya da çiğnenmesi olmuştur.

b. Özelleştirme usüllerinde ve işlemlerinde sık sık yolsuzluk ve yiyicilik iddiaları söz konusu olmuş ve bunlar siyasal kadrolarının ününü fena halde yıpratmıştır.

c. Başlangıçtaki vaadlerin ve beklentilerin aksine, çoğu özelleştirmenin ardından etkinlik, verimlilik ve istihdam artmamış; bazı siyasal partilerle sendikalardan da sesli ve güçlü protestolar yükselmiştir.

d. Bu gibi çekişmelerin ve hukuksal güçlüklerin yabancı sermaye ve iş çevrelerini özellikle enerji üretim ve dağıtım alanlarındaki özelleştirme ihalelerine katılma veya büyük projelere yatırım yapma bakımlarından cesaretsizlendirdiği söylendi.

e. Büyük Millet Meclisi, yabancı finansman ve iş çevrelerinin isteklerini karşılamak ve Dünya Bankası ile Uluslararası Para Fonu'nun koşullarına uymak için, son zamanlara, özelleştirme usüllerinin basitleştirilmesi ve kamu hizmetlerinin özel şirketlere devredilmesi amacıyla bazı Anayasa değişikliklerine gitti. Bu değişiklikler, aynı zamanda, bu şirketlerle kamu makamları arasında çıkacak anlaşmazlıkların, idari mahkemelere başvuruya değil, tahkim yoluyla çözülmesine olanak vermektedir. Anlaşmazlıkların "yabancı unsurlar" içermesi durumunda uluslararası hakemliğe gidilmesine müsaade edilmektedir.

f. Bu son değişikliklerin özelleştirmeler ve yabancı yatırımlar önündeki "engeller"i sanıldığı kadar kolay ve süratli biçimde kaldırabileceği pek kesin değildir. Ülkedeki ve bölgedeki siyasal istikrarsızlığa ve başka bazı belirsizliklere ilişkin başka engeller de var. Ayrıca, özelleştirme konusundaki yeni Anayasa hükmü gerekli usül değişikliğini belirleyecek bir yasanın çıkarılmasını gerektiriyor. Böyle bir durumda, başlatılmış olan işlemlerin bu yeni yasa çıkıncaya kadar askıya alınması sonucu doğmaktadır. Ulusal ya da uluslararası tahkim konusunda ise, hakemlerce varılacak kararın bir Türk mahkemesince tenfiz hükmüne bağlanması gereğini anımsatmakta yarar var. Bu usüller, anlaşmazlıkları bir idari mahkemede çözmek için şimdi gerekli olan süreden de daha fazla zaman alabilir.

Enerji Alanında Özelleştirme

Ülkenin enerji üretim ve dağıtım yapısını özelleştirmede önemli yanlışlar yapıldı.

a. Hidrolik ve termik kaynaklı enerji üretiminin ve daha önce yerel yönetimlere verilmiş dağıtımın daha iyi planlama ve eşgüdüm amacıyla birleştirilmesinden doğan Türkiye Elektrik Kurumu'nun parçalanması: Özelleştirme dalgasıyla birlikte, TEK, daha az merkezci ve daha iyi yönetilebilir bir işletmecilik anlayışıyla değil, Kurum'un büyüklüğünü azaltıp çeşitli birimlerini ayrı ayrı özelleştirebilmek niyetiyle, önce TEAŞ (üretim ve iletim) ve TEDAŞ (dağıtım) olarak ikiye ayrılmıştır. Fakat Anayasa sistemi ve Anayasa Mahkemesi'nin içtihadı enerji üretim, iletim ve dağıtımını kamu hizmeti saydığı için, bu işlemler yine de imtiyaz niteliğine bürünmek zorunda olduğundan, aynı usüllere yine gerek duyulacak ve böylece güçlükler daha da katmerlenmiş olacaktır. Parçalama, ancak satıcılıkta perakendeciliğe yararı olmaktadır.

b. Bu usüllerin uygulanışında yapılan hukuk yanlışları kuşku ve güvensizlik havası yaratarak enerji alanındaki özelleştirme sürecini bulandırmıştır. Son Anayasa değişikliklerinin bu havayı dağıtması pek olası görülüyor.

c. Dağıtım işlevlerinin önce TEDAŞ'tan bölgesel kamu şirketlerine ve sonra da bunlardan yerel olarak kurulan özel şirketlere devredilmesi, ciddi fiyat kontrolü ve eşgüdüm sorunlarına yol açacağı benziyor. Aynı şey, doğal gaz dağıtım bakımından da doğru. Yerel makamların bu konularda pek parlak bir sicilleri yok.

d. Elektrik enerjisi dağıtım işlevlerinin merkezi olmaktan böylece çıkarılmış olması şebeke kaçakları sorununun giderilmesini sağlamaya yetmedi; İstanbul'un Anadolu yakasındaki elektrik dağıtımının bir özel şirkete verilmesinde de görüldüğü gibi, gelirler çoğalıp yıllar geçtikçe şebekenin durumunu daha da kötüleştirmiştir.

Seçenekler

Bir ülkedeki enerji sorunlarının geleceğini ve çözümünü özel ve kamusal girişimcilik ya da yerli ve yabancı yatırımlar arasında keskin ve keskin tercihler biçiminde ortaya koymak yanlış olur. Gereksinimler ve olanaklar çok daha çapraşık ve birbirine

girmiş durumadır ve çok daha geliştirilip uyumlulaştırılmış bir yığın politika ve uygulamayı zorunlu kılmaktadır:

a. Enerjiyi bütün veçheleriyle bir kamu hizmeti sayan anayasa içtihadı, aynı zamanda geniş halk kesimlerinin görüşlerine ve beklentilerine de uygun düşmektedir.

b. Böyle bir yaklaşım bu kamu hizmetinin mutlaka geleneksel kamu yönetimince ya da kamu şirketlerince yerine getirilmesi anlamına gelmez. Enerji gereksiniminin büyüklüğünü ve ivediliğini elbet kabul etmek gerekir; dermeçatma çözümleri savunuların söyledikleri kadar dramatik ve abartılı biçimde olmasa da, bu gereksinim kamusal ya da özel, yerli ya da yabancı bütün çabaların seferber edilmesini gerektirir.

c. Türkiye'deki sistem, oldukça sağlam biçimde yerleşmiş bir karma ekonomi geleneği ve kamu hizmetlerinin yerine getirmesinde imtiyaz çözümlerini açık tutan hukuk yolları sayesinde, bu çabaların gerçekleşmesine olanak sağlayan bir sistemdir.

d. İmtiyaz uygulaması cumhuriyet önemine özgün değildir ve kökleri Osmanlı dönemine kadar gider. Fakat geçmişte bunun istismar edilmesi cumhuriyetin kurucularını imtiyaz sözleşmelerinin akdedilmesi, denetlenmesi ve yürütülmesi konusunda sıkı kurallar koymaya sevk etmiştir. Bu alanda Türk yargısının rolünü sınırlayıcı Anayasa değişikliklerine yol açan son siyasal girişimler uzun süre tartışılır adımlar olarak kalacak. Aslında, bugünkü durumun daha değişik bir biçimde yorumlanması ve hem süratli, hem de sağlam adımların atılıp aynı sonuçların alınabilmesi için başka çözümleri denemek pekala mümkündür: İmtiyaz sözleşmelerinin yürürlüğe konmadan önce Danıştay tarafından denetlenmesi, bunların çabuk tamamlanıp uygulanmasına bir engel olarak değil, kamu yönetiminin ya da kamu şirketlerinin yerli ya da yabancı yatırımcılara karşı giriştikleri yükümler bakımından bir güvence olarak görülebilirdi; anlaşmazlıkların giderilmesinde Danıştay'ın yetkilerini kısıma ve uluslararası tahkime gitme gibi tartışmalı çözümler yerine, süreci hızlandıracak birtakım usul düzeltmeleri de düşünülebilirdi.

e. Hukuk sürecinde yapılan değişiklik ne olursa olsun, ekonomik ve sosyal gelişmeyi belirli bir stratejik planlamaya bağlama gereksinmesi, enerji alanında özel ve yabancı yatırımların denetlenip yönlendirilmesini ihmal edilemeyecek bir gereklilik haline getirmektedir. Son tartışmalar ve kaygılı ve telaşlı çözümler bu gerekliliği zayıflatmış olabilir; konuya ilişkin siyasal ve yönetsel mekanizmaların

gözden geçirilip yeniden değerlendirilmesi bu bakımdan artık zorunlu hale gelmiştir. En azından elektrik alanında, Türkiye Elektrik Kurumu'nun dağıtılmasıyla yapılan yanlışın düzeltilmesi gerekir; icracı tek bir kurumun yeniden kurulması ve enerji alanında tutarlılık ve eylem birliği gerekleriyle uzlaştırılmış bir biçimde kurum-ıç i yetki devirlerini sağlayacak düzeltmelere gidilmesi doğru olacaktır. Ülkenin enerji gereksinimlerini ölçecek ve ekonomik ve sosyal gelişmeye ilişkin öbür etkenlerle birlikte planlayacak bir Devlet Planlama Örgütü'nün var olduğu düşünülürse, bazı yabancı gözlemcilerin telkin ettikleri "enerji kurulu" nun meydana getirilmesi de iyi bir çözüm olmayabilir. Fakat, bu Örgüt'ün bütün siyasal sistemdeki yeri ve icracı kurumlarla olan ilişkisi, şimdiki Konferans'ın ana konusu üzerindeki tartışmalara yakından bağlı olmakla birlikte, bu bildirin kapsamını ve boyutlarını aşacak bir başka tartışmanın konusudur.