

SOSYAL DEMOKRASİ AÇISINDAN SERMAYENİN MÜLKİYETİ

HAZIRLAYANLAR

Seyfettin GÜRSEL (Koordinatör)

Banu GÜLSEVER

Fikret ADAMAN

Feyzi BABAN

KASIM 1989

İÇİNDEKİLER

1- GİRİŞ	S. 1 - 4
2- ÖZELLEŞTİRME	S. 5 - 33
3- ESOP	S. 34 - 45
4- ÜCRETLİLER YATIRIM FONU	S. 46 - 56
5- ÖZYÖNETİM	S. 57 - 84
6- YÖNETİME KATILMA	S. 85 - 94
7- SONUÇLAR	S. 95 - 99

14.11.1989

GİRİŞ

Tarihsel olarak sol ekonomik düzen devletçilikle büyük ölçüde özdeşleşmiştir. Devletin ekonomiye tamamen hakim olduğu komünist ülkelerde bu özdeşlik doruk noktasına çıkarken, sosyal demokrat partilerde de devletçilik ideolojik ve politik ağırlığını uzun süre korumuştur.

Sosyal-demokrat partilerin bir kısmı çok erken bir dönemde (İsveç ve Almanya'da olduğu gibi) devletçiliği, sosyal-adaletçi çoğulcu demokratik bir toplum hedefi açısından vazgeçilmez bir araç olarak görmeyi terk etmişlerdir. Günümüzde, yaygın devletçiliğin yolaştığı bürokratikleşme, ekonomik etkinsizlik, politik güç tekelinin bir avuç yöneticide toplanması ve bu durumun demokrasi açısından sakıncaları, genel olarak solda, özel olarak da sosyal-demokrat kesimde devletçiliğin bir amaç olmaktan çıkmasına neden olmuştur.

Türkiye'de devletçiliğin tek parti döneminde yaygın uygulaması ve günümüze kadar gelmesi, SHP'nin hem CHP geleneğinden, hem de ortodoks sol gelenekten etkilenmesi, bu partiyi üzerinde fazla tartışmadan devletçiliği benimser bir parti durumuna getirmiştir.. ANAP'ın özelleştirme politikasına da esas olarak bu anlayış sonucu karşı çıkılmaktadır : "Devlet mülkü özel sermayeye satılamaz". Oysa gerek halen mevcut KİT'ler için, gerek genel anlamda ekonomik mülkiyete ilişkin sosyal-demokrat nitelikte alternatif bir "yeni düzen" önerisi şarttır.

Her sosyal-demokrat parti aşağıdaki hedefler bütünü (ekonomik alanda) benimsemek durumundadır.

- 1) Ekonomide etkinlik
- 2) Sosyal-adalet
- 3) Ekonomik demokrasi

Ekonomik etkinlik:

Çalışanların refah düzeylerinin yükseltilmesi ekonominin etkinliğine ve verimliliğinin düzenli artışına bağlıdır. Bunun yolu ise temelde rekabetçi bir ortamda çalışan özerk firmalardan geçer. Firmanın ekonominin temel

birimi olarak düşünülmesi ve özerkliğinin sağlanması çok önemlidir.

Sosyal-adalet:

Gelir bölüşümünün giderek daha eşitlikçi bir düzeye getirilmesi salt ücretlerin sürekli artışı (reel olarak) ile mümkün değildir. Eşitlikçi bir gelir bölüşümü için, mutlaka servet dağılımının da nisbeten eşitlikçi bir düzeye getirilmesi gerekir.

Ekonomik demokrasi:

Ekonomik alanda mutlak bir yöneten/yönetilen ikiliği sosyal-demokrasi açısından kabul edilemez. Sosyal-demokrat ideal bu ikiliği kırmayı amaçlar.

Bu hedefler açısından mülkiyet reformuna ilişkin en uygun yöntem/araçlar neler olmalıdır?

Araştırmanın amacı bu soruya cevap aramaktır. Ancak hemen belirtilmelidir ki, konu oldukça yenidir ve halen sosyal demokrat partiler nezdinde araştırma/tartışma, kısmen de uygulama aşamasındadır. Ama ikna edici ve sosyal-demokrat hareketin çoğunluğu tarafından kabul gören bir yolun bulunmuş olduğu söylenemez.

Bu araştırmada 5 konuyu incelememizin kapsamına aldık: Özelleştirme, ESOP (Emek Sahibinin Ortaklığı Planlaması), Ücretliler Yatırım Fonu, Özyönetim ve Yönetime Katılım.

Özelleştirme ile ilgili olarak öncelikle konunun teorik düzeyde ekonomik etkinlik ve sosyal-adalet açısından bir irdelemesini yapmayı uygun gördük. Özelleştirmenin genel anlamda yararlı olabilmesi esas olarak uygulanan yöntemle bağlıdır. Yöntemin değerlendirilmesi için de ekonomik açıdan anlamlı değerlendirme kriterlerinin belirlenmesi gerekir.

Teorik irdelemenin ardından İngiltere, Fransa ve İtalya'da yapılan özelleştirmelerin eleştirisini ve sorunları ele aldık.

Son olarak da Türkiye'de şimdiye dek gerçekleştirilen sınırlı sayıdaki özelleştirmelerin eleştirisini ve sorunları ele aldık.

ESOP, bir firmada çalışanların o firmanın sermayesini kısmen satın alarak, kâr ve yönetime ortak olmalarıdır. Satın alma işleminde farklı finansal yöntemler söz konusu olabilmektedir. ESOP daha çok ABD'de geniş çapta uygulama olanağı bulmuş bir yöntemdir. Araştırmada bu yöntemi ve uygulama çeşitlerini açıkladıktan sonra ABD'deki uygulamanın boyutlarını özetledik ve Türkiye'de muhtemel bir uygulamanın sorunlarını irdelemeye çalıştık.

Ücretliler Yatırım Fonu bilindiği gibi İsveç'e özgü bir uygulamadır. Bu uygulamanın bir çeşit İsveç tarzı sosyalizme geçiş projesi olarak gündeme gelişini, projenin bu şekliyle genel olarak İsveç toplumunda özel olarak da İsveç Sosyal Demokrat Partisi'nde yarattığı tartışmaları aktardıktan sonra, ekonomik ve sosyal bir kurum olarak işleyişini, sınırlı uygulamasını ve sonuçlarını inceledik. Son bölümde de böyle bir kurumun Türkiye'de uygulanabilirliğini tartıştık.

Özyönetim, bir firmanın tüm mülkiyetine salt o firmada çalışanların tümünün sahip olduğu bir düzeni ifade eder. İdeal şekliyle bir ekonominin tümünde uygulanabildiği takdirde başlangıçta belirttiğimiz üç ana hedefe tümüyle ulaşabilmenin tek yoludur. Ne ki servet bölüşümünün zaten adaletsiz bir biçimde olduğu kapitalist bir ekonomide özyönetime geçmenin siyasal güçlüğü bir yana, bizzat özyönetimin ideal bir şekilde uygulanabilirliği tartışma konusudur.

Bu tartışmanın teorik yönünün analizinde sorunu mümkün olduğu kadar basitleştirerek aktarmaya çalıştık. Teorik analizin sonucunda özyönetimin hangi sorunlara çözüm getirmesi gerektiğini saptadıktan sonra iki uygulamayı inceledik : İspanya'da Mondragon Kooperatifi ve Yugoslavya. Her ne kadar Yugoslavya saf bir özyönetim uygulaması sayılamazsa da başarıları ve başarısızlıkları, özyönetim sorununun ilerletilmesinde mutlaka değerlendirilmesi gereken derslerle doludur.

Son bölümde de özyönetimin Türkiye'de hangi kıstaslar dikkate alınarak uygulamasının başlatılabileceği konusunu ele aldık.

Yönetime Katılma, herhangi bir mülkiyet devrine tekabül etmemekle birlikte konumuzla genelde ilgili olduğundan araştırmamızın son konusu olarak, bu alanda en eski ve en gelişmiş iki örnek olan Almanya ve İsveç örnekleri aracılığı ile incelendi.

Okuyucu bu araştırmada çok çeşitli yönleri olan sosyal-demokrat mülkiyet reformu gibi geniş kapsamlı bir konunun ayrıntılı ve yeterli bir incelemesini bulmayı beklememelidir. Bu araştırmanın işlevi ülkemizde sosyal-demokrat kamuoyunu ve yetkililerini konuyla ilgili olarak genelde bilgilendirmek, sorunlara dikkat çekmek ve tartışmaya açık bir şekilde Türkiye'ye ilişkin önerilerde bulunmaktan ibarettir.

ÖZELLEŞTİRME

İlk olarak konuyla ilgili genel bir değerlendirme ile başlamak istiyoruz. Bundan sonra ikinci bölümde Avrupa'da yapılan bazı özelleştirme girişimlerinden bahsedilecektir. Üçüncü bölümde ise, Türkiye'deki özelleştirme faaliyetlerini 1980 öncesi ve sonrası olmak üzere iki dönem halinde incelenecektir. Bu ana başlık son bölümde verilecek olan sonuçlar ve Türkiye üzerine bir değerlendirme ile bitirilecektir.

1) ÖZELLEŞTİRME UYGULAMASINA GENEL BİR BAKIŞ.

Özelleştirme uygulamasının genel bir değerlendirmesinin yapılacağı bu bölüme ilk olarak tarihsel arka plan özetlenecektir. Daha sonraki iki alt bölümde, özelleştirmenin yararları ve doğurabileceği sakıncalar tartışılacaktır. Bunları takip eden son iki alt bölümde ise, özelleştirmenin iktisadi verimlilik ve sosyal adalet açılarından analizleri yapılacaktır.

1.1) Tarihsel Arka Plan.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, savaşa katılmış olsun olmasın, birçok ülkenin ekonomisi çok zor durumdaydı. Yıkılan sanayilerin yerine yenilerini kurmak, savaş yaralarını sarmak gerekiyordu. Bu girişimlerin hemen hemen tümü de, özel sektörün durumunun yetersizliği nedeniyle devlet sektörünün omuzlarındaydı. Böylece, Avrupa'da ve Dünya'da "devletçilik", savaş öncesine göre daha da yoğun bir şekilde yaygınlaştı. Ancak, devletçilik politikasının verimsizlik ve rekabetsizlik problemlerini de beraberinde getirmesi sonucunda devlet sektörünün sınırlarının daraltılması konusu ekonomistler arasında daha sık tartışılmaya başlandı.

Devlet sektörünün verimsiz çalışmasının nedenleri kısaca şöyle özetlenebilir:

- a) Politikacıların keyfi olarak kamu teşebbüslerinin operasyonlarına karışmaları ve siyasi amaçlarına bu firmaları alet etmeleri;
- b) Şirket yöneticilerinin yeterli karar ve yürütme özgürlüklerinin bulunmaması ve şirketle ilgili kararları politik baskılar altında vermek zorunda olmaları;
- c) Teşvik mekanizmasının yetersiz olması nedeniyle verimliliğin arttırılamaması;
- d) Devlet teşebbüslerinin sonsuz kredi kullanma olanakları nedeniyle iflas risklerinin bulunmaması; bu yüzden maliyetin enazlanması ve verimliliğin arttırılması gibi konulara yeterli önemin verilmemesi;
- e) Politik nedenlerle aşırı istihdam yaratılması.

1970'lerde yaşanan ekonomik kriz sonucunda, kamu sektörünün yarattığı problemlerin çözümü için "özelleştirme", Avrupa'da ve Dünya'da benimsenen bir politika olmuştur.

Birçok ayrı yayında değişik şekillerde tanımlanan ve herkesin üzerinde anlaştığı tek ve kesin bir tanımlı bulunmayan özelleştirme olgusu, ekonomi bilimi açısından en geniş kapsamda "*devletin ekonomik faaliyetlerinin azaltılması ya da tümüyle ortadan kaldırılması*"; dar kapsamda ise, "*devlet tekelindeki kamu iktisadi teşebbüslerin mülkiyetinin özel kesime devredilmesi*" dir.¹

Özelleştirmenin amaçları arasında verimliliği arttırmak, serbest piyasa ekonomisini geliştirmek, sermaye piyasasını güçlendirmek, devlete gelir sağlamak ve gelir dağılımındaki adaletsizliği düzeltmek için bir halk kapitalizmi yaratmak yer almaktadır.

¹ Daha detaylı bilgi için bakınız: M. Hulki Cevizoğlu, *Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme*, İligi Yayıncılık Ltd., 1989.

1.2) Özelleştirmenin Yararları.

Özelleştirme sonucunda elde edilecek yararlar ise şöyle sıralanabilir:

- a) Verimliliğin artması sonucunda ekonomik refahın yükselmesi;
- b) Firmaların yönetimleri ile ilgili problemlerin çözülmesi; yöneticilerin karar ve yürütme yetkilerinin artması; yönetime daha bağımsız hareket imkânının sağlanması;
- c) Devlete finans kaynağı sağlanması;
- d) Hisse senedi satışlarıyla sermayenin tabana yayılması ve halkın mülkiyete ortak olma şansının yaratılması;
- e) Devlet tekellerinin kırılması ve piyasada rekabetin geliştirilmesi;
- f) Rekabet koşullarının iyileştirilmesi sonucunda tüketici seçimlerinin optimal düzeyde karşılanması ve tüketicinin en kaliteli malı en ucuza satın almasının sağlanması;
- g) Satılan zarardaki firmaların devlet bütçesine yük olmaktan çıkartılması; halkın öncelikli gereksinmelerine yönelik altyapı çalışmalarına daha fazla kaynak ayrılması;
- h) Sermaye piyasasının geliştirilmesi;
- i) Sermayenin tabana yayılmasıyla demokrasinin güçlendirilmesi;
- j) Sağ politika açısından kamu kesimindeki güçlü sendikaların disipline edilmeleridir.

1.3) Özelleştirmenin Doğuracağı Sakıncalar.

Yukarıda belirtilen yararların haricinde özelleştirmenin doğuracağı bazı sakıncalar da gözden uzak bulundurulmamalıdır.² Öncelikle, özelleştirme programlarının önemli bir amacı devlet tekellerinin kırılmasıdır. Ancak, yapılan özelleştirme devlet tekeli özel sektör tekeline çeviriyorsa, bir

² Bu konuda başvurulabilecek kaynaklar şunlardır: *Ibidem*, s. 37-41; Guiseppe Fajertag, *Privatization in Western Europe*, European Trade Union Institute, Brussels, April 1988.

takım sorunlar doğacak demektir. Çünkü, özel sektördeki şirketler kârlarını ençoklamaya çalışacak ve bunu yaparken de "tekel" olma avantajını kullanmaktan sakınmayacaklardır. Bu yüzden, herhangi bir refah kaybına yol açmamak için, hükümetlerin regülasyon konusunu ihmal etmemeleri gerekmektedir. Tekeller, regüle edilmedikleri koşullarda özelleştirmenin başarısını gölgeleyeceklerdir.

Ayrıca, KİT'lerin kâr amacı gütmeyen kamu hizmetlerine yönelik faaliyetleri bulunmaktadır. Oysa, bu hizmetleri devralan özel kuruluşlar faaliyetlerini yerine getirirken kamu yararından çok kendi kârlılıklarını düşüneceklerdir. Özel şirketler, kaynakları ve kapasiteyi daha verimli kullanabileceklerdir; ama tüketicinin de yararlarını daha az gözeteceklerdir. Bu yüzden, kamu hizmeti görmekte olan KİT'ler özelleştirildikten sonra ortaya çıkacak boşluk gerekli ekonomik önlemler alınarak yeniden düzenlenmelidir.

Şirketler, özelleştirildikten sonra, serbest piyasa ve rekabet koşullarında barınabilmek için elinde bulunan kaynakları en üst verimlilik düzeyinde kullanmak ve etkin olmayan üretim uygulamalarına son vermek zorundadır. Bu, kaçınılmaz olarak iş gücünde yapılacak kesintileri de kapsamaktadır; çünkü politik nedenlerle KİT'lerde gerekli istihdam miktarının üstünde işgücü birikmiş bulunmakta, dolayısıyla de böyle bir durumda işsizliğin artması kaçınılmaz olmaktadır.

Özelleştirmenin yukarıda da belirtilmiş olan diğer bir amacı da, yapılan satışlardan bütçeye finans kaynağı sağlanmasıdır. Bu konuda, farklı satış durumlarına göre tezler geliştirmek mümkündür. Öncelikle, bunları *tekel* ve *rekabet* piyasalarında çalışmakta olan şirketler olmak üzere iki grupta toplayabiliriz. Satış fiyatlarının doğru belirlenip belirlenmemesine göre, her iki tip firmanın özelleştirilmesi de benzer sonuçlar meydana getirecektir. Bu nedenle, satış alternatiflerini oluştururken firmaları ayrı ayrı incelememiz gerekmektedir.

1) Özelleştirilen *firma* kârlı çalışıyorsa ve doğru fiyata satılmışsa, bundan devletin bir kaybı olmayacaktır. Devletin satıştan önceki gelirini, kurumlar vergisi ve net kâr oluşturmaktadır. Satıştan sonra ise, bu geliri kurumlar vergisi ve bunun yanısıra net kâr karşılığı hesaplanmış olan firmanın satış fiyatı oluşturacaktır. Böylece, devlet, firmanın ileride yapacağı net kârı peşin olarak almış ve bu firma için yapması gereken yeni yatırımları da yeni sahibine devretmiş olacaktır.

2) Oysa, kârlı çalışmakta olan herhangi bir *firma* düşük fiyata satılırsa, devletin bir takım kayıpları söz konusu olabilecektir. Kurumlar vergisini almaya devam etmesine rağmen, satış fiyatı ile net kârın o zamanki gerçek değeri arasındaki fark, devletin kaybını oluşturacaktır. Bu da, kısa dönemde devlet bütçesinde gelir artırıcı bir etki yaratmasına rağmen, uzun dönemde gelir kaybına yol açacaktır.

3) Devletin zararda çalışan bir şirketi özelleştirmesi halinde ise, bir takım kazançları söz konusu olabilecektir. Öncelikle, bu şirket özel sektöre devredildikten sonra kârlı hale getirilirse, devlet kurumlar vergisi almaya başlayacaktır. Böylece, özelleştirme sonucunda devlet gelirleri artış göstermiş olacaktır. Bunun yanısıra, fiyatlandırmanın doğru yapıp yapılmamış olması da devletin gelirlerinin artması konusundaki durumu belirleyecek diğer (ve en önemli) etken olacaktır.

1.4) Özelleştirmenin İktisadi Verimlilik Açısından İncelenmesi.³

1.4.1) Mülkiyet ve İktisadi Verimlilik.

Mülkiyetin el değiştirmesinin *a-priori* verim artışı getireceğini söylemek

³ Konuyla ilgili olarak bakınız: Fikret Adaman & Ünal Zenginobuz, *KIT'lerin Satışı- Bir Değerlendirme*, mimeograf, İstanbul, Subat 1987.

mümkün gözükmemektedir. Özel mülkiyet veya kamu mülkiyeti altında üretim yapmanın birbirine üstünlüğü, piyasa bozukluklarının neden olduğu verimsizlikler ile politik sistemin neden olabileceği aksaklıkların karşılaştırılması sonucu belirlenebilecektir. Bu nedenle, bir mülkiyet biçiminin diğerine göre, her endüstride ve her ülkedede daha üstün olduğunu söylemek mümkün değildir.

Öte yandan, kamu sektörü ve özel sektör arasındaki performans farkı karşılaştırıldığında kamu mülkiyetinin iktisadi verimlilik ve etkinlik açısından çok zayıf kaldığı, bu aksaklığın piyasada eksik rekabet yarattığı, buradan hareketle de özel sektör mülkiyetinin tercih edilmesi gerektiği iddia edilebilir. Ancak, bu konu ile ilgili literatür değerlendirildiğinde, kamu mülkiyeti altında yönetimle ilgili teşviklerin etkisiz kaldığını ve verimliliğin daha düşük gerçekleştiğini kesin olarak iddia etmenin güç olduğu sonucuna varılmıştır.⁴ Gerçekten de, kamu ve özel üretim verimliliğini karşılaştıran kuramsal çalışmalarda her iki mülkiyet biçimi lehine de sonuçlar bulmak mümkündür.⁵

1.4.2) Rekabet ve İktisadi Verimlilik.

Teşvik sistemlerinin geliştirilmesi sırasında, hükümet, bilgi eksikliğinden kaynaklanan güçlüklerle karşı karşıya kalmaktadır. Bir başka ifade ile, hükümet, yöneticilerin (işletmenin amaçları doğrultusunda) harcadıkları "efor"u ve işletmenin gerçek kapasitesini doğrudan gözleyememektedir. Bu bakımdan, aynı veya benzer piyasalardaki diğer işletmelerin performanslarını incelemek, bu konudaki bilgi boşluğunun doldurulmasını sağlayacaktır. Elde edilen bilgilerin ışığında yeni ve daha etkin teşvik

⁴ R. Milward, "The Comparative Performance Public and Private Ownership", *The Mixed Economy* 'de, editör E. Roll, MacMillan, London, 1982.

⁵ Bu konuda bakınız: T.M. Bruggink, "Public versus Regulated Private Enterprise in the Municipal Water Industry: a Comparison of Water Costs", *Quarterly Review of Economics and Business*, 1982; R. A. Meyer, "Publicly Owned versus Privately Owned Utilities: a Policy Choice", *Review of Economics and Statistics*, 1975.

sistemleri geliştirilebilecektir. Böylece, etkin bir teşvik sisteminin oluşturulmasını sağlayan rekabet, beraberinde verimlilik artışını da getirecektir. Başka bir deyişle, rekabetin bulunduğu piyasalardaki bilgi ağının iyi çalışması sayesinde etkin teşvik sistemleri kurulabilmekte ve buna paralel olarak da verimlilik arttırılabilmektedir.

1.4.3) Regülasyon ve İktisadi Verimlilik.

Piyasa düzeni açısından regülasyonun amacı, tekeli kurumların neden olduğu sosyal refah kayıplarını azaltmaktır. Devlet tekelinin özelleştirildiği durumlarda ise, ortaya çıkabilecek sorunların çözümüne yönelik bir önlemler paketinin hazırlanması şarttır. Diğer taraftan, eksik rekabetin hüküm sürdüğü oligopol bir endüstriye kamu yararı gözeterek üretim yapacak bir kamu işletmesi yerleştirildiğinde, bu işletmenin varlığı endüstrinin ekonomik performansını belirleyen üretim ve fiyat gibi göstergeler üzerinde regüle edici etki yaratabilecektir. Bu da, kamu işletmesinin fiyatlarını düşürüp üretimini arttırması ile mümkün olabilmektedir. Herhangi bir kamu işletmesinin bu tip düzenleyici bir rolü üstlenebilmesi için gerekli olan şart, bu şirketin piyasadaki payının en az %25-30 dolaylarında olmasıdır. Böylece, oligopol güce sahip diğer firmalar da, piyasadaki varlıklarını sürdürebilmek için aynı politikayı takip etmek durumunda kalacaklardır. Bu nedenle, özelleştirme politikalarının olası sonuçları değerlendirilirken, kamu işletmelerinin bu şekilde oynadıkları düzenleyici rol de göz önüne alınmak zorundadır.

1.5) Özelleştirmenin Sosyal Adalet Açısından İncelenmesi.

Özelleştirme yoluyla mülkiyet değişiminin gelir dağılımı üzerinde doğrudan etkileri olmasını beklemek yanlış olmayacaktır. Özelleştirme sonrasında mal fiyatlarının düzey ve yapısında ortaya çıkabilecek değişiklikler ve özelleştirilen işletmenin hisselerinin piyasaya sürülüş fiyatı, bu etkinin

düzey ve niteliğini belirleyecektir. Gerçek değerinin altında belirlenecek hisse senedi fiyatları, kamudan yeni sahiplere doğrudan gelir aktarımı anlamına gelecektir.

Özelleştirme programlarının amaçları arasında sayılan, daha geniş bir küçük yatırımcı kesimi hisse senedi sahibi yapmaya yönelik girişimlerin başarılı olup olmayacağı konusunda önceden bir belirlemede bulunmak mümkün gözükmemektedir; ayrıca, küçük hisse sahiplerinin satış sonrasında hisse senetlerinin değerinde ortaya çıkabilecek yükselmeler karşısında hisselerini elden çıkarmak yoluna gitmelerini beklemek de yanlış olmayacaktır.

Hisse senetlerinin fiyatı, özelleştirme uygulamasının gelir dağılımı açısından en fazla önem taşıyan noktasını oluşturmaktadır. Hisse senedi fiyatlarının düşük şekilde belirlenmesi toplumun pay senedi alabilecek kesimine doğrudan gelir aktarılması sonucunu beraberinde getirdiğinden, özelleştirme uygulamalarını bu yönüyle toplumun geri kalan kısmı üzerinde bir tür vergilendirme olarak görmek de mümkündür. Özellikle, özelleştirme girişiminin başarısının satışa sunulan hisselerin tamamının satılmasına bağlanması ve bu başarı kriterinin hisse fiyatlarının gerçek değerlerinin altında belirlenmesine yönelik bir eğilim yaratması, yukarıda değindiğimiz haksız gelir transferi sonucunun ortaya çıkışını kolaylaştıracaktır.

Özelleştirme olgusuna genel bir bakış attıktan ve böylesi bir uygulamanın avantaj ve dezavantajlarının altını çizdikten sonra, bugüne kadarki uygulamalar hakkında bir fikir sahibi olmak için Avrupa'daki özelleştirme çabalarının önemlilerini aktarmaya ve tartışmaya çalışacağız.

2) AVRUPA'DA ÖZELLEŞTİRME.

Çalışmamızın bu bölümünde Avrupa'da yapılmış özelleştirmelerden üçünü inceleyeceğiz. Çalışmamıza, öncelikle, özelleştirmenin ilk başladığı ülke olması nedeniyle İngiltere'den başlayacağız. İkinci olarak, hacim olarak en

yüksek özelleştirmenin gözlendiği Fransa ile devam edeceğiz. Son olarak da, sınırlı özelleştirmeye ya da özelleştirmemeye örnek olması nedeniyle İtalya'yı inceleyeceğiz.

2.1) İngiltere Örneği.

İngiltere'deki özelleştirme çalışmaları, 1979 yılında yönetime gelen Thatcher Hükümeti tarafından uygulanmaya başlanmıştır ve 1988'e kadar Kamu sektörünün 1/3'ü özelleştirilmiştir. Yapılan 16 özelleştirme sonucunda, hazineye 30 milyar \$ gelir sağlanmıştır ve 600,000 kamu işçisi özel sektöre transfer olmuştur.⁶

Hükümetin böyle bir politikayı uygulamasındaki amacı ise, pay sahipliğini yaygınlaştırmak (diğer bir deyişle "sermayeyi tabana yaymak") ve piyasada rekabeti arttırmaktır. Böylece, hem verimlilikte artış sağlanabilecek hem de tüketici yararına bir seçim yapılmış olacaktır. Ayrıca, satılan şirketlerden elde edilen gelirle bütçeye katkı da sağlanacaktı.

Bu doğrultuda yapılan özelleştirmeler sırasında, pay senetleri genellikle "sabit fiyatlı" olarak Borsa'da ve aracı kurumlar eliyle pazarlanmıştır. Ayrıca, senetlerin bir kısmı da doğrudan çalışanlara satılmıştır. Bu arada, herhangi bir şirket özelleştirilmeye aday olduğunda, satışın gerçekleştirilebilmesi için parlamento'nun onayı gerekmektedir. Bu onaydan sonra, özelleştirilecek firma anonim şirket statüsüne geçirilmektedir. Bu anonim şirket, özelleştirilecek olan kamu şirketinin operasyonlarını devralmakta ve gerekli regülasyon uygulamalarında bulunmaktadır. Ayrıca, İngiltere'deki uygulamanın diğer ülkelerden farkı da, genellikle payların tümünün satılmasıdır. Bu arada, bazı önemli alanlarda ise, milli çıkarları korumak, gerekli müdahalelerde bulunmak ve istikrarı sağlamak için "altın pay" (golden share) denilen bir pay da devlette kalmaktadır.⁷ Bir başka

⁶ G. Fajertag, *op. cit.*

özellik de, İngiltere'de her zaman kârlı devlet teşebbüslerinin değil, zarardakilerin de satılmasıdır (örnek olarak Jaguar otomobil şirketi verilebilir).

Bunların yanı sıra, özel sektördeki firmaların çalışanlarına pay önerilerinde bulunmalarını teşvik etmek için de, gerekli vergi indirimleri yapılmıştır. Sonuç olarak, 1979'da 30 olan bu tip çalışanlarının ortak olduğu firma sayısı 1985'de 1000'e ulaşmıştır ve bu dönem içerisinde 1 milyon çalışan en az 1.5 milyar \$ değerinde paya sahip olmuştur.⁸

Özelleştirilen şirketlerin performanslarına bakıldığında, cirolarda, kârlarda, ve hisse senetlerinin değerlerinde bir yükselme gözlemlenmektedir. Örneğin, 1982'de yönetici ve işçileri tarafından satın alınan National Freight Consortium'un ticari kârları üç yıl içerisinde iki katına ve hisse senetleri değeri ise 12 katına çıkmıştır. Fakat, bunların yanı sıra sosyal adalet ve rekabetin sağlanması açısından bazı pürüzler varlığını sürdürmektedir. En önemlisi de, Hazine'ye daha çok para girmesini sağlamak amacı ile, rekabeti arttıracak olan liberalizasyon ve regülasyon politikalarının gevşetilmesidir. Bunun en belirgin örneği, British Telecom'un satışında görülmektedir. Önceden devlet tekeli olan British Telecom ve British Gas Corporation, özelleştirilerek özel tekel haline getirilmişlerdir. Her iki olayda da, kısa vadede bütçe gelirlerini arttırmak, Hükümet tarafından rekabetin geliştirilmesine tercih edilmiştir.⁹

Ayrıca, sermayenin tabana yayılması ilkesi çerçevesinde, 1979'da 3 milyondan az olan pay sahiplerinin sayısı, yapılan özelleştirmelerle 1987'de 9 milyona yükselmiştir. Bu artışa rağmen, pay sahipliğinin yaygınlaştırılması konusunda TUC'un (Trade Union Confederation -Sendikalar

⁷ G. Fajertag, *op. cit.*, s.48.

⁸ "Privatization - Everybody's Doing It, Differently", *The Economist*, December 21, 1985, s.83.

⁹ *Ibidem*, s.84.

Birliği Konfederasyonu) yaptığı bazı eleştiriler bulunmaktadır. TUC, küçük pay sahiplerinin çoğu hisselerini az bir kâr karşılığında sattıkları için, büyük finans kuruluşlarının özelleştirilmiş şirketlerin kontrolünü kolayca ele geçirebileceklerini savunmaktadır. Örneğin, British Airways'ın satışında, Şubat 1987'de 1.1 milyon olan pay sahibi sayısı, üç ay içinde 650,000 azalarak 450,000'e düşmüştür. British Gas ise, 4.5 milyon pay sahibinin 1/3'ünü satışından 4 ay sonra kaybetmiştir.¹⁰

2.2) Fransa Örneği.

Fransa'da, Jacques Chirac Hükümeti tarafından 1986-1988 döneminde geniş kapsamlı bir özelleştirme politikası uygulanmıştır. Aslında Fransa'da özelleştirme Chirac Hükümeti ile başlamamıştır. İlk özelleştirme çalışmaları, 1983'de Sosyalist Hükümet tarafından başlatılmış ve 1983-1986 döneminde bu politika sürdürülmüştür. Sosyalistler, bir yandan kamu sektöründeki firmaların yan kuruluşlarının satılmalarını desteklemişler; bir yandan da, devlet teşebbüslerinin Borsa'da tedavülde olan hisselerinin miktarını arttırmalarına göz yummuşlardır. Son olarak da, kamu şirketlerinin, kendi yan kuruluşlarının hisse senetlerini piyasaya çıkarıp satmalarına izin vermişlerdir. Buna örnek olarak, 1985'de Saint Gobain'nin yan kuruluşu olan Saint Gobain Emballage'ın hisselerinin %15'inin satılması gösterilebilir.

Özelleştirme politikasının iki önemli amacının: (i) Fransızları hisse sahibi bir millet yapmak; (ii) devletin piyasadaki ekonomik rolünü azaltmak olduğu hükümetçe savunulmuştur. Bu çerçevede, Chirac Hükümeti, tahmini 45.5 milyar dolarlık sermaye değeri olan, 900,000 çalışanı ile 66 şirketi özelleştirmiştir. (Bu da, hacmi 180 milyar \$ olan Paris Borsası'nın 1/4'üne eşittir.) Özelleştirilen firmaların arasında General de Gaulle zamanında devletleştirilmiş şirketler de vardır ki, bunları özelleştirmeye şimdiye kadar hiçbir hükümet cesaret edememiştir.

¹⁰ Guiseppe Fajertag, *op. cit.*

Chirac Hükümeti zamanında, özelleştirilecek şirketler 2 Temmuz 1986 Yasası ile teker teker belirlenmiştir. Özelleştirme ile ilgili bütün önemli kararlar Maliye Bakanı tarafından alınmıştır. Bu konuda, Maliye Bakanının, oyunun kurallarını belirlemenin yanı sıra, fiyat, hissedarların tespiti, yönetim kurulunun kompozisyonunun belirlenmesi konularına da el atarak özelleştirme sürecini tek merkezden idare ettiği yollu eleştiriler mevcuttur.¹¹

Özelleştirmenin yöntemi ise 6 Ağustos 1986 Yasası ile belirlenmiştir. Bu yasaya göre, *kamu hizmetleri* ve *tekeller* özelleştirme programı dışında bırakılmıştır. Sadece rekabetin olduğu pazarlarda bulunan ve mali durumu iyi olan şirketler programa alınmışlardır.

Özelleştirme politikası konusunda, Chirac Hükümeti, bir yıl içerisinde dikkati çeken bir politik ve ekonomik başarı kazanmıştır. Bir yıl içinde beş yıllık programın üçte birini tamamlamıştır. 1988 seçimlerinden önce yapılan bu özelleştirmelerde şirketlerin tümü bir seferde satılmıştır. Bunun sebebi, Chirac Hükümeti'nin, herhangi bir firmada, hem özel hem kamu sermayesinin aynı anda bulunmasını politika olarak reddetmesidir. Böylece yapılan özelleştirmelerde şirketlerin %100'ü satılmıştır. Bu satışlarda pay dağıtımı şöyle yapılmıştır: %10 işçilere; %15-20 arası yabancılara; %50 halka; %25 de on kadar büyük pay sahiplerine satılmıştır. %25 hissenin büyük pay sahiplerine satılmasının arkasındaki mantık, istikrarlı bir çekirdeğin oluşturulması kaygısıdır.¹² Bu istikrarlı çekirdeğin kurulmasındaki amaç ise, kârdan daha çok çıkarı olacak az sayıda insanın firmayı daha kolay yönlendirebileceğidir. Ayrıca, çalışanlara pay satışında indirim sağlanmıştır; fakat bu indirim payların satış fiyatının %20'sinden fazla olamamaktadır. Bunun yanı sıra, bazı özel durumlarda, işçilere bedava

¹¹ Daha fazla bilgi için bakınız: Michel Bauer, "The Politics of State-Directed Privatisation: The Case of France 1986-1988", *West European Politics*, Ekim 1988, s. 49-60.

¹² *Ibidem*.

pay dağıtımı ve gelir vergisi indirimi gibi kolaylıklar sağlanmıştır.

Fransa'daki özelleştirmelerle ilgili diğer önemli bir konu da, özelleştirilen şirketlerin kimlere satıldığıdır. Yapılan özelleştirmeler sonunda, 1985'de sayıları 1.5 milyon olan pay sahipleri, 1987'de 8 milyona çıkmıştır. Örneğin, Saint Gobain'in satışında 1.5 milyon, Paribas'da ise 3.8 milyon kişi yatırım yapmıştır. Her ne kadar Özelleştirme Programında mülkiyetin tabana yayılması ilke olarak benimsenmişse de, pay sahipliği ve yönetime katılma konusunda gerekli hassasiyet gösterilememiş, bunun sonucu olarak da küçük pay sahipleri yönetim kurullarında söz sahibi olamamışlardır. Bu konuda suçlamalar, biraz da doğal olarak, yetkiyi tek elde toplayan Maliye Bakanına yöneltilmektedir.

Özetlemek gerekirse, Chirac Hükümeti, devletin piyasadaki rolünü azaltmak amacıyla birçok özelleştirme gerçekleştirmiştir. Buna rağmen, Fransız müdahaleciliğinin başka hiçbir dönemde bu kadar yoğun olmadığı, liberal görülen özelleştirme programının aslında anti-liberal olduğu yollu görüşler sıkça göze çarpmaktadır. Buna sebep olarak da, özelleştirilmiş şirketlerin yöneticilerinin halen Hükümet ve Başbakanla olan yakın ilişkilere göre saptandığı ileri sürülmektedir.

2.3) İtalya Örneği.

İtalya'da ilk devlet müdahaleciliği, 1880'lerde zor durumda olan finansman gruplarını destelemek amacı ile başlamış ve zamanla da artmıştır. Ayrıca, 1930'lardaki dünya ekonomik krizi, İtalyan Devleti'nin zor durumdaki şirketlere yardım için IRI'yi (Institute for Industrial Reconstruction - Endüstride Yenidenyapılanma Kurumu) kurmasına neden olmuştur. Daha sonraları, bu yardımlar, kurtarma operasyonlarına dönüşmüş ve IRI, zarardaki birçok şirketi devralmak zorunda kalmıştır. Böylece, devlet holdingleri çok genişlemişler ve büyüdükçe de devletin fonlarından daha çok

yararlanmak zorunda kalmışlardır. Bu da holdinglerin özerkliğini gittikçe azaltmış ve hükümet politikalarının çok fazla etkisinde kalmalarına neden olmuştur. İşte bu noktada, özelleştirme onları bu kısır döngüden çıkartmayı amaçlamıştır.

İtalya'daki ilk özelleştirmeler, 1959-1982 yılları arasında yapılmıştır. Ancak, küçük şirketlere uygulanan bu özelleştirmeler, kamu şirketlerinin ekonomideki paylarında bir azalmaya yol açmamıştır. 1983'den sonraki dönemde ise daha yoğun bir özelleştirme programı ile yılda ortalama 4 veya 5 büyük şirket özelleştirilmiştir. Bu da Fransa'da yapılanların 1/5'ine, İngiltere'dekilerin ise 1/4'üne eşittir.¹³

1983'den sonraki dönemde uygulanmaya başlanan özelleştirme projesi, bir politik program veya hükümet programı olarak ortaya çıkmamıştır. Aksine, kamu teşebbüsleri tarafından, reorganize olmak ve özerklik kazanmak amacı ile başlatılmıştır. Özelleştirilecek şirketleri ise, üç büyük kamu holdingi IRI, ENI¹⁴, ve EFIM¹⁵ seçmektedir. Özelleştirmeden sağlanan gelir ise bütçeye gitmemekte, yukarda adı geçen üç holding tarafından gerektiği zaman kullanılmak üzere devletin kasasında depolanmaktadır.

Bir iki sayı vermek gerekirse, 1984-86 döneminde yapılan özelleştirme operasyonlarından 5.1 milyar \$ gelir sağlanmıştır.¹⁶ 1980-86 döneminde ise toplam 25 şirket özelleştirilmiş; ve bu durumdan 50,968 işçi etkilenmiştir. (Buna karşılık, örneğin, İngiltere'de 1979 - Şubat 1985 arasında yapılan özelleştirmeler 400,000 çalışanı kapsamıştır.)

¹³ Patrizio Bianchi, Sabino Cassese ve Vincent della Sala, "Privatization in Italy: Aims and Constraints", *West European Politics*, Ekim 1988, s.88.

¹⁴ ENI, 1953'de, yabancı şirket veya monopollerin himayesinde bulunan petrol ve kimya endüstrilerinde rekabeti yaygınlaştırmak için kurulmuştur.

¹⁵ IRI, ENI ve EFIM'in arasında en genç olan EFIM ise, 1962'de kurulmuştur ve mühendislik ile tarım dallarındaki şirketleri bünyesinde bulundurmaktadır.

¹⁶ Giuseppe Fajertag, *op. cit.*, s. 63.

İtalya'daki özelleştirme projesinin vurgulanması gereken diğer bir farklılığı ise, özelleştirilecek şirketleri kamu holdinglerinin yöneticilerinin seçmeleridir. Ayrıca, şirketin ne zaman, kime, hangi fiyata ve hangi şartlar altında satılacağı da yöneticilerin karar yetkisindedir.

Yöntem konusunda ise, İtalya'nın belirli bir özelleştirme yöntemi yoktur. Her holding için değişik durumlar söz konusudur. Örneğin, IRI'nin herhangi bir malını satması için izine ihtiyacı yoktur. Oysa, herhangi bir şirketinin kontrolünün kaybedildiği konumda, ENI'nin izin almaya ihtiyacı vardır. Ancak, bir firmanın satışı, tüm holdingi tamamen g sektörün dışında bırakıyorsa, bu durumda özelleştirmenin gerçekleşebilmesi için, hazırlanmış olan özelleştirme programının CIFI (Endüstri Politikalarını Düzenleme Komitesi) tarafından onaylanması gerekir.

İtalya'da özelleştirilen şirketlerin genelde satılma şekli İngiltere ve Fransa'ninkinden farklı bir yapı göstermektedir; çünkü, İtalya'da sermaye piyasasının gelişmemiş olmasından ötürü, büyük şirketlerin toptan satışları yine büyük olan özel şirketlere yapılmıştır. Bu, Alfa Romeo'nun Fiat'a satılması örneğinde de açıkça görülmektedir. Ancak, yine de Alfa Romeo'nun Fiat'a satışında olumlu bir yön de vardır. Bu da, satışın açık arttırma sonucu yapılmış olmasıdır. (Açık arttırmaya Ford ve Fiat şirketleri katılmıştır.) Ayrıca, rekabeti sağlayacak ve tekelleşmeyi önleyecek regülasyonların olmaması da, İtalya için, devlet tekellerinin özel tekellere dönüşmesi veya sermayenin belli ellerde toplanması gibi potansiyel bir tehlikeyi gündeme getirmektedir.

Avrupa'daki özelleştirme çalışmalarına yapmakta olduğumuz bakışı bitirmeden önce, İtalya'daki IRI modelini ana hatlarıyla sunmanın çeşitli açılardan yararlı olacağını düşündük. Ekonomideki önemli payı ve uzun bir tarihsel geçmişe sahip olması dolayısıyla Türkiye'deki KİT'lerle benzerlikler gösteren IRI, sahip olduğu özerk yapısı sayesinde, iktisadi verimliliğini

yükseltip piyasa koşullarında varlığını sürdürebilmekte ve sonuçta da bütçeye herhangi bir yük getirmemektedir. Bu çerçevede, IRI, yeterli özerk bir yapıya sahip oldukları takdirde devlet mülkiyetindeki işletmelerin de verimliliği sağlayabildiklerinin bir örneğini oluşturması açısından önemlidir. Bu, (1.4.1'de tartışılan) mülkiyet ve iktisadi verimlilik ilişkisi açısından son derece önemli bir saptamadır. Ayrıca, yukarıda da açıklanmaya çalışıldığı gibi, IRI'nin kendi birimlerinin özelleştirilmesinden de sorumlu olması, özelleştirmeye yeni bir boyut katmaktadır. Dolayısıyla, hem daha verimli çalışan bir kamu kesimi oluşturmak ve hem de özelleştirmeleri daha iyi düzenleyebilmek açısından IRI örneğinden alınacak dersler bulunabilir.

2.3.1) IRI Örneği.

İtalya'da devlet holdingleri, özel sermaye ortaklığına açık ve rekabetin bulunduğu pazarlarda faaliyette bulunan veya kamu hizmetlerinin acentalığını yapan anonim şirketlerdir. Bu şirketler, dört ayrı yönetim bünyesinde gruplandırılmışlardır (IRI, ENI, EFIM, EAGC).¹⁷ Devletin dolaylı veya dolaysız kontrol ettiği bütün bu birimlerden İşletmeler Bakanlığı sorumludur. Yukarıdaki gruplara giren tüm şirketler faaliyetlerinde özerktirler. Ancak, başkan ve başkan vekilleri adaylarının belirlenmesi, seçimi ve atanması, parlamento'nun görüşlerinin de alması şartıyla, Hükümetin yetkileri dahilindedir.

Devlet holdinglerinin yapısı ve kontrol mekanizmaları ise şöyledir:¹⁸

* Kamu Holdingleri, en genel anlamda, CIPE (Interministerial Committee for Economic Planning- Bakanlıklararası Ekonomik Planlama Komitesi) ve CIPİ

¹⁷ IRI, Istituto per la Ricostruzione Industriale'ye (Sanayii Yeniden Yapılandırma Enstitüsü); ENI, Ente Nazionale Idrocarburi'ye (Ulusal Sıvı Enerji Kurumu); EFIM, Ente Partecipazioni e Finanziamento Industriale Manufatturiera'ya (Sınai Finansman ve İştirakleri Kurumu) karşılık gelmektedir.

¹⁸ Gruppo IRI, *IRI Year Book*, 1986.

(Interministerial Committee for Industrial Planning- Bakanlıklararası Sınai Planlama Komitesi) tarafından yönetilmektedir. CIPE'nin, CIPI'ya tanınmamış, denetleme ve yol gösterme ile ilgili her konuda yetkisi vardır.

CIPE, Hükümet'in ekonomik politikası çerçevesinde genel yol gösterici noktaları belirlemektedir; özellikle de hizmet sektöründe belirleyiciliği bulunmaktadır. Aynı işlemi, CIPI, endüstri sektöründe yerine getirmekte ve yönetici bünye tarafından her yıl hazırlanan uzun dönem planları da incelemektedir.

* Ayrıca, Devlet İşletmeler Bakanlığı, CIPE ve CIPI'da temsil edilmekte ve sistem için alınan yol gösterici kararların verilmesinde rol almaktadır. Bu Bakanlık, IRI-ENI-EFIM-EAGC'ye faaliyetleri ile ilgili direktifler vermekte ve bunun yanısıra yönetimin kârlılığını ve bakanlığın verdiği direktiflere uyup uymadığını da kontrol etmektedir.

* Parlamento'nun ise, CIPI'dan (uzun dönem müdahale planları yoluyla), Devlet İşletmeler Bakanlığı'ndan (organların yıllık raporları yoluyla) ve Devlet Denetleme Kurulu'nun yıllık raporlarından (yönetim organlarının mali yönetimi ile ilgili yıllık raporları yoluyla) aldığı bilgiler temelinde devlet işletmeleri hakkında önerilerde bulunmak ve kontrol mekanizması sağlamak gibi bir rolü vardır.

IRI'nin Tarihsel Gelişimi:

Kamu Holdingleri arasında en büyük yeri tutan IRI, 1930'ların kriz dönemini takip eden 1933 yılında, İtalyan banka sistemini yeniden yapılandırmak ve eski sağlığına kavuşturmak için kurulmuştur.

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra, ticari bankalar İtalyan Endüstri'sinin büyük bir yükünü omuzlamışlar ve birçok önemli şirketi devralmışlardı. Bu da,

bankaların sermayesinin büyük bir kısmının bloke olmasına sebep olmuştu. IRI, bu aşamada, geçici bir kurum olarak ortaya çıkmış; 1937'de ise endüstri şirketlerinin yönetimi ile ilgilenecek kalıcı bir organ haline gelmiştir. 1970'lerdeki kriz dönemine kadar da şirketlerin durumunu iyi idare etmiştir. Ancak, batık şirketleri kurtarma operasyonları ve aşırı istihdam gibi nedenler yüzünden büyük ekonomik kayıplar vermeye başlamıştır.

Bu noktada, 1970'lerin sonu 1980'lerin başlarında, yeni bir IRI modeli geliştirilmiştir. IRI'nin yeni başkanı Romano Prodi, grubunun kayıplarını önlemek için girişimlerde bulunmuş ve buna öncelikle kurtarma operasyonlarına son vermekten başlamıştır. Daha sonra, aşırı istihdamı azaltmak için gerekli önlemleri almış ve bunun için ilk olarak yaşlıların emekliye ayrılmasının teşvik edilmesini sağlamıştır. Şirketlerin durumunu düzeltmek ve bütçeye olan yüklerini azaltmak için de, sosyal ve politik amaçları bir yana bırakarak kâr ençoklamasına göre çalışmalarına karar vermiştir. Alınan sonuçlarda, politikalarının başarılı olduğu görülmüştür. Zarardaki şirketlerin çoğu kâra geçmiştir; ve IRI'nin 1989'da devlet bütçesine olan ihtiyacının sıfırlanacağı tahmin edilmektedir.¹⁹

3) TÜRKİYE'DEKİ ÖZELLEŞTİRME FAALİYETLERİ.

Bu bölümde incelenecek olan Türkiye'deki özelleştirme faaliyetlerine 1980 öncesi tarihsel perspektif sunularak başlanacaktır. Sonraki ikinci alt bölümü, 1980 sonrası yapılan KİT reformu ve 1980-84 yılları arasında yapılan özelleştirme çalışmaları oluşturacaktır. Üçüncü olarak Morgan Bank raporunun genel çerçevesi tartışılacaktır. Son olarak da, 1984 sonrası Özal Hükümeti döneminde yapılan özelleştirme çalışmalarının bir analizi yapılacaktır.

3.1) 1980 Öncesi Tarihsel Perspektif.

¹⁹ Bakınız: Patrizio Bianchi, "The IRI in Italy: Strategic Role and Political Constraints", *West European Politics*, vol.10, no.2, Nisan 1987, s.285.

Türkiye'de KİT'lerin kuruluşu Cumhuriyet'in ilk yılları olan 1930'lardaki "étatist" döneme rastlamaktadır. O yıllarda, KİT'ler, ülkenin endüstrileşmesinde önemli rol oynamış ve ithal ikameciliği ile pazarda büyük bir boşluğu doldurmuşlardır. 1950'lerden sonra özel sektörün de önem kazanmasına rağmen, KİT'ler, endüstrideki anahtar rollerini sürdürmeye devam etmişlerdir. Özellikle 1963-1978 arasındaki üç Beş Yıllık kalkınma planları süresince, özel sektöre ucuz hammadde sağlama görevini üstlenmişlerdir.

KİT'lerin Türk ekonomisi için önemi, toplam çıktı ve sabit sermaye birikimindeki paylarından anlaşılabilir. Bu yüzdeler aşağıdaki Tablo.1'de²⁰ belirtilmişlerdir.

Tablo.1: Kamu Sektörü ve KİT'lerin Sabit Sermaye Birikimindeki Payı, 1980-1987.

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>
Kamu'nun Toplam Sabit Yatırım- lardaki Payı (%)	55.8	62.2	61.5	56.2	54.0	58.1	58.1	54.4
Kamu'nun Oluşturduğu Toplam Sabit Sermaye Birikiminde KİT'lerin Payı (%)	58.2	53.6	53.5	57.4	52.0	53.3	46.1	44.2

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı, Türkiye: Ana Ekonomik Göstergeleri.

Ayrıca, KİT'lerin etkinlik ve verimlilik performansıyla ilgili

²⁰ Daha çok bilgi için bakınız: Ziya Önis, *Evolution of Privatization in Turkey: The Institutional Context of Public Enterprises Reform*, mimeograf, İstanbul, Mart 1989.

memnuniyetsizlik ve endişeler eskilere dayanmaktadır. Buna rağmen, KİT'lerin yukarıdaki problemlerinin yoğunlaştığı dönem, 1970'lerden sonralara rastlamaktadır. 1970'lerin sonlarındaki artan enflasyon ve bunu takip eden krizin önemli nedenlerinden bazıları, KİT'lerin faaliyet zararlarındaki artışlar ve bu zararların Hükümet bütçesinden finanse edilmesidir. Böylece, bütçe açıkları meydana gelmiş ve bu da para basılarak kapatılmaya çalışılmıştır. Sonuçta, gerçek kaynaklardan finanse edilmeyen bütçe açıkları ve piyasadaki artan para miktarı yüksek düzeyde enflasyona sebep olmuştur.

KİT'lerin performansı hakkındaki artan endişeler sonucu çeşitli öneriler ortaya çıkmıştır. Örneğin, yöneticilerin özerkliğinin ve teşviklerin yetersizliği dikkati çeken unsurlardan biri olmuştur. Birçok araştırmacı, KİT'lerin yöneticilerinin politik müdahalelerden negatif bir şekilde etkilendiği, iş garantisinin bulunmadığı ve maddi teşviklerin yetersiz olduğu konusunda fikir birliğine varmışlardır. Yine de, KİT sektörü, etkinlik ve verimliliği arttırmayı sağlayabilecek yönetici teşvik mekanizmasını kurmayı başaramamıştır. Bunun yanı sıra, KİT'lerin etkin çalışmamasının diğer bir sebebi de, finansmanlarını devlet bütçesinden karşılamaları ve devletin bunlar üzerindeki kontrolünün yetersiz olmasıdır. Bir bakıma iflas risklerinin olmaması diye de yorumlayabileceğimiz bu durum, onların maliyetlerini enaza indirmek için uğraşmamalarına yol açmaktadır. Bu da, büyük ölçüde verimsiz çalışmalarına sebep olmaktadır.

KİT'lerin performanslarını arttırmaları ilgili aksayan diğer bir nokta ise, çoğunun faaliyetlerini tekel veya oligopol pazarlarda devam ettirmeleridir. Ayrıca, ithal ikamesi stratejisi çerçevesinde yüksek oranda korunmaya da tabi tutulmakta ve piyasadaki rekabetin baskılarından etkilenmemektedirler. Son olarak, fazla istihdam, KİT'lerin verimliliğinin arttırılması konusundaki önemli bir engeli oluşturmaktadır.

KİT'lerin yeniden yapılanması hakkındaki reform çalışmaları ise 1970'lerin ikinci yarısında başlamıştır. Özellikle, 1979-1983 dönemi için hazırlanmış Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda reformla ilgili önemli öneriler sunulmuştur. Bu öneriler de, genellikle, kamu teşebbüslerinin iç yapılarının, fiyatlandırma ve yatırım kararlarının yeniden organizasyonunu kapsamışlardır. Yöneticilere daha fazla özerklik ve daha etkin teşvik sistemlerinin hazırlanması konuları ise, önerilerin ana temasını oluşturmuştur. Ancak, dış rekabete açılmayı da içeren, KİT'lerin özelleştirilmesi ve liberalizasyonu bu tasarılar da yer almamıştır. Bunun sebebi de, temelleri 1930'lara dayanan KİT'lerin *Kemalist* dönemin bir mirası olmalarıydı. Bu da, KİT'lerin mülkiyetinin kamu'dan özel sektöre olası transferinin önünde önemli bir politik engel oluşturmaktaydı.

3.2) 1980 Sonrası KİT Reformu ve 1980-1984 Arasında Yapılan Özelleştirme Çalışmaları.

Yukarıdaki çerçevede hazırlanmış öneriler, Mustafa Aysan'ın²¹ 1980'deki askeri müdahaleden sonra kurulan Ulusu Hükümetine sunduğu raporla doruk noktasına ulaşmıştır. Aysan, raporunda, İtalya'daki IRI modelinden esinlenerek, KİT'lerin sektör holdingleri olarak organize edilmelerini önermiştir. Aysan'ın tasarısı, Ulusu Hükümeti zamanındaki kamu politikalarını önemli ölçüde etkilemiş ve önerilerinden bazıları da yürürlüğe konmuştur.

KİT reformu 1980'lerde politik gündemde bulunan önemli bir konu olmuştur. Geçmişe bakıldığında, özellikle 1980'lerin ilk yarısında, kamu sektörünün reform politikasının belirlenmesinde Dünya Bankasının önemli bir rol oynamış olduğu gözlenmektedir; bu çerçevede, 1980-84 yılları arasında, Dünya Bankası Türkiye'ye beş adet Yapısal Uyum Kredisi (SAL) vermiştir. Türkiye'deki KİT reformu çerçevesinde SAL programının empoze ettiği üç

²¹ Daha fazla bilgi için bakınız: Mustafa Aysan ve Selahattin Özmen, *Türkiye'de ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri*, İstanbul, Kardeşler Basımevi, 1981.

önemli hedef vardır. Bunları şöyle sıralayabiliriz: (i) kısa dönem mali durumun iyileştirilmesi; (ii) yatırım programlarının yeniden gözden geçirilmesi ve finansmanın bütçe dışında bir kaynaktan sağlanması; (iii) KİT'lerin özel sektörü destekleyen rolünün değiştirilmesi.²²

Yine de, özelleştirme, KİT reformunun gündeminde yer almamıştır. Ancak, yapılan faaliyetlerde, Dünya Bankası'nın yukarıdaki şartlarıyla büyük uyum gözlenmiştir. 1970'lerdeki kronik zararlara kıyasla, 1980 sonrasında, KİT'lerin kârlılığında dikkati çeken iyileşmeler görülmüştür. Bu gelişmede, fiyatların üzerindeki regülasyonun kaldırılması önemli bir araç olmuştur. Fiyat kontrollerinin kaldırılması sonucunda, KİT'lerin bütçeden borç alma talepleri de azalmıştır.

Bütün bu gelişmelerde altı çizilmesi gereken önemli bir konu, kârlılıktaki artışın verimlilik veya etkinlikteki iyileşmeleri de beraberinde getirmesi anlamına gelmediğidir. Çünkü, KİT'lerin büyük bir kısmı tekel gücüne sahip olduklarından veya tam rekabet koşullarının bulunmadığı pazarlarda faaliyet gösterdiklerinden, tekel güçlerini istismar edecek bir konumda bulunmaktadır. KİT'lerin artan kârlılığı, sonuçta verimliliklerindeki iyileşmeden değil ürünlerinin yüksek olan fiyatlarından gelmektedir.

3.3) Morgan Bank Raporu.

Kasım 1983'deki seçimlerle çok partili demokrasiye geçildikten sonra iş başı yapan Özal Hükümeti, pazar ağırlıklı bir ekonomiye geçişi hızlandıracak reformları hazırlamaya başlamıştır. Ocak 1984'de ise, ticaret ve sermaye piyasası liberalizasyonuna başlanmıştır. Ticaret liberalizasyonuna paralel olarak da, KİT'lerin özelleştirilmesi ciddi bir şekilde Hükümetin gündemine alınmıştır. Başlangıçta, Devlet Planlama Teşkilatına (DPT) özelleştirme

²² Bu konuda bakınız: P. Mosley, "Privatization, Policy Based Lending and World Bank Lending", Editörler P. Cook ve Colin Kirkpatrick, *Privatization in Less Developed Countries*, Brighton, Wheatsheaf Books, 1988.

programının organizasyon ve yürütme yetkisi verilmiştir. DPT de, Morgan Bank'ı özelleştirme için bir Ana Plan hazırlamakla görevlendirmiştir. Banka, raporunu Mayıs 1986'da teslim etmiştir.

Morgan Bank'ın raporunun ana hedefini şirketlerin özelleştirmeye uygunluklarına göre sıralanması oluşturmuştur. Şirketleri satılabilirliklerine göre üç kategoriye ayırmışlardır. Bunu yaparken de kârlılıklarını ve pazar potansiyallerini anahtar veri olarak kullanmışlardır. Banka, üç kategoriye göre şirketleri şöyle ayırmışlardır:²³

a) Birinci Öncelikte Olanlar.

(i) *Tümü satılabilecek şirketler:* T.C. Turizm Bankası A.Ş. (TURBAN), Türk Hava Yolları A.O. (THY), Uçak Servisi A.Ş. (USAŞ)

(ii) *Çağunluğu satılabilecek şirketler:* Yem Sanayii T.A.Ş. (YEMSAN), T. Çimento Sanayii A.Ş. (ÇİTOSAN).

(iii) *Büyük bir kısmı satılabilecek şirketler:* TİGEM, TPAO, Etibank.

b) İkinci Öncelikte Olanlar.

(iv) *Bazı bölümleri satılıp, kalan bölümleri kapatılacak ya da iyileştirilecek olanlar:* Sümerbank, T. Süt Endüstrisi Kurumu (TSEK).

(v) *Aşamalı özelleştirilecek olanlar:* PTT, TEK.

(vi) *Satılabilme şansı olanlar:* Et ve Balık Kurumu (EBK), T. Kömür İşletmeleri (TKİ), Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKE), T. Gemi Sanayii

²³ The Morgan Bank, *Privatization Master Plan (Executive Summary, Objectives of Privatization. Review of Foreign Privatizations. Methods of Privatizations.)*, Ankara, DPT, 1986.

A.Ş., Orman Ürünleri Sanayii Kurumu (ORÜS).

(vii) Devlet desteği ile satılabilecek olanlar: Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, T. Şeker Fabrikaları A.Ş., SEKA, PETKİM, T. Gübre Sanayii A.Ş., TDÇİ, Ağır Sanayii ve Otomotiv Kurumu, T. Taşkömürü Kurumu.

c) Üçüncü Öncelikte Olanlar.

(viii) Kamu hizmeti görenler: DMO, TDi, TCDD, THMi, TMO, TZDK, T. Uçak Sanayii A.Ş.

Ayrıca, Morgan Bank'ın raporunda belirtilen ve sıralaması bakanlar, milletvekilleri ve yöneticilere yapılan bir anket sonucunda belirlenmiş on dört hedef şöyle sıralanabilir:

- a)** Piyasa kuvvetlerinin ekonomiyi yönlendirmesini sağlamak;
- b)** Verimliliği ve etkinliği arttırmak;
- c)** Mal ve hizmetlerin kalitesini, miktarını ve çeşitliliğini arttırmak;
- d)** Sermayenin tabana yayılmasını sağlamak;
- e)** Sermaye piyasasının gelişmesini sağlamak;
- f)** KİT'lere yapılan mali desteği en aza indirmek;
- g)** KİT'lerin uyguladığı monopol fiyatlandırmayı ve dolaylı vergilendirmeyi azaltmak;
- h)** Firma Yöneticilerini politika ve regülasyon işleri üzerindeki çalışmalarında serbest bırakmak;
- i)** Modern teknoloji ve yönetici tekniklerini cazip kılmak;
- j)** Çalışanlara pay dağıtarak işçilerin verimliliğini yükseltmek;
- k)** Endüstride kamu ve özel mülkiyet arasındaki dengeyi düzeltmek;
- l)** Uluslararası ekonomik ve politik bağları yabancı yatırımlarla güçlendirmek;
- m)** Varolan sermaye yatırımlarındaki kâr oranını yükseltmek;

n) Hükümet için gelir kaynağı yaratmak.

Morgan Bank'ın raporu Türkiye gerçekliğine pek uygun görülmemiş ve hükümet özelleştirme çalışmalarında kendi yöntemini uygulamaya çalışmıştır. Ancak, sonuçta, yine Morgan Bank raporunun çizgisine dönmüştür. Bunu, yapılan özelleştirmelerden de takip etmek mümkündür. Morgan Bank, öncelikle, kârlı firmaların özelleştirilmesini önermiştir; ve Özel Hükümeti de programına bu tip firmaları özelleştirerek başlamıştır. Bunun yanı sıra, Morgan Bank tarafından hemen satışı mümkün olmayan KİT'ler için de reform önerisi getirilmiştir. Klasik türden olan bu öneri, devlet mülkiyetine dokunmadan, KİT'leri piyasa koşullarında çalışan özerk firmalar haline getirmeyi içermektedir. Bu amaçla:

- KİT'lerin ticaret kanunlarına uygun çalışmalarını sağlayacak yasal düzenleme;
- Yönetim şeklinde değişiklik;
- Personel reformu, devlet memurluğu statüsünden çıkma;
- Tek tip ve çağdaş muhasebe sisteminin yerleştirilmesi;
- Sübvansiyon yöntemlerinin değiştirilerek mali şeffaflığın sağlanması önerilmektedir.

Bu reform paketi akıllıca ve gerçekçi bir biçimde saptanmıştır; ve uygulanması da çok yararlı olacaktır. Ancak, Morgan Bank, bu reformu ilerde KİT'lerin özelleştirilmesi için bir ara çözüm olarak düşünmektedir. Oysa, bu reform uygulanıp, istenilen etkinlik sağlandığı takdirde, özelleştirmenin ekonomik gerekliliği zaten ortadan kalkacaktır. Bu aşamada, farklı mülkiyet biçimleri (örneğin, özyönetim, yönetime katılma) gündeme getirilebilir ve bu öneriler sosyal demokrasi açısından tercih edilebilir.

Bunların yanı sıra, raporda, satışların yapılabilmesi için fiyatların cazip olması gerektiği de belirtilmiştir. Bu da, KİT'lerin değerlerinin altında satılmasını önermek demektir.

3.4) Türkiye'de 1984'ten Sonra Yapılan Özelleştirme Çalışmaları.

Özelleştirmenin genel kanuni çerçevesi, 1986 yılında onaylanan 3291 sayılı yasayla belirlenmiştir.²⁴ Yasa, KİT'lerin özelleştirilmesi konusunda Bakanlar Kuruluna; müessese, bağlı ortaklık ve işletmelerin özelleştirilmeleri konusunda ise Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi'ne (TKKÖİ) yetki vermektedir. Ayrıca, TKKÖİ, KİT'lerin iştiraklerindeki kamu paylarının satış ve devrinde de yetki sahibi kılınmaktadır. Bakanlar Kurulu tarafından özelleştirilmesine karar verilen şirketlerin malları TKKÖİ'ne transfer edilmekte ve şirketin bundan sonraki yönetiminden, rehabilitasyonundan ve özel mülkiyete transferinden TKKÖİ sorumlu olmaktadır.

3291 Sayılı Yasa'da, ayrıca beş değişik özelleştirme yöntemine de yer verilmiştir. Bunlar:²⁵

- * KİT'lerin, ya da müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin varlıklarının tamamı ya da bir kısmının satışı yöntemi (Direkt Satış Yöntemi);
- * Pay senetlerinin satış yöntemi;
- * Kiralama Yöntemi;
- * İşletme hakkı devir yöntemi;
- * Devir ve tasfiye yöntemidir.

Yasa, özelleştirme sürecini, anonim şirket statüsüne dönüştürme ve Başbakanlığa bağlanma biçiminde açıklamaktadır. Anonim şirket statüsüne getirilecek KİT, müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri bağlı bulundukları bakanlıklarla ilişkileri kesilerek doğrudan doğruya

²⁴ "Özelleştirme Kanunu", Kanun No: 3291, Kabul Tarihi: 25.5.1986, *Resmî Gazete*, Yıl 66, s.19126 (3.Haziran.1986), Ankara, Başbakanlık Devlet Matbaası.

²⁵ M. Hulki Cevizoglu, *op. cit.*, s.86.

Başbakanlığa bağlanacaklardır. Daha sonra, yeni kurulan anonim şirketteki kamu payı % 50'nin altına düşene kadar bunlardan TKKÖİ sorumlu olacak, kamu payı % 50'nin altına düştükten sonra özelleştirme gerçekleşecektir.

Daha önce de belirtildiği gibi, 1986 yılı, özelleştirme planının dönüm noktasını oluşturmaktadır. Program, Türkiye'nin toplam endüstriyel üretim hacminin %40'ını, sabit sermaye yatırımının ise %60'ını oluşturan 45 adet KİT ve kamunun ortaklığının bulunduğu benzeri şirketleri bünyesinde bulundurmaktadır. 1986-87 dönemine bakıldığında ise, ancak çok küçük çaptaki bir kaç iştirakin özel sektöre transfer edildiği görülmektedir. Gerçekte, hisse senedi satışlarıyla halka yapılan ilk ve en çarpıcı mülkiyet transferi 29 Şubat 1988'de TELETAS şirketi örneğinde oluşmuştur. Hisse senetleri, 4882 banka şubesinde, piyasaya çıkmasından 3 saat sonra satın alınmıştır. Satışlar sonucunda, 41,695 kişi pay sahibi olmuştur.²⁶ Payların bir bölümü de şirketin çalışanları için ayrılmıştır; fakat işçilerin büyük bir çoğunluğu paylarını İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nda sattıkları bilinmektedir. Başlangıçta, hisse sahibi sayısının yüksek olması ve hisselerin çok hızlı satılması açılarından TELETAS epey etkileyici bir özelleştirme örneği gibi gözükmuştür. Oysa, satışı takip eden aylarda, şirket hisselerinin İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'ndaki değerinin 5000 TL'den 3000 TL'ye düşmüş olması, olayın aslında daha çok bir başarısızlık örneği olduğunu göstermektedir.

TELETAS tecrübesindeki başarısızlıkta, sermaye piyasasının yetersizliğinin çok önemli bir rolü olmuştur. Bunun üzerine, 1988 yılı içerisinde, özelleştirme çalışmalarının canlandırılması için pazara yabancı sermaye çekilmeye çalışılmıştır. 1988'in son ve 1989'un ilk aylarında yeni bir özelleştirme dalgası yaşanmıştır. Bu süre içerisinde, ÇİTOSAN'nın tümü Fransız bir şirket olan "Société Ciment Français"ye, USAŞ'ın % 70'i İskandinavya Hava Yolları'na satılmıştır. Daha önce, Boğaziçi Hava Yolları,

²⁶ TELETAS'ın satışı ile ilgili daha detaylı bilgi için bakınız: Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi (TKKÖİ), *1984-1988 Faaliyetleri*, Ankara: T.C. Başkanlık TKKÖİ Başkanlığı, 1988.

içinde İrlanda Hava Yollarının da bulunduğu bir Konsorsiyum'a satılmak istenmiş; ancak, konsorsiyum şirketin uçaklarını teknik açıdan beğenmediği için vazgeçmiştir. Sonuçta, Boğaziçi Hava Yolları THY'ye devredilmiştir.

Bunların yanı sıra, 1989 Güzünde, özelleştirme girişimlerinde yeni atılımlar planlanmaktadır. Özellikle, 32 sayılı Türk Parasının Kıymetini koruma ile Türk menkul kıymetlerinin yabancılar tarafından satın alınmasına izin verilmesi, özelleştirmede yeni bir fırsat yaratmıştır. Bu kararlar birlikte, TKKDI, yedi büyük iştirak, Arçelik, Bolu Çimento, Çukurova Elektrik, Çelik Halat, Gübre Fabrikaları, Kepez Elektrik ve Hektaş'ın Borsa'da özelleştirme çalışmalarını başlatmıştır.²⁷ Halen gündemdeki en önemli iki özelleştirme projesi PETKİM'i ve Ereğli Demir-Çelik Fabrikalarını kapsamaktadır.

4) SONUÇLAR VE TÜRKİYE ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME.

KİT'lerde verimliliğin artırılması, ürün kalitesinin ve rekabet gücünün yükseltilmesi hem gerekli hem de mümkündür. Bu amaçlara ulaşabilmek için, kamu hizmeti ve stratejik savunma malı üretmeyen KİT'lerin piyasa koşullarında çalışan tam özerkliğe sahip firmalar olmaları gerekir. Bu özerkliği sağlamanın çeşitli yolları vardır. Bu bölümde incelediğimiz özelleştirme (özel firmalar ve/veya çok sayıda vatandaşa satma anlamında) bunlardan sadece birisidir. Diğerleri, uzun vadeli kiralama, hisselerin çalışanlara devredilmesi (öz yönetim), yönetimi bağımsızlaştırma ve KİT'lerin çevre koşullarını piyasa ekonomisine yaklaştırmadır. Uygulama ise, bu saf yöntemlerin bir kombinezonu şeklinde olabilir.

Ekonomik ve politik amaçlara göre yukarıda sayılan yöntemlerin avantaj ve dezavantajlarını belirlemek olanaklıdır. İlk bölümde de tartışıldığı gibi, özelleştirmede bazı koşullar yerine getirilmezse gerek ekonomik, gerek sosyo-politik açıdan büyük sakıncalar ortaya çıkabilmektedir.

²⁷Abdurahman Yıldırım, "Özelleştirmede Güz atılımı", *Cumhuriyet Gazetesi*, 18 Ağustos 1989.

Ekonomik açıdan başlıca sakınca, tekel gücüne sahip bir KİT'in bu gücünün devamını sağlayacak ayrıcalıklarının sürdürülmesidir. Böylece, hem etkinlik artışı yeterince sağlanamaz, hem de tekel kârı özel ellere geçmiş olur. Eğer pazarın darlığı ve teknolojinin gereği tekel ya da oligopol durumu varsa, bu durumda özelleşen KİT'in uluslararası rekabete açılması gerekir. Eğer herhangi bir nedenle dış rekabet sakıncalı görülüyorsa, özelleştirme yerine diğer çözümlerden birine başvurmak gerekir.

Politik açıdan en büyük sakınca ise, özelleştirmenin haksız bir servet transferine yol açmasıdır. KİT'ler tüm halkın verdiği vergilerle kurulduğundan, tüm halkın mülküdür. Satıldıkları takdirde fiyatları gerçek değerlerine eşit olmalıdır. Buradaki kritik sorun "gerçek değerin" saptanabilmesidir. Bu konuda çeşitli güçlükler vardır:

- = Sermaye piyasası olmadığından hisse senetlerinin piyasa fiyatları yoktur.
- = Çeşitli ölçülerde yapay bir ekonomik düzen içinde olduklarından, kârlılıkları yoluyla sermaye değerlerini saptamak olanaksızdır.

Sorunun çözümü eşdeğerde bir yatırımın bugünkü fiyatı temel alınıp, eskiliğe ve teknoloji farkına göre yaklaşık bir değer saptamaktan geçer. Bu ise, zahmetli ve kapsamlı bir teknik çalışmayı gerektirir. Yabancı danışmanlık şirketlerinin yaptıkları çalışmaların bu açıdan ne kadar güvenilir oldukları bilinmemektedir.

KİT'lerin değerlerinin doğru saptanıp saptanmadığını kontrol etmek muhalefet partileri için oldukça güç olacaktır. Aslında, çözüm Meclis araştırma komisyonlarının bu kontrolü yapmasıdır. Mevcut koşullarda bu bir hayli zor olacaktır; ancak, en azından satış koşullarının üzerinde durulabilir. Doğrudan firmalara satılacak KİT'lerde çok sayıda alıcının katılacağı bir kaç türlü ihaleler bir çözüm olabilir.

ESOP (EMPLOYEE STOCK OWNERSHIP PLAN)

EMEK SAHİBİNİN ORTAKLIĞI PLANLAMASI¹

1) ESOP'UN GENEL TANIMI.

İlk uygulaması A.B.D'de gerçekleştirilen ESOP'un ortaya çıkmasındaki ana sebep mülkiyetin daha geniş bir tabana yayılmasıydı. Sermayenin sürekli olarak belli ellerde toplanması ve bunun günümüz koşullarında sosyal adaleti zedeler bir hale gelmesi ve bunun yanında sosyalizmin kapitalist düzen karşısında bir alternatif olarak yer almaya devam etmesi ESOP uygulamalarını hızlandıran faktörler olarak kabul edilebilir. Ronald Reagan'ın "Karl Marx'ın yanılığına, kendi emeği ile ürettiğinin sahibi olabilen milyonlarca KAPİTALİST EMEKÇİ'nin varlığından daha anlamlı bir kanıt olabilir mi?" sözü de yukarıda sözünü ettiğimiz faktörleri doğrulamaktadır. ESOP uygulaması sonucunda firma'nın mülkiyetinin belli bir yüzdesi çalışanlara geçebileceği gibi , en ileri aşama olarak , firmanın tamamında çalışanlara devredilebilir. Bu arada belirtilmesi gerekli olan bir başka husus da ESOP'un mülkiyeti tabana yayma özelliği dışında finans kaynağı olarak da kullanılabilmesidir. Aşağıda ikinci bölümde ESOP tekniğinin genel işleyişi ve yapısı ele alındıktan sonra, üçüncü bölümde bir değerlendirmesi yapılacak ve nihayet dördüncü bölümde Türkiye'deki olası bir uygulamada karşılaşılabilecek sonuçlar tartışılacaktır.

¹ ESOP 'un bu şekildeki Türkçe karşılığı ilk olarak Sönmez Kantman tarafından, Dünya gazetesinde 28-29 mart 1989 tarihlerindeki makalelerinde kullanılmıştır.

2) ESOP'UN GENEL İŞLEYİŞİ.

ESOP uygulaması söz konusu olduğunda, atılması gerekli olan birinci adım, bir ESOP fonu oluşturmak ve ardından da firmanın belli orandaki hisselerinin bu fona devredilmesini sağlamaktır. Bu hisselerin fon'a devredilmesinde çoğunlukla iki yol kullanılır:

- 1) Hisselerin değerleri verilerek hissedarlardan satın alınması;
- 2) Sermaye artışı sonucu ortaya çıkan yeni hisselerin fon'a devredilmesi.

Fon'a devredilen bu hisseler de çalışanların her birinin adına düzenlenmiş olan ESOP hesaplarına devredilir. Bu hisseler söz konusu ESOP hesaplarına devredildikten sonra her çalışan kendi hesabında bulunan hisselerin yıllık kâr payı ödemelerinden faydalanmaya başlar. Artık bu hisseler çalışanların mülkiyetine geçmiş durumdadır.

ESOP, genel anlamda, kredilendirilmemiş ESOP ve kredilendirilmiş ESOP olarak iki bölümde incelenebilir:

2.1) Kredilendirilmemiş ESOP.

Bu, ESOP finansman tekniğinin en basit şeklidir. Bir ESOP fonu kurulur ve fon firmanın mevcut hisse senetlerini bünyesinde toplamaya başlar. Bu toplama işlemi sırasında yukarıda bahsedilen iki yöntemden birisi kullanılabilir. Fonun bu hisseleri toplayabilmesi için gerek duyduğu gelir kaynakları ise ücretlerden yapılan kesintiler, emeklilik kesintilerinden ayrılan bir kısım ile², işverenin bu fona doğrudan ödediği paralardır. Bazı durumlarda, çalışanlarında onayı alınarak, ücretlerde belli bir miktar kısıntı yapılarak fon'a gelir sağlanabilir. Bu türden bir uygulama A.B.D.'deki Weirton

² National Center for Employee Ownership tarafından yapılan araştırmalara göre ESOP uygulaması için bir çalışanın emeklilik kesintisinin 8%'sini ve ücretinin 4%'sini ESOP fonuna vermesi gerekmektedir.

Steel Company'de görülmüştür.³ Bu firmanın bağlı bulunduğu ana kuruluş yatırımları kısıma kararı almış ve buna bağlı olarak da Weirton Steel Company'den ciddi miktarda işçi çıkarmalar gündeme gelmiştir. Ana firmanın bu şirketi gözden çıkardığını anlayan çalışanlar kendi aralarında bir karar alarak ESOP uygulamasına gitmeye karar vermişler ve kendilerine yol göstermesi için bir müşavir firma ile anlaşmışlar. Müşavir firma yaptığı inceleme sonucunda firma hisselerinin, kurulacak bir ESOP fon'u tarafından alınabilmesi için %20'lik bir ücret kesintisinin zorunlu olduğunu belirtmiş ve çalışanlar da buna razı olmuşlardır. Satın alma işlemi 1983 yılında tamamlanmış ve bu tarihten itibaren çalışanlar firmanın 1/3'lük bir kısmını kontrol etmeye başlamışlar, bu tarihten itibaren firmanın kârlılığında sürekli bir artış gözlenmiş ve çalışanlar sahip oldukları hisselerin yıllık kâr payı ödemeleri sayesinde, %20 ücret kesintisi sebebi ile ortaya çıkan gelir kayıplarını telafi etmeye başlamışlardır. Bu arada çalışanların yönetime katılmaları konusunda ciddi adımlar atılmış ve yönetim kurulundaki 9 üyenin 3'ünün çalışanları temsil etmesi için gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Weirton Steel Company 1986 yılında kendi bağlı bulunduğu endüstri kolu içerisinde ton başına en yüksek kârlılığı elde eden firma konumuna yükselmiş, bugün de 8400 çalışanı ile birlikte en önemli ESOP uygulaması örneklerinden birisini teşkil etmektedir.

Yukarıdaki örnekten de kolaylıkla anlaşılabacağı gibi, kredilendirilmemiş ESOP uygulamasında, hisselerin ESOP fonu yoluyla çalışanlara devri söz konusu. Bu türden ESOP uygulamalarında çalışanların yönetime katılımı da söz konusu olabilir. Çalışanlar belirli oranlarda yönetim kurulunda temsil edilirler ve firmanın yönetiminde söz sahibi olabilirler. Nitekim yukarıda anlatıldığı gibi Weirton Steel Company'de bu uygulama hayata geçirilmiş ve çalışanlar doğrudan yönetim kurulunda temsil edilmişlerdir.

³ J. William MIDDENDORF, "Employee Stock Ownership Plan", *Presidential Task Force on Project Economic Justice* October 1986.

Söz konusu ESOP uygulamasının yaygın bir biçimde hayata geçirilebilmesi için çeşitli teşviklerin hükümetler tarafından sağlanması zorunlu olabilmektedir. Bu teşvikler aşağıdaki gibi özetlenebilir :

- a) ESOP fonuna prim ödeyen işverenin, bu primleri vergiden düşebilmesi;
- b) ESOP fonundaki hisselerden elde edilen gelirlerin vergi dışı tutulması;
- c) ESOP fonuna hisse satan hissedarların vergilerini geç ödeyebilmeleri ve bu hissedarlara vergi kolaylığı sağlanması.

Bu arada, ESOP uygulamasının sağlıklı işleyebilmesi için bir takım düzenlemelerin de yapılması gerekmektedir. Bu düzenlemelerde kısaca aşağıdaki gibi özetlenebilir :

- a) ESOP uygulamasından tüm çalışanların istisnasız yararlanabilmesi;
- b) Vergi muafiyetlerinin sadece üst gelir grupları için değil, tüm çalışanlar için geçerli olabilmesi;
- c) ESOP katılımcılarının hisse paylarının kendi kişisel hesaplarında toplanması;
- d) Çalışanın kendi payına düşen hisseleri ancak emekli olduktan sonra alabilmesi, fakat bu süre içerisinde vergi indirimi dolayısı ile birikim sağladığı gibi hisselerin yıllık getirilerinden de faydalanabilmesi;
- e) Emekli olduktan sonra tamamı ile sahip olduğu hisseleri satmak istediği takdirde ilk olarak firmasına teklif etmesi ve firmanın da bu hisseleri öncelikle satın alması;
- f) Emekli olmuş işçilerin sattığı hisse senetlerinin tekrar firmada çalışanlara dağıtılması ve bu yolla dönüşümün sağlanması;
- g) Çalışanın, hisse senetlerinin gelirinden vergisiz olarak yararlanmasına rağmen, emekli olduktan sonra bunu firmasına satması durumunda satıştan elde edeceği gelirin vergisini vermesi.

Yukarıda ana hatları ile anlatılan Kredilendirilmemiş ESOP yöntemi sayesinde çalışanların mülkiyete ortak olmaları sağlanabildiği gibi gerekli düzenlemeler yapıldığında yönetime katılmaları da mümkün olabilmektedir. Bu özellik ESOP tekniğini basit bir finansman yöntemi olmaktan çıkarıp, sosyal boyutları oldukça geniş bir mekanizma haline getirmektedir.

2.2) Kredilendirilmiş ESOP

Firmanın ciddi bir şekilde kaynağa ihtiyaç duyduğu ve sadece ESOP fonunun yaratacağı kaynağın yeterli olmadığı durumlarda Kredilendirilmiş ESOP uygulanabilir. Kredilendirilmiş ESOP, Kredilendirilmemiş ESOP uygulamasına göre daha karmaşık olduğundan gereken aşamaların tek tek belirtilmesi mekanizmanın anlaşılmasını kolaylaştıracaktır:⁴

- a) Firma yönetim kurulunun ESOP kararı alması;
- b) ESOP mütevelli heyetinin oluşturulması;
- c) Yönetim kurulunun firmaya ait hisse senetlerinin fon'a satılmasına karar vermesi;
- d) Banka tarafından ESOP'a düşük faizli kredi sağlanması;
- e) ESOP sandığının bankaya bono imzalaması;
- f) Firmanın kredi için ESOP'a ödeme yapacağını taahhüt etmesi;
- g) Hisse senetlerini satanlara bedelin ESOP fonu tarafından ödenmesi;
- h) Hisse senetlerinin satıcı tarafından ESOP fon'una devir edilmesi;
- ı) Hisse senetlerinin rehin edilmesi;
- i) Katılan her çalışana bir ESOP hesabı açılması (Bu kredi için işçiler herhangi bir para ödemezler veya teminat vermezler);
- j) Şirketin ikramiye, prim ve dağıtılabilir kârlardan ESOP'a yıllık ödemede bulunması (vergi indirimli);
- k) Bu paralarla kredinin yıllık anapara ve faiz ödemesinin yapılması;

⁴ Daha fazla bilgi için bakınız: *Ibidem*; Sönmez KANTMAN, "ESOP finansman tekniği", *Dünya Gazetesi*, Mart 28-29, 1989.

- l) Bankaya yapılan ödeme oranında, rehin edilmiş hisselerin serbest bırakılması;
- m) Serbest kalan hisse senetlerinin katılanların hesabına geçmesi (vergisiz);
- n) Banka borcu bittikten sonra, hisse senetlerinin temettülerinin çalışanlara aylık veya yıllık olarak dağıtılması;
- o) ESOP'da biriken nakit ve hisse senetlerinin dağıtımı (Çalışanlar kendilerine ait hisseleri ESOP hesabı yolu ile değil de doğrudan ellerinde tutarak kullanmaya başladıkları zaman, ki bu ancak emeklilikten sonra söz konusu olabilmektedir, bu senetlerden elde ettikleri gelir vergiye tabi olmaya başlamaktadır);
- ö) Dağıtımdan hisse senedi alan çalışanların isterlerse bunları cari borsa fiyatından satabilmeleri.

Kredilendirilmiş ESOP uygulamasında bir diğer seçenek ise kredinin doğrudan ESOP fon'ununa değil şirkete verilmesi ve şirketin de ESOP'u benzer koşullarda borçlandırmasıdır. ESOP'a yabancı olan kreditor kurumlar için bu yöntem önerilebilir.

Yukarıdaki anlatımdan da anlaşılacağı gibi, Kredilendirilmiş ESOP uygulamasında ESOP fonuna devir edilen hisseler vasıtasıyla firmaya yeni kaynak sağlandığı gibi mevcut mülkiyet yapısında da önemli değişiklikler ortaya çıkmaktadır.

Kredilendirilmemiş ESOP uygulamasında bahsedilen teşvik ve fonun sağlıklı çalışabilmesi için gerekli olan tüm düzenlemeler aynen Kredilendirilmiş ESOP uygulaması için de geçerlidir. Fakat bunun yanında ESOP fonunun kredi bulmasını kolaylaştırmak amacı ile diğer bazı teşviklerinde düzenlenmesi mümkündür:

- a) ESOP fon'una kredi veren kurumlar bu kredi karşılığında elde ettikleri

gelirin %50'sini vergiden muaf tutabilirler. Dolayısıyla, kreditor kuruluşlar açısından ESOP fon'larına kredi vermek oldukça cazip bir hale gelmektedir;

b) ESOP şirketleri, ESOP finansmanı yolu ile rehine verilen hisse senetlerine ait kâr paylarını çalışanlara dağıtabileceği gibi ESOP kredisinin ödenmesi içinde kullanabilir;

c) Son olarakda, ESOP firmalarının daha düşük maliyetle yatırım yapabilmeleri ve dolayısıyla yatırıma teşvik edilmeleri için bu firmalara toprak veya makine satan kuruluşlara çeşitli vergi kolaylıkları getirilebilir; böylelikle, sözü edilen kuruluşların ESOP şirketlerine indirimli veya taksitli satış yapabilmeleri olanağı yaratılabilir.

3) ESOP'UN GENEL BİR DEĞERLENDİRMESİ.

ESOP günümüzde en yaygın olarak A.B.D.'de uygulanmaktadır. 1975 yılında 1600 firma ve 248.000 çalışan ile uygulama alanı bulduğu belirlenen ESOP'lar 1988 yılı rakamları ile 9400 işletme ve yaklaşık 10.000.000 çalışan sayısına ulaşmışlardır. Buna ek olarak, her yıl, 600-800 işletme ile 600.000-1.000.000 adet çalışan bu planlara dahil olmaktadır. 1986 yılında National Center for Employee Ownership tarafından yapılan bir araştırma ESOP planı içerisindeki firmaların, bu planların uygulandığı 10 yıllık bir zaman periyodu süresince, bu planlara dahil olmamaları durumunda ulaşabilecekleri büyüme hızının 46% fazlasına bu planlar sayesinde eriştiklerini göstermiştir. Yapılan bir diğer gözlem ise, ESOP uygulayan işletmelerin büyük çoğunluğunun ortalama 1000 kişiden az çalışan ile faaliyet gösteren işletmeler olduğudur. Fakat, bunun yanında, çok sayıda çalışanın bulunduğu işletmelerde de ESOP uygulaması hızla yayılmaktadır. Bunlardan bazıları: Publix Supermarkets (46.000 çalışan), Health Trust (30.000 çalışan), Avis (11.000 çalışan), Ralph M. Parsons Corp. (mühendislik, 10.000 çalışan) dır, Weirton Steel Company (8400 çalışan).⁵

Son yıllarda ortaya çıkan bir diğer ilginç gelişme ise, hisseleri borsaya kayıtlı işletmelerde de ESOP uygulamasının gözle görülür bir artış kaydetmesidir. ESOP fonları hisseleri borsaya kayıtlı işletmelerde 5-20% oranındaki hisseleri kontrol edebilmektedirler. Bu oran ise sürekli olarak artma eğilimindedir. Amerikan kongresi, değişen şartlar nedeni ile, ESOP fonlarının bu türden işletmelerde kurulmasını sınırlayan yasaları kaldırmak üzere çalışmalara başlamıştır.

ESOP'un, yukarıda incelenen yapısı ve işleyişinin ışığı altında, genel prensiplerini aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

a) BÖLÜŞÜM: ESOP uygulaması sonucu mülkiyet, firma çalışanlarına belirli bir oranda veya tamamı ile geçebilecek ve çalışanlar ücret gelirleri dışında firmanın kârından da pay alabileceklerdir. Böylelikle, çalışanlar ürettikleri zenginlikten daha fazla pay alma olanağına sahip olabilecekler ve bunun sonucunda gelir dağılımı daha adil bir hale gelebilecektir. Bilindiği gibi, devlet, toplum içerisinde sosyal transfer mekanizması olarak da vazife görmekte ve topladığı vergileri toplumun çeşitli katmanlarına transfer ederek sosyal adaleti sağlamaya çalışmaktadır. Çoğunlukla bu vergiler sermayenin yoğun olarak toplandığı kesimlerden alınarak toplumun diğer kesimlerine dağıtılmaktadır. ESOP sayesinde çalışanlar kendi çalıştıkları firmaların sahipleri olabileceklerinden, artan birikimlerden doğrudan pay almaya başlayacaklar dolayısı ile devletin bir sosyal transfer aracı olarak rolü azalacaktır.

b) KATILIM: Gerekli düzenlemeler yapıldığı takdirde ESOP çerçevesinde yönetime katılım'ı sağlamak gayet kolay olabilecektir. Çalışanlar, zaten, firmanın tamamına veya büyük bir bölümüne sahip olacaklarından, doğal

⁵ Daha fazla bilgi için bakınız: *The Bulletins of National Center for Employee Ownership.*

olarak, firma yönetiminde de söz sahibi olabileceklerdir. A.B.D.'deki çeşitli uygulamalarda gözlendiği gibi çalışanlar belli oranlarda yönetim kurulunda temsil edilebilirler ve bunun dışında firma yöneticileri ile düzenli aralıklarla bir araya gelerek firmanın genel durumu üzerine fikir alışverişinde bulunabilirler.

c) SINIRLAMA: ESOP yolu ile mülkiyetin toplumun geniş katmanlarına yayılması mümkün olacağından, zenginliğin belli ellerde toplanması tehlikesinin önüne geçilebilecektir. Zenginliğin belli ellerde toplanması sonucu ortaya çıkabilecek tekeleşme tehlikesi de doğal olarak ortadan kalkacaktır.

Yukarıda anlatılan temel prensiplere bakarak ESOP 'un sosyal-adalet kavramı açısından olumlu özellikler taşıdığı sonucuna varabiliriz. Geniş bir tabana yayılmış mülkiyet ve bu mülkiyetin kullanımı sonucu elde edilen gelirin, doğrudan, o gelirin elde edilmesi için çalışanlara transfer edilmesine olanak sağlayan ESOP'un sosyal-adalet açısından olumlu sonuçlar doğurabileceği söylenebilir.

ESOP'un, tek başına ele alınması durumunda, ekonomik demokrasi kavramına yeni bir boyut getirdiği söylenemez. A.B.D.'deki birçok uygulamada da ESOP sadece bir finans tekniği olarak ele alınmış ve mülkiyetin yaygınlaştırılmasına paralel olarak yönetime katılma olanağı yaratılmamıştır. Fakat tekniğin genel yapısı nedeni ile kolaylıkla yapılabilecek düzenlemeler sonucu yönetime katılım sağlanabilir ki bu da ekonomik demokrasi konusunda hedeflenen sonuçlara ulaşmakta yardımcı olabilir. Nitekim, A.B.D.'deki bazı firmalar ESOP uygularken gerekli düzenlemeleri de yapmışlar ve çalışanlara yönetimde söz sahibi olma hakkı tanımışlardır. Bunun neticesinde, ESOP ile birlikte yönetime katılma olayını gerçekleştiren firmalarda verimliliğin sadece ESOP uygulayan firmalara göre daha yüksek olduğu gözlenmiştir⁶.

⁶ MIDDENDORF, *op. cit.*

Etkinlik ve verimlilik ise ESOP'un doğrudan etkili olabildiğini kesin olarak söyleyemeyeceğimiz alanlardır. ESOP ile ilgili olan örnekler, çalışanların kendi çalıştıkları yerlerin sahipleri olmaları dolayısı ile daha etkin çalıştıkları sonucunu ortaya koyuyor. Bunun doğal bir uzantısı da verimlilikteki artış olabiliyor⁷.

Bu arada belirtilmesi gerekli olan bir diğer husus ise, yukarıda kısaca değinildiği gibi, ESOP fonlarının genellikle çalışan sayısının az olduğu ufak boyutlu işletmelerde kurulduğudur. ESOP fonları çoğunlukla ilgili oldukları işletmenin çoğunluk hisselerine sahip olmakta ve o işletmeyi kontrol etmektedirler. Bunun gerçekleşebilmesi için de ESOP fon'una gereken para ya çalışanların emeklilik kesintilerinden veya ücretlerinde yapılan kesintilerden yada işverenin direkt olarak ödediği primlerden sağlanmaktadır. Bu da, doğal olarak, ufak boyutlu ve hisseleri borsaya kayıtlı olmayan şirketler için söz konusu olmaktadır. Fakat son yıllarda ESOP uygulamasının yaygınlaşması nedeni ile bu olgu değişmekte ve büyük boyutlu, hisseleri borsaya kayıtlı şirketlerde de ESOP uygulaması söz konusu olabilmektedir.

Burada son olarak eklenmesi gerekli olan bir husus ise ESOP uygulanacak işletmelerdeki çalışanların eğitim düzeyinin yüksek olması ve bilinçli olmalarının uygulamanın başarısını etkileyecek bir diğer etmen olmasıdır.

4) ESOP'UN TÜRKİYE AÇISINDAN OLABİLİRLİĞİ.

Türkiye için söz konusu olabilecek olası bir ESOP uygulamasının gözle görülebilir bazı zorluklar taşıyabileceği söylenebilir. Ayrıca Türkiye'de son derece yüksek olan kredi maliyetlerinin, özellikle kredilendirilmiş ESOP

⁷ ESOP uygulamalarında etkinlik ve verimlilik konusunda daha ayrıntılı bilgi için bu araştırmanın Özyönetim bölümü incelenebilir.

uygulamasını mümkün kılabilceği oldukça şüphelidir. ESOP uygulamasına konu olacak işyerlerindeki çalışanların eğitim düzeylerinin düşük olması da bir diğer olumsuz faktör olarak kabul edilebilir.

Yukarıda bahsedilen bütün olumsuz faktörlere bakarak ESOP'un Türkiye için uygulanması söz konusu olmayan bir yöntem olduğunu da söyleyemeyiz.

Özellikle KİT'lerde ikinci bölümde anlatılan türden ESOP fonları kurulması ve çeşitli prim kesintileri ve belli başlı fon'lardan aktarılabilecek paralar ile bu ESOP fon'larına kaynak yaratılması mümkün gözükmemektedir⁸. Ayrıca, çeşitli firmaların kamu mülkiyetinde bulunan ufak miktardaki hisseleri kurulacak ESOP fon'ları vasıtası ile o firmalarda çalışanlara devredilebilir ve bu hisseler gereksiz ve atıl bir şekilde kamu mülkiyetinde bulunmaktan kurtarılabilirler.

Düzenli aralıklarla çalışanlara devir edilecek hisselerin anında elden çıkarılması ihtimalini ortadan kaldırabilmek için A.B.D.'deki uygulamanın benzeri yapılarak emeklilik süresine kadar sadece hisse senedi gelirinden vergisiz olarak yararlanabilme imkanı tanınabilir ve ancak emeklilik gerçekleştikten sonra hisselerin çalışana verilmesi mümkün olabilir. Çalışanın bu hisseleri satmayı arzulama durumunda ise ilk olarak eski çalıştığı firmaya teklif etme zorunluluğu getirebilir ve firmanında bu hisseleri öncelikle almasına imkan verecek bir düzenleme yapılabilir. Çalışanların eğitim düzeyinin düşük olması nedeni ile ortaya çıkabilecek sorunları ortadan kaldırabilmek için koordinasyonu sağlayacak bir komite oluşturulabilir ve bu komite ESOP firmalarına danışmanlık yaparak onları ulaşılması amaçlanan hedefler doğrultusunda yönlendirebilir. Bu türden bir kurum da " The National Center for Employee Ownership " adı ile Amerika Birleşik Devletlerinde oluşturulmuştur ve ESOP firmaları arasında koordinasyonu sağlayarak onlara her konuda danışmanlık yapmaktadır. Böyle

⁸ Bu konunun analitik boyutu başka bir araştırma çerçevesinde incelenebilir.

bir komite'nin olası bir ESOP uygulamasında Türkiye için çok büyük önem taşıyacağı açıktır.

ÜCRETLİLER YATIRIM FONU
(EMPLOYEE INVESTMENT FUNDS)
İSVEÇ MODELİ

1) ÜCRETLİLER YATIRIM FON'UNA GENEL BİR BAKIŞ

İşletmelerde sürekli olarak artan sermaye birikiminin sadece belli ellerde toplanması tehlikesinin baş göstermesi, İsveç gibi sosyal adalet kavramının son derece gelişmiş olduğu bir ülkede Ücretliler Yatırım Fonu'nun bir alternatif olarak topluma sunulmasındaki en önemli faktör olarak kabul edilebilir. Ücretliler Yatırım Fon'unun bir program çerçevesinde uygulanmaya başlandığı 1984 yılında, işsizliğin %3, enflasyonun %9 civarlarında bulunması da, ekonominin genelinde olumlu sonuçlar doğuracakları inancı ile, fonların bir an önce uygulamaya sokulmasına yol açtı. İşletmelerde biriken kârların bir kısmının çalışanlar adına kurulacak fon'lara transfer edilmesi ve bu fonların da bünyelerinde biriken paraları çalışanlar adına kullanarak yatırım yapmaları Ücretliler Yatırım Fon'unun ana fikri olarak ortaya çıktı.¹ Zaman içerisinde büyüyecek olan fonların yeterli finansal yapıya ulaştıktan sonra sosyal alanlarda da faaliyet göstermeleri ve elde ettikleri geliri çalışanların sosyal durumlarını daha ileriye götürecek şekilde kullanmaları fonlar için söz konusu olan bir diğer öngörü idi. Bütün bunların yanısıra Ücretliler Yatırım Fon'unun İsveç'te çok büyük tartışmalara yol açtığını (değerlendirme bölümünde ayrıca ele alınacak) eklemek gerek.

Bu kısa bakıştan sonra ikinci bölümde Ücretliler Yatırım Fon'unun yapısı ve genel işleyişi ele alınacak ve üçüncü bölümde genel bir değerlendirme yapıldıktan sonra, Türkiye'de bu kurumun uygulanabilirliği tartışılacaktır.

¹ Stig CARLSSON, " 3 Years With Employee Investment Funds", *LO's Economic Policy Department*, 1988

2) ÜCRETLİLER YATIRIM FON'UNUN YAPISI VE GENEL İŞLEYİŞİ.

Fon'un yapısı ve genel işleyişini ele almadan önce genel hedeflerini gözden geçirmekte büyük fayda var. Ücretliler Yatırım Fon'unun uygulanması sonucu ulaşılması amaçlanan hedefler şunlardır:

- a) Aynı sektördeki firmalar arası ücret farklılıklarını en aza indirmek;
- b) Güç ve zenginliğin belli ellerde toplanmasını engellemek;
- c) Çalışanların yönetim üzerindeki kontrollerini arttırmak;
- d) Sermaye piyasasını geliştirmek;
- e) Emeklilik sistemini daha düzenli bir hale getirmek.²

Fon'un genel yapısı ise aşağıdaki ana başlıklar çerçevesinde incelenebilir.³

ORGANİZASYON: Sistem, Ulusal Emeklilik Sigortası bünyesinde oluşturulmuş beş adet sektör fon'undan oluşuyor. Bu sektörler ise, üretim, servis, sermaye şirketleri, banka ve sigorta ve sayılanların dışında kalanlar.

YÖNETİM KURULLARI: Beş yönetim kurulunun her birisi 9 adet asil ve 4 adet yedek üyeden oluşuyor ve hükümet tarafından atanıyorlar. 9 adet asil üyenin en az 5 tanesi çalışanların cephesinden olmak zorunda. Bu beş fon'un herbiri birbirlerinden tamamı ile bağımsız durumdadır.

GELİR KAYNAKLARI: En önemli gelir kaynakları, Ücretliler Yatırım Fon'u için özel olarak düzenlenmiş olan kâr paylaşım vergisi ve emeklilik primlerine ek olarak alınan %0,2'lik bir kısım.

ELDE EDİLEN GELİRİN PAYLAŞIMI: Bir önceki başlıkta bahsedilen gelir kaynaklarından elde edilen paralar 5 fon arasında eşit olarak paylaştırılıyor.

² Rudolf MEIDNER, "Employee Investment Funds", *George Allen & Unwin*, 1976

³ Daha fazla bilgi için bakınız: The Riksdag Enactment, *Ministry of Finance; Sweden*, 1984

YATIRIMLAR SONUCU ELDE EDİLEN YILLIK GELİRİN KULLANIMI: Fon'lar yaptıkları yatırımlar sonucu elde ettikleri yıllık gelirin 3%'ünü Ulusal Emeklilik Sigortası Fon'una vermek zorundalar. Geri kalan miktarı ise tekrar yatırımda kullanabildikleri gibi sağlık, eğitim ve diğer bazı sosyal faaliyetlerde kullanmaları mümkün.

FON'LARIN FİRMA HİSSELERİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ: Ücretliler Yatırım Fon'unun yönetim kurulu, firmanın borsaya kayıtlı hisse senetlerinin %8'inden fazlasına (fon'ların ilk olarak düzenlenişinde bu oran %20 olarak öngörülmüş.⁴) sahip olmaları mümkün değil. Eğer firmadaki yerel işçi sendikasının talebi olursa, fon yönetim kurulu sahip olduğu hisselerdeki oy hakkının yarısını sendikaya devretmek zorunda.

FON'LARIN DENETİMİ: Ulusal Sigorta Kurumu ve Ulusal Denetim Bürosu bu fon'lar ile ilgili bağımsız denetimler yapmakla yükümlü.

FON'LARIN YATIRIM YAPMA ESASLARI: Fon yönetim kurulları elde edilen geliri işveç üretim yapısını ve iş olanaklarını arttıracak şekilde yatırımlarda kullanabiliyorlar. Yapılacak yatırımlarda göz önüne alınması gerekli olan en önemli unsur riskin mümkün olduğu kadar en aza indirgenmesi ve uzun vadede kârlılığının yüksek olması.

Yukarıda fon'ların yapısını özet olarak inceledikten sonra, en önemli gelir kaynakları olan Kâr paylaşım vergisini biraz daha ayrıntılı olarak incelemekte fayda var. Zira Ücretliler Yatırım Fon'unun temel felsefesi bu vergi aracılığı ile somutlaşıyor.

KAR PAYLAŞIM VERGİSİ: Bu vergi, anonim şirketler, ekonomik kurumlar, mevduat bankaları ile kaza ve hasar sigortaları üzerinde uygulanıyor. Kâr paylaşım vergisi her firma için özel olarak, yıllık kurumlar vergisi ile

⁴ MEIDNER, *op. cit.* , sayfa 47

bağılantılı olmak üzere, vergi düzenleme komitesi tarafından hesaplanıyor. Firmaların yıllık ücret giderlerinin 1 milyon kronluk veya %6'lık kısmı elde edilen kâr'dan düşüldükten sonra kalan miktarın %20'si kar paylaşım vergisi olarak ödeniyor.

Genel kuruluş esaslarını incelediğimiz fon'ların pratikteki işleyişlerine de göz atmak daha ayrıntılı bilgi sahibi olmak açısından faydalı olabilir⁵.

1984 yılı itibari ile 1,5 milyar kronluk bir sermaye yapısı ile faaliyete başlayan fon'lar 1986 yılı sonunda toplam 5,5 milyar kronluk bir varlığın sahibi olmuşlar ve toplam menkul değerler piyasasının %1,7'sine hakim vaziyete gelmişlerdir.

Fon'lar her yıl yıllık gelirlerinin %80'inden fazlasını borsaya kayıtlı firmaların hisse senetlerine yatırmışlardır. Bunun yanında belli bir miktarda borsaya kayıtlı olmayan şirketlere yatırım yapılmış fakat bu türden işletmeler de belirsizliklerin fazla olması ve şirketlerin genel durumu hakkında her zaman sağlıklı bilgiler alınamaması nedeni ile fon'lar bu şirketler'e yaptıkları yatırımlarda zarar etmişlerdir. Bu yüzden bu türden şirketlere yapılan yatırım hiçbir zaman, yapılan yatırımların dağılımı açısından, %6'yı aşmamıştır.

Yatırım yapılan alanların başında ortalama %50 ile imalat sektörü gelmekte ve bunu ortalama %15 ile servis sektörü takip etmektedir. Bir sonraki sırada ise %10 ile sermaye şirketleri yer almakta ve bunu %7 ile bankacılık ve sigorta sektörü takip etmektedir. Bunlar dışında kalan sektörlerin payı ise %18 dir. Yukarıdaki dökümden her ne kadar imalat sektörü başı çekiyorsa da son yıllarda denge servis sektörü lehine değişmektedir.

Fon'lar faaliyette bulundukları üç senelik süre içerisinde ellerinde tuttıkları hisselerden doğan oy haklarını düzenli olarak kullanmışlar ve yerel sendikalar istedikleri takdirde devir alabilecekleri yarı oy hakları

⁵ Daha fazla bilgi için bakınız: CARLSSON, *op. cit.*, sayfa 18-28

konusunda herhangi bir talepte bulunmamışlardır. Bunda en büyük rol fon yönetim kurullarının çoğunluk üyelerinin de sendikacılardan meydana gelmesi ve bundan dolayı yerel sendikacıların sözü edilen oy hakkını kullanmak için herhangi bir ihtiyaç hissetmemeleridir.

Fon'lar kendilerine tanınmış olan, her bir şirketin borsaya kayıtlı hisselerinin, %8'lik sahip olma hakkına henüz ulaşmış değildirler. Bununla birlikte büyüyen yapıları itibari ile birkaç sene içerisinde bu noktaya ulaşmaları zor olmayacaktır.

3) ÜCRETLİLER YATIRIM FON'UNUN GENEL BİR DEĞERLENDİRMESİ.

3.1) Ücretliler Yatırım Fon'unun İsveç'te Uygulanması Dolayısı İle Ortaya Çıkan Sonuçlar.

Ücretliler yatırım fonunun İsveç'te uygulanması dolayısı ile ortaya çıkan sonuçları doğru olarak yorumlayabilmek için bu uygulamanın başlangıçtaki düzenlemesine bir göz atmak ve buna bağlı olarak ortaya atılan eleştirileri belirtmek ve sonuçları tüm bunların ışığında değerlendirmekte çok büyük fayda var.

Ücretliler yatırım fonunun İsveç İşçi Sendikasının 1976 yılındaki kongresinde ortaya atılan şekli ile şu anda uygulanan şekli arasında çok büyük farklılıklar vardır. Ücretliler yatırım fonu düşüncesinin oluşumunda öngörülen, bu fonların belli bir zaman periyodu içerisinde İsveç'de bulunan büyük boyuttaki şirketlerin yarından fazla hisselerine sahip olmalarıydı. Fonların faaliyette bulunacakları süre için herhangi bir kısıtlama getirilmemiş, bunların birer kurum olarak, sürekli bir şekilde, ekonomik düzen içinde varolmaları planlanmıştı. Başlangıçta söz konusu olan bir diğer öngörü ise bu fonların kuruluşunda gerekli olacak mali kaynak için

herhangi bir para toplanmaması buna karşılık şirketlerin bir kısım hisselerinin "Ücretliler Paylaşım Hisseleri" adı altında bu fonlara tahsis edilmesiydi.

Yukarıda anlatılanlardan da rahatlıkla anlaşılacağı gibi fonların başlangıç düşüncesi mülkiyet anlayışının geneline yönelik çok radikal düzenlemeleri içeriyordu. Bu düzenlemeler, İsveç gibi sosyal adalet kavramının fazlasıyla gelişmiş olduğu bir ülke de bile olsa, toplum içinde çok büyük tartışmalara yol açtı. Hem sağ hem de sol kanattan bu fonlara karşı yoğun eleştiriler geldi:

Sağ kanat bu fonların pazar ekonomisini önemli ölçüde zedeleyeceğini öne sürerek büyük bir ekonomik gücün bu fonlar'ın elinde toplanmasının totaliter anlayışa yaklaşabilecek bir planlı ekonomiye yol açacağını iddia etti. Ücretliler Yatırım Fonu'nun İsveç ekonomisi içerisinde en büyük grup olacağını söyleyen sağ kanat bu yüzden maliyetlerin artacağını ve bu maliyet artışları sonucu kâr'ların düşerek hisse fiyatlarında hızlı düşüşlere yol açacağına mutlak gözü ile bakmaya başlamıştı. Bütün bunların yanısıra, sağ kanata mensup milletvekilleri ve iş çevreleri bu uygulamanın Doğu bloku tarzı bir sosyalizme yol açacağını ve güce susamış olan sendika yöneticilerinin bu kadar kapsamlı bir organizasyonu yönetmesinin faciaya yol açacağını ileri sürdüler. Sağ partiler, 1985 seçimlerinden önce, seçim bildirgelerinde, iktidara geldikleri takdirde bu fonları tamamen ortadan kaldıracaklarını da eklemeyi unutmadılar.⁶

İş çevreleri fon yönetim kurullarına temsilci vermeyi reddettiler ve aralarından böyle bir görevi kabul eden olduğu takdirde derhal birlik dışına atacaklarını beyan ettiler. Bu yüzden onlardan boş kalan yerler üniversitelerden atanan üyeler sayesinde doldurulabildi. Sağ kanattan gelen bir diğer eleştiri ise bu fon'lar yüzünden çoğulculuğun zedeleneceği ve toplum içerisinde tek belirleyici gücün sendikalar olacağı şeklindeydi.

⁶ Daha fazla bilgi için bakınız: *Ibidem* , sayfa 14-15

Sol kanat ise konuya daha farklı bir açıdan yaklaşmış ve fon'ların güçsüz olduklarını söyleyerek, üretimden elde edilen zenginliğin, işçiler adına, hiç bir zaman bu fon'lar vasıtası ile kontrol edilemeyeceğini ileri sürdü. İşçi sendikalarının zamanla firmaların sahibi olacağı fakat aynı zamanda işçilerin de temsilcileri olmaları dolayısı ile derin bir çelişki içerisine düşecekleri, sol kanat'ın getirdiği bir diğer eleştiri idi.

Ortaya çıkan bu yoğun eleştiriler fon'ların pratik uygulanışında bir takım değişikliklere yol açtı. Yapılan ilk değişiklik bu fonların borsadaki hisse senetlerinin %5'sinden fazlasına sahip olamayacakları ve her bir şirketteki paylarının da %8'yi geçemeyeceği oldu. Ardından fon'ların faaliyet süresi 7 yıllık bir zaman periyodu ile sınırlandı ve bu süre içerisinde 15-20 milyar İsveç kronluk bir varlığı aşamayacakları şarta bağlandı. Fon'lar için özel olarak düzenlenecek olan "Ücretliler Paylaşım Hisseleri" den vazgeçildi ve bunun yerine %0,2'lik ücret kesintisi ve yukarıda tanımlanan kar paylaşım vergisi yolu ile mali kaynak yaratılması yoluna gidildi.

Pratik uygulamada yapılan bu değişiklikler sonucu tepkiler yavaşladı ve fon'lar uygulanabilme şansı buldu. Fakat yapılan değişiklikler fonların ekonomi içinde marjinal bir yer alması sonucunu da beraberinde getirdi. Ücretliler Yatırım Fonu'nun uygulanması dolayısı ile ortaya çıkan sonuçları değerlendirirken bu noktayı gözden uzak tutmamamız gerekir. Nitekim fonlar bugünkü durumları ile borsadaki hisse senetlerinin %1,5'lik bir kısmını elde tutmakta ve yasal olarak faaliyetlerinin sona ereceği 1991 yılına kadar da ancak %3-4'lik bir kısmı kontrol edecekleri tahmin edilmektedir.

Fonlar ekonomi içerisinde marjinal bir yer işgal etmeleri nedeni ile başlangıçtaki hedeflere ulaşmakta çok önemli başarılar elde edememişlerdir. Özellikle ücret farklılıklarının ortadan kaldırılmasında gözle görülür bir ilerleme kaydedememişlerdir. Fakat sahip oldukları

hisseler yolu ile, önemli miktarlarda olmasa da, şirketlerin yönetimlerinde yer alabilmişler ve kısıtlıda olsa ekonomik demokrasiyi gerçekleştirmeye çalışmışlardır. Bu fonlar kâr paylaşım vergisi ve emeklilik ödentilerinden alınan kesintiler yolu ile iki kaynaktan para toplamakta ve bu toplanan paraları tekrar yatırımda kullanmaktadır. Bu fon'ların olmaması durumunda verimli olarak kullanılamayabilecek olan bu paralar bu yolla değerlendirilmekte ve sermaye yapısını da olumlu yönde etkilemektedir. Fon'lardan elde edilen gelirin %3'nün Ulusal Emeklilik Sistemine aktarılması olumlu bir sonuç yaratmış ve çok büyük miktarlarda olmasa da emeklilik sistemine ek kaynak yaratılmıştır.

3.2) Değerlendirme.

Yukarıda verilen örneklerden de kolaylıkla anlaşılabacağı gibi Ücretliler Yatırım Fon'u oldukça büyük tartışmalara yol açmış bir uygulama ve şu andaki uygulanan hali ile İsveç ekonomisinde oldukça marjinal bir yer işgal ediyor. Fakat pratikteki bu durum Ücretliler Yatırım Fon'unun sosyal demokrat bakış açısı çerçevesinde önemli bir yere sahip olmasını doğaldır ki etkilemez.

Firmalarda oluşan kâr'ların bir kısmının kâr paylaşım vergisi vasıtası ile ücretliler fon'una devredilmesi sosyal adalet kavramı açısından oldukça olumlu sonuçlar verebilir. Bu yolla, toplumda oluşan zenginliğin sadece belirli kişilerin elinde toplanması önleneyeği gibi sosyal dengelerin bozulması tehlikesi de bir ölçüde önlenabilir.

Çeşitli firmaların hisse senetlerinin ücretliler fon'u vasıtası ile çalışan'ların mülkiyetine geçmesi, firma'nın yönetiminde, belli sınırlar içinde olsa da, temsilcileri yolu ile, söz sahibi olmaları sonucunu doğurabilmektedir. Bunu da ekonomik demokrasi adına bir ileri adım olarak kabul edebiliriz.

Ücretliler Yatırım Fon'unun verimlilik üzerindeki etkisi konusunda ise herhangi bir yorumda bulunabilmek kolay değildir. Bu fon'ların, teorik

olarak, mülkiyet yapısı ve yönetimdeki söz hakkı nedeni ile çalışan'lar üzerinde teşvik edici bir etkisi olduğu ileri sürülebilir. Ve bu teşvik edici etki dolayısı ile verimliliği arttırdığı kabul edilebilirse de bu olgunun doğruluğunu kanıtlayan araştırmalar mevcut değildir.

4) ÜCRETLİLER YATIRIM FON'UNUN TÜRKİYE'DE OLABİLİRLİĞİ.

Türkiye'nin kendine özgü koşulları, olası bir Ücretliler Yatırım Fon'u uygulamasında birçok sorunu ortaya çıkarabilecektir. Burada üzerinde dikkatle durulması gereken bir nokta, olabilecek bir uygulamanın sadece KİT'leri değil özel sektörü de kapsaması zorunluluğudur. Bu temel çerçevenin çizilmesinden sonra, doğallıkla, sorunlar da peşi sıra gelmeye başlayacaktır. Karşımıza çıkacak ilk sorunun gelişmemiş menkul kıymetler piyasası olacağı kolaylıkla tahmin edilebilir. KİT'leri bir yana bıraksak bile özel sektör hisse senetlerinin çok kısıtlı bir miktarının borsaya kayıtlı olması ciddi bir handikap olacaktır. Bu sebepten dolayıdır ki Ücretliler Yatırım Fon'u uygulamasına geçmeden önce sermaye piyasasının yaygınlaştırılmasına öncelikle ihtiyaç vardır. Ve buna bağlı olarak özel şirketlerin çoğu da hisselerini borsaya kaydettirmeleri için teşvik edilmelidir.

Böyle bir fon uygulamasının çerçevesi içerisine KİT'lerde dahil edilebilir. Fakat bunun gerçekleştirilebilmesi için kayıtlı sermayeye geçişin zorunlu olduğu ve mevcut KİT'lerin büyük bir bölümünün sermayelerinin kayıtlı olmadığı bilinen bir gerçektir. Ayrıca KİT'ler için not edilmesi gereken bir başka konuda bunların verimli ve kârlı çalışmalarının sağlanabilmesi için kapsamlı bir KİT reformuna ihtiyaç olduğudur. Verimli çalışmayan bir KİT'in hisse senedini almak Ücretliler Yatırım Fon'u için baştan zarar etmekle eşdeğer olacaktır.

Türkiye'de olası bir uygulamada karşılaşıcağımız bir diğer sorun ise kâr

paylaşım vergisi ile ilgili olacaktır. Firmalarının elde ettiği karın bir bölümünün kâr paylaşım vergisi olarak alınıp ücretliler fon'una devredilmesine Türk özel sektörünün kolaylıkla razı olacağını düşünmek pek mümkün değildir. Bu konuda İsveç'te çıkan tartışmaları göz önüne alırsak Türkiye'de kopacak fırtınaları rahatça tahmin edebiliriz.

Bütün bunların yanısıra bu fon'ları kimin yöneteceği sorununu da ayrıca gözden geçirmeliyiz. Bunların yönetiminde çoğunluğun İsveç'te olduğu gibi sendikalara bırakılması Türkiye uygulamasında ciddi sorunlara yol açabilir. Bilindiği gibi İsveç'te tek sendika vardır ve bu sendika fon'larla ilgili yönetim faaliyetlerini serbestçe düzenleyebilmektedir. Oysa Türkiye'de farklı görüşlere sahip oldukça fazla sayıda sendika mevcuttur. Böylesi bir fon uygulamasında yönetimin hangi kriter ölçü alınarak hangi sendikalara bırakılacağı altından kalkılması oldukça zor bir sorundur.

Yukarıda sıraladığımız bütün olumsuzluklara rağmen Ücretliler Yatırım Fon'u ülkemiz için üzerinde ciddi olarak durulması gereken bir sosyal demokrat alternatiftir. Ancak, daha öncede belirttiğimiz gibi Türkiye'de uygulanması düşünülen bir ücretliler yatırım fon'u düzenlemesinin yaşama şansının var olabilmesi için güçlü bir sermaye piyasasının oluşturulması vaz geçilmez bir koşuldur. Bunun olmaması durumunda fonlar yatırım yapacak alan bulamayacaklar ve dolayısı ile bir ücretliler yatırım fon'u uygulaması daha en baştan uygulanamaz hale gelebilecektir. Bu yüzden, böyle bir uygulamaya başlamak için karar verilirken bu faktör mutlaka göz önünde tutulmalıdır. Ya sermaye piyasası yeterince gelişinceye kadar böyle bir uygulamaya gidilmeyecek ya da bu uygulamanın başlatılması durumunda fon'lar için daha başka yatırım alanları aranması gerekecektir.

Olası bir Ücretliler Yatırım Fon'u uygulaması için gerekli olacak adımları tekrar özetlemek istersek aşağıdaki gibi maddelendirebiliriz:

- a) SERMAYE PİYASASININ GELİŞTİRİLMESİ;
- b) KİT'LERDE KAYITLI SERMAYE DÜZENİNE GEÇİLMESİ
- c) BİR KİT REFORMU ORGANİZE EDEREK BUNLARIN VERİMLİ ÇALIŞMALARININ SAĞLANMASI;
- d) ÖZEL SEKTÖRE KAR PAYLAŞIM VERGİSİNİN KABUL ETTİRİLMESİ;
- e) SEKTÖR BAZINDA ÜCRETLİLER YATIRIM FON'LARININ ORGANİZE EDİLMESİ;
- f) KAR PAYLAŞIM VERGİSİ VE BENZERİ YÖNTEMLERLE BU FON'LARA GELİR KAYNAĞI SAĞLANMASI.

ÖZYÖNETİM

1) TANIM.

Özyönetimin en genel tanımını, bir firma içerisindeki karar verme haklarının -beceri, mevki, ve sermaye katılımına bakılmaksızın- eşitlikçi bir anlayış çerçevesinde o firma çalışanlarına ait olduğu bir yönetim ve örgütlenme biçimi olarak vermek mümkündür. Başka bir ifadeyle, özyönetim, çalışanlar dışındakilerin firma kararlarında doğrudan söz sahibi olmadığı ve hiçbir çalışanın karara katılmaktan mahrum edilmediği bir örgütlenme biçimidir. Dikkat edilecek olursa, bu tanımda, ne karar verme sürecindeki seçim sistemlerine (yani seçimlerin hangi kurallar -örneğin, "çoğunluk sistemi", "oy birliği kuralı", "veto hakkı", vs.- çerçevesinde yapılacağına) ne de çalışanların temsil biçimine (yani çalışanların ne şekilde -örneğin, "doğrudan", "işçi konseyleri aracılığıyla", vs.- yönetime katılacaklarına) ilişkin bir ifade bulunmamaktadır. Keza, bu tanımda, mülkiyetin kimlerde olduğu konusu da açıklığa kavuşturulmamıştır; ayrıca, gelirin nasıl paylaştırılacağı konusunda da bir ifade bulunmamaktadır. Dolayısıyla, özyönetim, geniş seçenekleri kucaklayan -en basit atölye kooperatiflerinden Yugoslavya örneğine uzanan- bir örgütlenme biçimidir.

Bu tür özyönetilen firmanın davranış kuralının ne olduğu (ve/veya ne olması gerektiği) konusundaki tartışmalar hem akademik hem de pratik boyutta süregitmektedir. Ancak, her ne kadar davranış biçimiyle ilgili çeşitli modeller¹ kurulmuşsa da (örneğin: özyönetilen firma toplam kârını ençoklar; çalışanlar faydalarını yükseltmeyi hedefler; firma büyümeyi ve istihdamı istenilen seviyeye getirmeyi amaçlar; vb.), üzerinde genellikle oy birliğine varılan davranış biçiminde, özyönetilen firmada emek dışındaki girdilerin maliyetleri düştükten sonra kalan artığın firma çalışanları

¹ Özyönetilen bir firmanın davranış biçimleri hakkında bakınız: John P. Bonin ve Louis Putterman, *Economics of Cooperation and the Labor-Managed Economy*, Harwood, 1987, passim.

arasında -eşit işe eşit gelir ilkesi çerçevesinde- paylaşılması söz konusu olmaktadır.² (Bu basit, ancak oldukça da fonksiyonel modeli anahatlarıyla aşağıda tartışacağız.)

Özyönetilen firmanın analitik bir incelemesine geçmeden önce, böylesi bir örgütlenme arzusunu uyandırmış olabilecek eğilimleri başlıklar halinde sunmakta yarar olacaktır.³ Böylesi bir yapı, öncelikle, üretimde yöneten/yönetilen ikiliğini -ileride değinilecek firma içi demokrasi sorunsalındaki potansiyel tehlikeler dışında- yapısal olarak kökten çözmekte, dolayısıyla **ekonomik demokrasiyi** yükseltmektedir. Böylece üretim birimlerinde, "verilen emirler/yerine getirilen emirler" zinciri yerine çalışanların birlikte karar almaları söz konusu olmaktadır. İkinci ve en az ilki kadar önemli bir nokta da, bu tür yapılarda **sosyal adaletin** sağlandığı, yani gelir bölüşümünün çok daha adaletçi bir biçimde yapılabilmiştir ki, bu da, sonuçta, toplumun sosyal refahına çok önemli bir katkı olarak yorumlanabilir.

Bu tür yapıların **ekonomik anlamda sosyal refahı** sağlayıp sağlayamadığı, kuşkusuz, en önemli sorudur. Hatırlanacağı üzere, sosyal refahın sağlandığı durumlarda sermayenin marjinal getirisi sermaye kullanımının maliyetine (faize), emeğin marjinal verimliliği de emeğin maliyetine (piyasada oluşan ücrete) eşit olmak durumundadır. Yani bir firma, gereğinden fazla sermaye kullanıp işçi başına verimini arttırabilir; fakat, gereğinden fazla kullanılan sermaye, firmanın en düşük maliyetlerde çalışmadığının bir ifadesidir -zira, firma, sermaye/işçi oranını değiştirerek aynı maliyetle daha fazla üretimde bulunabilme olanağına sahip durumdadır.

² Hatırlanacağı üzere, klasik firma kuramında, firmayı, gerekli girdileri piyasaya sunulacak olan ürün için biraraya getiren bir birim olarak görmek mümkündür. Burada, girdiler -ki *emek* de piyasada oluşmuş olan bir ücret karşılığında kiralaan girdilerden birisi durumundadır- satın alınır ve kararlar firmanın yöneticisi/sahibi tarafından verilir.

³ Özyönetim felsefesini tarihsel bir perspektifte tartışmak için, örneğin, bakınız: Branko Horvat, Mihailo Markovic, ve Rudi Supek (ed.), *Self-governing Socialism*, International Press, 1975, passim.

Özyönetilen firmaların sosyal refahı sağlayıp sağlayamadıkları, elbet, analitik ve pratik düzlemlerde ayrı ayrı tartışılmaktadır; biz de, olayı daha iyi sunmak kaygısıyla, analitik bir analiz yapma gereği duymaktayız.

2) İKTİSADİ ANALİZ.

Burada, özyönetilen bir firmanın ekonomik verimliliği ne ölçüde sağladığını basit bir model çerçevesinde sunmak istiyoruz. Hatırlanacağı üzere, özyönetilen firmanın objektif fonksiyonunu çok değişik şekillerde tanımlamanın mümkün olabileceğini; ancak, bu firmaların kişi başına düşen geliri ençoklayıcı şekilde düzenlendikleri varsayımının genel kabul gördüğünü belirtmiştik.⁴ Şimdi ise sıra, (a) modeli tanıtmaya, (b) kısa dönemde, ve (c) uzun dönemde onu incelemeye almaya ve onun çeşitli yönlerini tartışmaya geldi. Burada, "kısa dönem"den sadece emek girdisinin; "uzun dönem"den ise hem emek, hem de sermayenin değiştirilebileceği bir ortam anlaşılmalıdır.

2.1) Modelin Tanıtımı.

Özyönetilen firmanın incelendiği modelin varsayımları şunlardır:

- 1) Özyönetilen firma, tamamen rekabetçi bir piyasada üretim yapmaktadır. Ürünün fiyatı piyasada oluşmaktadır; firmanın piyasa arz ettiği ürünün fiyat üzerinde bir etkisi olmamaktadır.
- 2) Özyönetilen firmanın kapasitesi sınırlıdır ve arttırılamaz; aşınma ve yeni yatırım model dışı tutulmaktadır; elbet firma kullandığı sermaye için bir fiyat ödemektedir.
- 3) Özyönetilen firma içi istihdam istenildiği gibi ayarlanabilir; emek arzı tamamen esnektir.
- 4) Maliyetler düştükten sonra kalan mebla, çalışanlara eşit bir şekilde

⁴ Bu tür modellendirmenin öncüsü Ward'dır. Bakınız: "The Firm in Illyria: Market Syndicalism", *American Economic Review*, 1958, s. 566-89.

dağıtılır. (Emeğin homojen bir yapıda olduğu varsayılmış; yani her işçi aynı standartta kabul edilmiştir.)

5) Özyönetilen firmanın amacı (objektif fonksiyonu) çalışan başına düşen geliri ençoklamaktır.

6) Üretim girdileri olan sermaye (K) ve emeğin (L) getirisi azalarak artan bir fonksiyondur: $Q'(L), Q'(K) > 0$; $Q''(L), Q''(K) < 0$.⁵ Buradan anlaşılması gereken, gerek sermayenin gerekse de emeğin veriminin giderek düştüğü, her ilave bir birim emek ya da bir birim sermayenin getirisinin giderek azaldığıdır.

7) Üretim fonksiyonu şu şekilde tanımlanmıştır: $Q = Q(K, L)$. Hatırlanacağı üzere kısa dönemde K sabit tutulmaktadır.

2.2) Kısa Dönem Analiz.

Kısa dönemde sermaye sabit olacağından çalışan başına düşen gelir (v) şu şekilde yazılabilir:

$$v(L) = pQ(L)/L - C/L \quad (1)$$

burada: p sabit ürün fiyatını,

$Q(L)$ ürün miktarını,

L kullanılan emek miktarını,

C ise sabit giderleri göstermektedir. Burada kullanılan (ancak kısa dönemde sabit tutulan) sermayenin maliyeti, C 'yi oluşturmaktadır.

Açıklanmış olduğu gibi, amaç, $v(L)$ 'yi ençoklamaktır -değişken girdi ise emek girdisidir. Dolayısıyla, $v(L)$ 'yi L 'e göre ençokladığımızda,

$$pQ'(L) - v'(L) = 0 \quad (2)$$

⁵ $Q'(L) = \partial Q / \partial L$; $Q''(L) = \partial^2 Q / \partial L^2$ olarak gösterilmektedir.

elde edilir.⁶ Bu sonucun yorumu açıktır: Eğer istihdam edilen son birim işçinin marjinal katkısı ortalama gelirden yüksekse, bu işçi istihdam edilir; ve istihdama son işçinin marjinal katkısı ortalama gelire eşitleninceye kadar devam edilir.

Bu noktada, kapitalist-firmanın kısa dönem davranışını incelemek ve çıkan sonuçları özyönetilen firmanınkilerle karşılaştırmak gerekmektedir. Bu karşılaştırma, bize özyönetilen firmanın ekonomik performansını verecektir; zira, hatırlanacağı üzere, kapitalist-firmalardan oluşan ve tam rekabet koşullarında çalışan piyasa ekonomisi sosyal refahı optimize etmektedir.

Kapitalist-firma kâr (π) ençoklamasına göre çalışacaktır:

$$\pi(L) = pQ - wL - C \quad (3)$$

burada: w piyasada oluşmuş olan ücreti göstermektedir.

Amaç kâr ençoklaması, ve değişken girdi yine emek olduğuna göre, $\pi(L)$ 'i L 'e göre ençokladığımızda,

$$pQ'(L) = w \quad (4)$$

elde edilir. Bu sonuç itibarıyla özyönetilen firma ile kapitalist-firmanın aynı rasyonel doğrultusunda çalışmakta olduğu ortaya çıkmaktadır. Eğer pozitif bir kâr oluşmuyor ise, $w = v(L)$ eşitliğinden ötürü her iki firma da aynı miktarda işçi istihdam edecektir. Ancak, pozitif bir kâr olduğu durumda her iki firmanın optimal istihdam miktarları değişecektir.

Kapitalist-firmada elde edilen kâr firma sahibine giderken, özyönetilen firmada bu mebla işçilere bölüştürülecek; dolayısıyla, $v(L) > w$ sonucu

⁶ (*) optimal seviyeyi ifade eder.

ortaya çıkacaktır. Böylesi bir durumda, emeğin azalan veriminden ötürü (Varsayım 6), özyönetilen firma (2)'deki eşitliği sağlayabilmek için daha az işçi istihdam edecektir. Dolayısıyla ilk sonucumuzu şöyle yazabiliriz:

1) Pozitif bir kâr durumunda, özyönetilen firma kapitalist-firmanınkinden daha az işçi istihdam eder.

Eğer karşılaştırmamızı sürdüreceğ olursak şu ilave sonuçlar ortaya çıkar:

2) Özyönetilen firma, kısa dönemde ürün fiyatının değişikliği karşısında üretimini ters istikamette, dolayısıyla patolojik bir yönde değiştirir. Ürün fiyatındaki bir artışın üretimde de bir artışı getirmesi beklenir; zira fiyattaki bir artış, genelde, o ürünün arz eksikliğinden kaynaklanır. Keza, ürün fiyatındaki bir azalışın da üretimde bir azalışı beraberinde getirmesi söz konusudur. Böylesine bir fiyat yükselmesi karşısında kârını arttırmak için işçi istihdam ederek ürününü arttıran kapitalist-firmanın davranışı yerine özyönetilen firma işçi çıkartılmasını benimsemiştir. Çünkü amacı çalışan başına düşen geliri arttırmaktır. Ya da tam tersi bir durumda yani ürün fiyatının düşmesi durumunda, işçi çıkartımına giden kapitalist-firmanın yerine, özyönetilen firma tam tersi bir davranışla işçi istihdam edecektir. Bu, (2)'nin ürün fiyatı olan p 'ye göre toplam türevinin alınmasıyla izlenebilir:

$$pQ''(L)dL/dp + Q'(L) - [1/L]\{pQ'(L) - v(L)\}dL/dp + Q(L) = 0 \quad (5)$$

(5)'i sıfıra eşitler ve de (2)'yi kullanırsak

$$dL/dp = [Q(L)/(L) - Q'(L)]/pQ''(L) \quad (6)$$

sonucunu elde edebiliriz. 2a Bölümü'nde yapılmış varsayımlar çerçevesinde pay'ın pozitif, payda'nın ise negatif olması nedeniyle, özyönetilen firma, fiyat ile istihdam arasında negatif bir ilişki kurar. Bir başka deyişle,

özyönetilen firmanın, çalışan başına düşen geliri olumsuz yönde etkileyen ürün fiyatındaki bir düşüş karşısında daha az işçi ile daha az üreterek ama daha yüksek bir emek verimliliği düzeyinde üreterek, çalışan başına düşen gelirin gerilemesini engellemesi söz konusudur.

3) Kapitalist-firmanın aksine, özyönetilen firma, sabit giderlerindeki değişikliğe üretimde değişiklikler yaparak yanıt verir. Keza, bunu da, (2)'nin C'ye göre toplam türevini alarak izleyebiliriz:

$$pQ''(L)dL/dC - [pQ'(L)dL/dC - 1]/L + [v(L)dL/dC]/L = 0. \quad (7)$$

(2)'yi kullanarak şu sonuca ulaşmak mümkündür:

$$dL/dC = -1/pQ''(L)L. \quad (8)$$

Dolayısıyla, özyönetilen firma sabit giderlerindeki değişikliğe istihdam ve üretiminde aynı yönde bir tepki gösterir. Sabit giderlerdeki bir düşüş çalışan başına düşen geliri arttıracığından, ek işçi istihdam ederek üretimi arttırmak mümkün olacaktır. Kapitalist-firma ise sabit giderlerin değişikliğinden etkilenmemektedir, çünkü kârın maksimum olduğu durumu etkileyen faktörler yalnızca ürünün fiyatı ile ücrettir.

4) Eğer kapitalist firmada kâr oluşuyorsa, yani $pQ - wL^* - C$ pozitifse, yukarıdaki birinci maddede açıklandığı üzere, özyönetilen firmadaki $v(L)$ piyasada oluşmuş olan w 'den farklılaşacaktır. Eğer bu piyasada birden fazla özyönetilen firma varsa ve eğer firmaların ortalama geliri, $v(L)$, miktarları değişiklik gösteriyorsa, doğal olarak, firmalar arasında emeğin marjinal ürün değerleri de farklılaşacaktır. Bu da, sonuçta, sosyal refah kaybını getirecektir; zira, ancak emeğin marjinal ürün değerlerinin eşitlendiği anda sosyal refah optimizasyonu sağlanabilmektedir. Hatırlanacağı üzere, kapitalist firmalarda böyle bir durum emeğin marjinal ürün değerlerinin aynı

miktara -piyasada belirlenmiş olan w 'ye- eşitlenmelerinden ötürü oluşmamaktadır.

Bu dört davranış özelliği, özyönetilen firmaların kısa dönemde **sosyal refahı** sağlayamadığı savını kanıtlar gözükmemektedir. Ancak, bu savı kabul ya da reddetmeden önce daha derin bir bakış gerekmektedir. Dikkat edilecek olursa, şu ana kadar özyönetilen firmanın mülkiyeti hakkında bir söz edilmemiştir. Mülkiyetin sadece ve sadece firmada çalışanlarda olduğu durumda bu hastalıklı (verimsiz) davranışların izlenmediği ileri sürülmektedir.⁷ Ancak, takdir edileceği gibi, konumuz olan KİT'lerin çalışanların mülkiyetine hakkaniyet esaslarına⁸ göre devredilebilmesi pratik nedenlerle kolay gözükmemektedir. Bunun ötesinde, kamu mülkiyeti altında bile bu tür davranış bozukluklarının olmayacağı yollu iddialar⁹ sıkça yapılagelse de (örneğin, işçinin işsiz kalma riskini de içeren fayda fonksiyonunun ençoklandığı modellerde olduğu gibi), bu modellerin gerçekliği ne ölçüde yansıtabildikleri yoğun bir tartışma konusudur. Son olarak da, bu tür hastalıklı davranışların kullanılagelen modelin basitliğinden kaynaklandığı, daha karmaşık modellerde bu davranışların tamamen ortadan kalkacağı, kalkmasa bile büyük ölçüde izlenmeyeceği yollu iddialar da fazla yankı uyandırmamaktadır.

Kısa dönemdeki bazı potansiyel tehlikelere işaret ettikten sonra, sermayenin de bir girdi olarak değiştirilebileceği uzun dönem analize gelmek istiyoruz.

2.3) Uzun Dönem Analiz.

Uzun dönemde ise, daha önce belirtildiği gibi, özyönetilen firma hem emek, hem de sermaye girdisini değiştirerek istediği teknolojiyi seçebilir. Bu durumda işçi başına düşen gelir (v)

⁷ Bakınız, örneğin: Murat R. Sertel, *Workers and Incentives*, North-Holland, 1982.

⁸ Hakkaniyetten kasdedilen, firmanın gerçek değerince çalışanlarına satılmasıdır.

⁹ Bu tür alternatifler için, bakınız: Branko Horvat, Mihailo Markovic, ve Rudi Supek, *op. cit.*

$$v(L,K) = pQ(L,K)/L - rK/L \quad (9)$$

şeklını alır. Burada **K** kullanılan sermaye miktarını, **r** ise sermayenin maliyetini temsil eder. İşçi başına düşen geliri ençoklayan optimal emek ve sermaye miktarlarını araştırdığımızda aşağıdaki sonuçları elde ederiz:

$$pQ_L(L^*,K^*) - v(L^*,K^*) = 0, \text{ ve} \quad (10)$$

$$pQ_K(L^*,K^*) - r = 0 \quad (11)$$

$$Q_L/Q_K = v^*(L,K)/r \quad (12)$$

Bu matematik eşitliğin iktisadi anlamı şudur:

Belli bir ürün fiyatı ve teknoloji (üretim fonksiyonu) çerçevesinde son kullanılan emek biriminin üretime katkısı ile son kullanılan sermaye biriminin üretime katkısının birbirlerine oranı, işçi başına düşen optimal gelirin sermaye maliyetine olan oranına eşit olmaktadır.

Kapitalist bir firmada ise kârı ençoklayan koşul:

$$Q_L/Q_K = w/r' \text{ dir } (w \text{ belirtildiği gibi ücret miktarıdır}).$$

Bir başka deyişle emek ile sermayenin marjinal verimliliklerinin oranı, bu üretim faktörlerinin firmaya olan maliyetlerinin oranına eşit olmalıdır.

Bu uzun dönem analizinde özyönetilen firma ile kapitalist firma arasındaki sermaye kullanımı ile ilgili bir davranış farklılığı yukarıdaki analiz sonucu ortaya çıkmaktadır; firmanın pozitif bir kâr elde etmesi durumunda işçi başına düşen optimal gelir ($v^*(K,L)$) ücretten (w) daha yüksek olacağından, yukarıdaki eşitliğin özyönetilen firmada sağlanması için bu firma sermayenin marjinal verimini (Q_K) düşürecek yani üretime giderek daha az

10 $Q_L = \partial Q / \partial L$; $Q_K = \partial Q / \partial K$, Bir başka deyişle Q_L üretim fonksiyonunun emek miktarına göre kısmi türevidir (emek verimini yansıtır), Q_K ise aynı şekilde üretim fonksiyonunun sermayeye göre kısmi türevidir (sermaye verimini yansıtır).

katkı sağlayan ilave sermaye birimleri kullanacaktır. Bir başka deyişle özyönetilen firma, kapitalist firmaya oranla optimal düzeyden daha yüksek miktarda sermaye kullanma eğilimindedir. Her ne kadar daha karmaşık modellerde¹¹ ek varsayımlar altında bu sorun ortadan kalkmaktaysa da, özyönetilen firmanın uzun dönemde doğru tekniği uygulayamayabileceği ve gereğinden fazla sermaye yoğun bir seçimde bulunabileceği, bu nedenle de özyönetilen firmanın uzun dönemde **sosyal refahın** sağlanması aksaklıklar yaratacağı genellikle kabul edilen bir olgudur.

Buraya kadar basit bir model çerçevesinde özyönetilen firmanın kısa ve uzun dönemli davranışları incelendi. Neticede de **ekonomik anlamda sosyal refahın** sağlanması açısından üzerinden kolay gelinemeyen problemlerin var olduğu vurgulandı. Alternatif çözüm önerilerinin ne dereceye kadar gerçekliği yansıtabildiğinin tartışılmakta olduğunu ve eğer bu problemler aşılamıyorsa bunların pratikteki karşılıklarının ve son tahlilde maliyetlerinin ampirik gözlem ve tahminlerinin büyük bir ilgiyle sürdürüldüğünü burada hatırlatmakta büyük yarar görüyoruz.

Bu kısa tanıtım yazımıza özyönetilen firmanın karşılaşabileceği diğer bazı sorunları başlıklar halinde sunmakla devam etmek istiyoruz.

3) DİĞER SORUNLAR.

1) Gerek kuramsal analizde, gerekse de pratikte karşılaşılan en önemli sorunlardan biri, özyönetilen firmaların yatırım konusundaki davranışlarında izlenmektedir.¹² Her ne kadar özel mülkiyetli özyönetilen firmalarda analitik anlamda optimal yatırım seviyesinin seçilmemesi için bir neden yoksa da, bu firmaların pratikte sermaye bulabilmeleri oldukça güç olmakta,

¹¹ Örneğin bakınız: Payle Petrovic, "Income Distribution, Prices and Choice of Technique in the LM Economy", *Economic Analysis and Workers' Management*, 1981, s. 433-44.

¹² Yatırım konusundaki problemler için bakınız: Norman Ireland ve Peter Law, *The Economics of Labor Managed Enterprises*, New York, St. Martin's Press, 1982.

bu yüzden de özel özyönetilen firmalar daha ziyade emek yoğun yatırımlar yapma eğilimleri içerisinde bulunmaktadır. Ancak, bu eğilim, pratik gözlemlerden edinilmiştir; analitik analizin gösterdiği gibi çalışanların firmanın mülkiyetine tam anlamıyla sahip olmaları durumunda yatırımların optimal düzeyde yapıldığını kanıtlayan uygulamaları da bulmak güç değildir; hele, var olan bir firmanın çalışanlara mülkiyetinin devri söz konusu olduğunda ileriki dönemler için sermaye bulma sorunu da ortadan büyük ölçüde kalkabilecektir. Bu ihtimal dışında, tahmin edilebileceği gibi, özyönetilen firmaların sermaye yoğun teknolojilere sahip olabilmeleri üretim araçları mülkiyetinin kamuda olduğu durumda (bir Yugoslavya örneğinde olduğu gibi) mümkün gözükmemektedir. Kamu mülkiyetinin söz konusu olduğu böylesi durumlarda ise, özyönetilen firma, yatırım için pay ayırmaktansa, kârı dağıtmayı tercih etmektedir; zira yapılacak yatırımın mülkiyeti yine kamuya ait olacak ve getirisi de (kimi zaman on yıllara varan) uzun zaman alabilecektir. (Örneğin, bir demir-çelik kompleksi düşünüldüğünde bu problem gözlerde canlanabilmektedir.) Böylesi bir uzun zaman sonra gelecek getiri yerine, işçiler, dağıtılacak kâr miktarının arttırılmasını tercih edebilmektedirler.

Bölgeler arası eşitsizliğin verili olduğu bir sistemde, bu eşitsizliği gidermeye yönelik yatırım programları da kolay uygulanamama riskinin de var olduğu belirtilmelidir. Özyönetilen firmalar, haliyle getirisi yüksek gelişmiş bölgeleri yatırım alanı olarak seçecekler; böylelikle bölgeler arası dengesizlik giderek açılacaktır. Dolayısıyla, bu gibi durumlarda devlet doğrudan ya da dolaylı müdahale etme gereğini duymakta, bu da beraberinde sorunları taşımaktadır. En temel sorun, çalışanların kontrolü üzerinde başka bir aygıtın yetkisinin gündeme gelmesidir; böylesi bir durum da özyönetimin ruhuyla büyük bir çelişki içerisinde olmak demektir. Bu tür bir "yapıtırım mekanizması"nı gidermek için her bir sorunda devlet ve çalışan kesimin konsensüse varması, yani karşılıklı görüşmelerle bir baskı aracına dönüşebilecek mekanizmanın üzerinden gelinmesi mümkün olsa da, böylesi bir uygulama büyük bir zaman, dolayısıyla verimlilik kaybını beraberinde

getirebilecektir.

Devletin yatırım konusunda baskıda bulunmasının ek bir faturası da makro boyutta kendisini belli edebilecektir; devlet, yatırım/tasarruf dengesinin sağlanması konusunda yeterli hassasiyeti göstermediği zaman ülkede istikrarsızlık ve enflasyon tehlikeleri gündeme gelebilecektir. Toparlayacak olursak, özyönetilen firma, **uzun dönem dinamiği** düşünüldüğü taktirde, ek bazı problemlerin doğmasına doğrudan ya da dolaylı olarak neden olabilmektedir.

2) Üyelerin sahip olduğu hak ve yetkiler özyönetilen firmanın davranışında büyük rol oynamaktadırlar; dolayısıyla bunlara karar vermek bazen çok güç olabilmektedir. Eğer, örneğin işçi çıkartılması konusunda üyeler eşit güçte karara katılacaklarsa, kişi başına düşen gelirin artması gibi bir kazançla rağmen, üyeler işten çıkartılacak kişinin bizzat kendisi de olabileceği ihtimali çerçevesinde işçi çıkartılmasının karşısında davranabileceklerdir. Dolayısıyla, özyönetilen bir firmanın oluşum aşamasında, bir anlamda "anayasa" olarak adlandırabileceğimiz kurallar-kuralına ihtiyaç duyulmaktadır. Böyle bir "anayasa"nın oluşturulabilmesi güç olmaktadır. Hangi seçim sistemin firmaya daha uygun olduğunun kararlaştırılması bile - her seçim sisteminin avantaj ve dezavantajları olduğu hatırlandığında- uzun zamanlar alabilmektedir.¹³

3) Özyönetilen firma içi demokrasinin sağlanması en önemli konudur. Seçim sistemlerinde etkinlikle demokrasi arasında genelde ters bir ilişki olduğu düşünüldüğünde, bu problem gözlerde canlanabilecektir; zira, demokrasi ilkelerince kararların alınması için geniş zaman kayıplarını göze almak gerekebilmektedir. Ayrıca, çalışanlarla, onlar tarafından istihdam edilecek profesyonel, yönetim kadrosu arasında çeşitli düzeylerde pürüzlerin de

¹³ Seçim sistemleri konusunda genel bilgi için bakınız: Denis C. Mueller, *Public Choice*, Cambridge University Press, 1979.

çıkması olasıdır.¹⁴

Şüphesiz, özyönetilen firmada çalışanların ya da onların temsilcilerinin doğrudan kararlar almaları, genelde katılım ve demokrasi açısından son derece benimsenen bir durumdur. Ancak, alınacak kararların acil olması (bir alım/satım'a anında karar vermek gibi) ve/veya yüksek bir uzmanlık gerektirmesi (fiyatlama, yatırım, yeni bir teknolojiye geçme konularında olduğu gibi) durumunda bu katılımın sağlanabilmesi mümkün görünmemektedir. Böylesi bir durumda, yöneticilerin kararlarda etkili olmaları gündeme gelecektir. Yöneticilerin kendi başlarına karar vermeleri ekonomik demokrasiyi zayıflatacak olmasından öte, çalışanlarla yöneticiler arasında çıkar çelişkileri bulunduğu durumda ise -en azından gelirin paylaşımı konusunda olabileceği gibi- yöneticilere doğru teşviklerin verilmesi gibi ek ve (çoğunlukla firma bilgilerinin yöneticilerin kontrolünde olması nedeniyle) çözümü genelde zor olan bir problem de genel sorunlara ilave olacaktır.¹⁵ Ayrıca, firma içi ufak bir grubu ilgilendiren sorunun o grupça mı çözümlenmesi yoksa genelde mi tartışılması gerektiği cevabı olmayan açık bir sorudur. Bütün bunların ötesinde, bu tür özyönetilen firmalara gerekli krediyi sağlayan birimlerin de firma yönetimini etkileme istekleri ve en azından sınır getirme kaygıları gözden uzak tutulmamalıdır.

4) Özyönetilen firma içi demokrasi başlığıyla da bağlantılı olan bir diğer konu, artı değerın firma içi bölüşümüdür. İşbölümünün kaçınılmaz sonucu olarak, gündeme firma-içi paylaşım girecek; dolayısıyla firmada çeşitli işçi grupları arasında çıkar çatışmaları doğabilecektir. Bu çatışmaların kabul edilmiş anayasa çerçevesinde ve firma genel yararına çözümlenebilmesi kimi zaman güç olabilmektedir.

5) Son olarak da, klasik bir kapitalist-firmadan ya da devlet mülkiyetindeki

¹⁴ Genel bir değerlendirme için bakınız: Alan Thomas ve Chris Cornforth, "A Model for Democratic Decision-Making", *Economic Analysis and Workers' Management*, 1989, s. 1-16.

¹⁵ Gerçi, bu, profesyonel yöneticilerin bulunduğu her ekonomik birim için geçerlidir.

bir firmadan özyönetilen firmaya kuramda olduğu gibi bir sıçrayışta geçebilmenin mümkün olamayacağını belirtmemiz gerekmektedir. Büyük ölçüde hiyerarşik bir yönetim biçiminden, sadece çalışanların söz sahibi olacağı bir yönetim biçimine geçmek, hele profesyonel yöneticiliğin firmanın özelliğinden kaynaklandığı durumlarda (örneğin yüksek teknik bilgi gerektiren bir petro-kimya tesisinde olduğu gibi), tahmin edilebileceği gibi, hiç de kolay değildir. Dolayısıyla yönetici ve idareci kadronun muhafaza edilmesi gerekmektedir ki, bu da sonuç olarak farklılaşabilen çıkarları ve çatışmaları gündeme getirebilecektir.

Özyönetimin iktisadi açıdan değerlendirmesinin ana hatlarını sunduktan sonra, karşı karşıya bulunduğumuz sonucu bir kez daha ifade edecek olursak, her ne kadar bu özyönetilen firmaların **ekonomik demokrasi** ve **sosyal adalet** açılarından çok olumlu olarak değerlendirilebilmeleri (yukarıda belirtilen zorluklar saklı kalmak kaydıyla) söz konusuysa da, **sosyal gelişme ve refah** -özellikle de uzun dönem dinamiğinde firmaların yatırıma yönelmeleri- açısından ciddi potansiyel tehlikeler taşıdıkları bir gerçektir. Bu bilgiler ışığında pratikteki uygulamalara bakmanın aydınlatıcı olabileceği düşüncesindeyiz.

4) UYGULAMALAR.

Bu bölümde iki özyönetim uygulaması, Mondragon ve Yugoslavya örneği, kısaca ama önemli noktaların altı çizilmeye çalışılarak okuyucuya sunulacaktır. Bu noktada seçimin neden Mondragon ve Yugoslavya üzerine yapıldığı hakkında birkaç sözün söylenmesi gerekiyor: İspanya'nın Bask bölgesinde olan ve bir kooperatifler konfederasyonu olarak tanımlanabilecek olan Mondragon, kapitalist bir plazmada varlığını uzun yıllar sürdürmekte olan bir özyönetim örneği; Yugoslavya ise, firmalarda devlet mülkiyeti ilkesi ile özyönetimi harmoni içerisinde geliştirmenin mücadelesini vermekte olan bir ülke... Dolayısıyla, iki ayrı kutuptan örnek

almanın diğer uygulamaları da şu ya da bu oranda kapsayacağı görüşünden hareket ettik.

4.1) Mondragon Deneyimi.¹⁶

Kuzey İspanya'nın Bask bölgesinde bulunan Mondragon kasabası, kapitalist bir plazmada varlığını fiiliyatta 1940'lardan -ancak resmi olarak 1956'dan- itibaren sürdüren bir kooperatifler konfederasyonudur; ve gerek deneyim gerekse çap olarak diğer benzeri örnekler arasında en önde gelenidir. Mondragon için "ekonomi içinde ekonomi" tanımını vermek -konfederasyonun bir bankası, sağlık sistemi, eğitim birimleri ve sosyal dinlenme tesisleri olduğu düşünüldüğünde- sanırız yanlış olmayacaktır.

Mondragon kompleksi yaklaşık 100 kadar özyönetilen firmadan (kooperatiften) ve 20,000 üyeden oluşmuştur. Bu firmaların yaklaşık 2/3'ü daha ziyade dayanıklı tüketim eşyaları (buzdolabı, çamaşır makinesi, vs.) üreten endüstri firmalarıdır ve doğal olarak da istihdamın yaklaşık 4/5'ine sahiptir. Diğer kooperatifler ise şu alanlarda faaliyet göstermektedirler: Tarım, servis, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve finans. Üzerk finans sisteminin -Caja Laboral Popular Bank- varlığı sayesinde, konfederasyon işlerliğini sürdürebilmektedir. Bu finans birimi, aynı zamanda yatırım, dolayısıyla, Mondragon'un genel büyüme ve gelişme planlarının yapıldığı bir merkez durumundadır da.

Yeni bir üyenin Mondragon'a katılımı için, bu kişinin, katılım gerçekleşmediği takdirde %25'i bloke edilecek olan bir sermaye ile gelmesi ve de bir yıllık deneme süresi sonucunda kooperatifteki diğer üyelerin onayını alması gerekmektedir. Böylelikle, özyönetim ruhuna bağdaşması güç olabilecek kişiler sisteme alınmamaktadırlar. Caja Laboral'ın öneri ve yönlendirmeleri sonucunda kooperatiflerin belirlediği ücrete bağlı olarak

¹⁶ Mondragon deneyimi konusunda başvurulacak temel yapıt: Henk Thomas ve Chris Logan, *Mondragon: An Economic Analysis*, Londra, George Allen & Unwin, 1982.

Sonuçta, Mondragon deneyimi, üretkenliğin ve verimin yükseltilmesinin, ücret farklılaşmalarının düşük tutulmasının, iş imkanlarının arttırılmasının ve sosyal güvenlik sisteminin geliştirilmesinin aynı anda olabileceğine çarpıcı bir örnek teşkil etmektedir. Sadece 35 yıl önce yetersiz bir sermaye birikimi ile başlatılan bu uygulama sonucunda, bugün için bankasıyla, meslek okullarıyla, sağlık ve sosyal yardım birimleriyle her yönden gelişmiş, yüksek kooperasyon bilincine sahip bir kasaba ortaya çıkmış bulunmaktadır.

Elbet bu başarının gerisinde sorgulanması gereken birkaç nokta da bulunmaktadır: Öncelikle, Mondragon olayı, yüksek teknoloji ve büyük sermaye birikimleri istemeyen ve kısmen de "atölye üretimi" olarak adlandırabileceğimiz hafif sanayi bazında gerçekleşmiştir. Yoğun sermaye ve teknoloji önkoşulları olan bir sektörde bu başarının tekrarı kolay olabilecek midir? Mondragon, ne İspanyol ne de uluslararası kapitalist birimleriyle derin bir çatışmaya ve çelişkiye girmemiştir. Böyle bir çatışma gündeme geldiğinde Mondragon'un ayakta kalma şansı nedir? Mondragon'un daha da büyüdüğü ve kimi alanlarda oligopol gücüne ulaştığı varsayıldığında, Mondragon kendi konfederasyonunun çıkarlarını mı yoksa toplumun refahını mı düşünecektir? Bugünler açısından yaklaşık 15,000 üyenin ortalama 45 yaşlarında olduğu bilinmektedir. Bu kitle (ki toplamın 3/4'ü!) emekli olup hisselerini geri almaya kalktıklarında büyük bir sermaye sıkıntısı olmayacak mıdır? Hisselerin belli ilkelere göre geri alınması -ki bu ilkeler tartışma gündeminde gözükmemektedir son dönemlere kadar- ne dereceye kadar bu soruna çözüm getirebilecektir?

Dayanışma ruhu ve kooperasyon anlayışı terkedilmediği ölçüde yukarıda sıralanan sorunların üstesinden gelinmemesi için de bir neden gözükmemektedir; ancak, bu, herşeyden önce, ekonomik demokrasi ve sosyal adalet ilkelerinin başarısı olacaktır. Elbet, bu noktada altının çizilmesi gereken bir nokta bulunmaktadır: Mondragon, son derece özgül kültürel ve sosyal koşulların meyvesidir ve bu deneyimin ithali konusunda oldukça

oluşan artıdeğerin (kârın) yaklaşık %70'i üyelerin hisse senetlerine temettü olarak ödenirken, geri kalan mebla ise yatırımlara ve sosyal fonlara ayrılmaktadır. Bu arada, yeni üyenin ödemek zorunda olduğu giriş ücreti ise her yıl yeniden saptanmakta ve böylece yeni katılanla eski üyeler arası eşitlik sağlanabilmiş olmaktadır.

Yapılan çalışmalar¹⁷ sonucunda Mondragon'daki kooperatiflerin üretkenliklerinin yalnız ortalamada değil, endüstri bazında karşılaştırıldıklarında da özel sektör üretkenliğinin üzerinde oldukları gösterilmiştir: İspanya'daki en büyük 500 firma, ortalamada, Mondragon firmalarından işçi başına 4 kat fazla sermaye kullanmalarına karşın, işçi başına sadece %20 daha fazla katma değer yaratabilmektedirler... Ayrıca, Bask bölgesi referans alındığında, Mondragon'daki yatırım temposunun da yüksek olduğu göze çarpmaktadır. Bu da, kısmen, 1960'ların sonunda çalışanların bilinçli tercihleri neticesinde gelirlerini kısarak yatırıma gitmiş olmalarından kaynaklanmaktadır.

Gelir farklılaşmasının yaratılmaması için gösterilen gayret ve üyelerin bu konudaki özverileri de, Mondragon deneyiminin başarısının nedenlerinden birisi, belki de en önemlisi, olsa gerek! Mondragon'da hem kooperatifler arası ücret farklılaşmaları son derece sınırlı tutulmuştur, hem de kooperatif içi farklılaşmalar... Kabaca bakıldığında, en yüksek yüzde bir, en düşük yüzde birin dört katı; en yüksek yüzde beş, en düşük yüzde beşin üç katı; en yüksek yüzde on, en düşük yüzde onun iki katı fazla gelir alır. Böylesi bir dağılımda üst düzey yöneticilerine yeterli çalışma teşviklerinin verilmediği ve dolayısıyla verimsizliğin izleneceği iddiaları akla gelse de, Mondragon'daki dayanışma ve kooperasyon ruhu sayesinde, bu sorunun üstesinden şu ya da bu oranda gelinilebildiği gözlenmektedir. Ayrıca, İspanya ortalamasının oldukça üzerinde sağlanan sosyal ve eğitim faaliyetleri de refah artışının bir başka boyutunu oluşturmaktadır.

¹⁷ Örneğin bakınız: Henry Levin, "Raising Employment and Productivity with Producer Cooperatives", mimeo, 1983.

kadar çalışanların üretim ve istihdam konusunda özyönetilen firmalar üzerinde karar verme yetkileri -dönem dönem bazı kısıtlama ve yönlendirmelere tabi olsa bile- varsa da, firmaların hisse senetlerinin satın alınması ve doğal olarak da miras ve benzeri yollarla başkalarına devredilmesi kesinlikle söz konusu değildir. Hatta, çalışanlar, özyönetilen firmaları için bir "yıpranma fonu" ayırmakla da yükümlüdürler; bu amortisman sayesinde özyönetilen firmaların değerleri kesinlikle azalmaz, ancak -eğer bir yatırım söz konusuysa- artabilir.

Yugoslavya'nın özyönetim uygulamaya başladığı 1950'li yıllardan bugüne bakıldığında, sosyalist mülkiyet ilkesi dışındaki kavramların -"özyönetilen firma", "özzerk firma", "serbest piyasa", "finans sistemi", vs.- sürekli bir şekilde yeniden değerlendirilmekte olduğu görülebilir. Dolayısıyla, bu son 39 yıllık tarihin, bir "elçordamı" süreci olarak görülmesi pek yanlış bir yorum olmasa gerek... Ancak, yine de, Yugoslavya tarihini üç bölüme ayırıp incelemek alışılmış gelmiş bir yaklaşımdır.¹⁹

1950 ile 1962 arasındaki ilk oniki yıl zarfında yatırımlar büyük ölçüde merkezi bir plan dahilinde gerçekleştirilmiş; üretim miktarı ise hem plan hem de piyasa koşullarınca belirlenmiştir. Hiyerarşik bir örgütlenme, bu dönemde genelde hakim bir firma yönetim biçimi olmuştur. Bu dönemde fiyatlar merkezi otorite tarafından kontrol altında tutulmuş; bu da, bazı firmaların aşırı kâr yapmaları bazılarının da zor duruma düşmeleri sonucunu getirmiştir. Bu farklılaşmayı kaldırabilmek için uygulanmaya başlanan karmaşık vergi sistemlerinin de fazla bir sonuç vermediği gözlenmiştir.

1960'ların başından itibaren başlatılan özyönetim uygulamalarının yoğunlaştırılması çabaları 1965 reformlarıyla ivmelendirilmiştir. Bu reform paketi temelde şunları kapsamaktaydı:

¹⁹ Yugoslavya tarihi için: Saul Estrin, *Self-Management: Economic Theory and Yugoslav Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

dikkatli olmak gerekmektedir.

4.2) Yugoslavya Örneği.

Özyönetimin ülke çapında kabul edilmiş olan bir sistem olması, Yugoslavya'nın konumuz açısından önemini ortaya koymaktadır.

Özellikle büyüme hızında gösterdiği performans ile; işsizlik, enflasyon, ve bölgelerarası eşitsizlik alanlarındaki başarısızlıkları bünyesinde aynı anda barındıran Yugoslavya ekonomisi¹⁸, özyönetim uygulaması konusunda attığı adımlardan ötürü çeşitli bakış açılarıncı sürekli olarak değerlendirilmeye tabi tutulmuştur ve tutulmaktadır da...

Yugoslavya'nın ekonomik organizasyonunu üç ögede görmek mümkündür:

- 1) İşçiler, firmaların yönetimini -kimi ufak birimlerde doğrudan, daha büyüklerinde ise dolaylı yollardan ("işçi konseyleri" aracılığıyla)- kontrol etmektedirler ve firma yöneticilerini seçmektedirler. Birazdan aktarılabacağı gibi, yönetime katılmanın yöntemleri ve yoğunluğu 1950'lerden bugünlere kadar iniş-çıkışlı bir yol izlemiştir.
- 2) Yer yer ve dönem dönem müdahalelere maruz kalınsa da piyasa ekonomisi kuralları hüküm sürmektedir.
- 3) Ufak tarım işletmeleri ve küçük atölye türü birimler haricinde üretim araçlarında sosyalist mülkiyetin varlığı söz konusudur.

Yugoslavya'da üretim araçlarının mülkiyeti toplumundur ve çalışanlar ancak bunların kullanım hakkından yararlanabilmektedirler; dolayısıyla her ne

¹⁸ Yugoslavya ekonomisi için birkaç veri sunacak olursak: bugünlerde kişi başına 5600 \$ gelire sahip Yugoslavya ekonomisinin katma değerinin yarısından fazlası sanayide, üçte biri hizmet sektöründe, yaklaşık altıda biri de tarımda yaratılmaktadır. Yugoslavya'nın büyüme hızı, bir Japonya örneğindeki kadar çarpıcı değilse de, oldukça yüksek bir grafik göstermiştir: 1950-60 arasında % 5.6, 1960-70 arasında % 6.4, 1970-80 arasında % 5.9'luk büyüme sağlanmıştır. Ancak, enflasyon, özellikle de 1980 sonrasında, performansı olumsuz etkilemektedir: 1971-77 arasında %18 civarlarında olan enflasyon 1986'larda % 90'lara ulaşmıştır (Bak. Tablo 1).

- Firmalara, kârlarını dağıtmak/yatırım yapmak seçiminde çok geniş olanaklar veriliyordu.
- Ekonomi dış rekabete açılıyordu.
- Fiyat kontrolleri ve sübvansiyonlar azaltılıyordu (1968 yılı sonu itibariyle, tüketici fiyatlarının yaklaşık 3/4'ü devlet kontrolü dışında belirlenmekteydi²⁰).
- Hükümet tarafından kontrol altında tutulmakta olan yatırım fonları bankalara devrediliyordu.
- Merkezi hükümetin gerek ekonomik gerekse politik konulardaki yetkileri yerel birimlere kaydırılıyordu.

Dolayısıyla, 1965-74 döneminde, artan ve yoğunlaşan özyönetim uygulamalarını, özyönetilen firmaların daha özerk bir yapıya kavuşturulmalarını, piyasanın işlerliğini engelleyen kısıtların kaldırılması çabalarını izlemek mümkündür. 1965 reformları ve eşgüdümlü olarak uygulanmaya başlanan sıkı para politikaları sonucunda ilk yıllar enflasyonla mücadelede başarılar sağlanmış, örneğin 1965 yılında %34 civarında seyreden enflasyon 1969'larda %7 civarlarına düşürülmüş; ancak işsizlik oranında hafif bir yükselmenin önüne geçilememiştir. Bu dönemden sonra hükümet, enflasyon, işsizlik ve dış ödemeler dengesini kontrol altında tutmak için çeşitli parasal önlemlere başvurmuş; ancak bu üç soruna da aynı anda çözüm getirmenin gerisinde kalmış gözükmektedir (Tablo 1).

	<u>Enflasyon</u>	<u>İşsizlik</u>	<u>Dış Ödemeler Dengesi</u>
1962	3.0%	6.7%	-48 (mil. \$)
1963	2.9	6.4	-80
1964	11.9	5.6	-203
1965	34.0	6.1	70
1966	22.4	6.7	-39
1967	7.3	7.0	-75
1968	5.7	8.0	-95
1969	7.5	8.2	-63

²⁰ Bakınız: H. Stephen Gardner, *Comparative Economic Systems*, Dryen Press, 1988, s. 320.

1970	11.0	7.7	-348
1971	15.3	6.7	-357
1972	16.4	7.0	419
1973	19.4	8.1	485
1974	21.0	9.0	-1183
1975	24.1	10.2	-1003
1976	11.6	11.4	165
1977	15.4	11.9	-1582
1978	14.2	12.0	-1256
1979	20.3	11.9	-3661
1980	30.1	11.9	-2291
1981	41.0	11.9	-946
1982	32.1	12.4	-464
1983	40.4	12.8	274
1984	55.0	13.3	504
1985	71.5	13.8	833
1986	88.1	13.9	b. y.

Kaynak: *Economic Survey: Yugoslavia; Yearbook of Labor Labor Statistics.*

TABLO 1. Yugoslavya: Enflasyon, İşsizlik Oranları ve Dış Ödemeler Dengesi (1962-88).

1974'den bugüne kadarki dönemde ise işçilerin ekonomik kararları kontrol etmeleri bağlamında birbirleriyle çelişir iki gelişme izlenmektedir: Bunların ilki, işçilerin özyönetim olanaklarının ve sınırlarının genişletilmiş olmasıdır; bu yaklaşımla, özyönetilen firma en küçük işçi birimleri (BOAL= Basic Organization of Associated Labor -Ana Birleşik İşçi Organizasyonu) bazında yeniden tanımlanmıştır. Bu tanıma göre, çıktıları (ürünleri) ve dolayısıyla performansları ölçülebilen herhangi bir işçi grubu, bir BOAL oluşturabilir. Her BOAL, firmanın işçi konseyinde temsil edildiği gibi, kendi biriminde işçi alımı ve çıkartılması, ücretlerin ve üretim seviyesinin belirlenmesi konularında da söz sahibi durumdadır. Böylelikle, işçilerin yönetime katılmalarının daha doğrudan bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır. Diğer, özünde ilki ile çelişen, gelişme ise, özyönetilen firmaların, bazı ilgili kuruluşların ve devletin oluşturduğu birimler aracılığıyla piyasa mekanizmalarının denetlenmesi, piyasa çarklarına

birtakım kısıtların getirilmesidir. Böylece hem bir yandan işçilerin daha geniş boyutlarda yönetime katılmalarına olanak sağlayıcı düzenlemeler oluşturulurken, diğer yandan da makro boyutta tekrar kısmi planlamalar yürürlüğe sokulmaktadır. Bu devlet müdahalesinin rasyoneli, çok açıktır ki, aksayan ögelerin denetim altına alınması gereksinimidir. Neydi bu aksayan ögeler?

En önemli aksaklık, yeterli yatırımların yapılmayışından kaynaklanmaktaydı. Üçüncü Bölüm'de de ifade edilmeye çalışıldığı gibi, devlet mülkiyetindeki bir özyönetim firmasında gelirin yatırım yerine çalışanlara dağıtılması yönünde bir eğilim mevcuttu. Bu eğilim, Yugoslavya özelinde kanıtlanmış; 1965 ile 1970 yılları arasında firmaların tasarruf oranı yaklaşık %20 oranında düşmüştür. 1965 reformlarıyla da zorunlu yatırım fonunun kaldırılması ve de yerine yeni bir yapının konulmaması sonucunda, yatırımların hızı 1965'ten sonra azalmaya başlamıştır.²¹ Ayrıca, yatırımların bir kısmının da kredi alımının Reformlar sayesinde kolaylaşması neticesinde bankalar yoluyla finanse edilmesi olgusu, beraberinde, para arzının artışını getirmiş; bu da 1970 sonrası enflasyonun en temel nedenini oluşturmuştur.

Diğer aksaklık, bölgesel ve özyönetilen firmalar arası gelir farklılaşmaların kapatılamaması, hatta bazı durumlarda açılmasıdır. Bileneceği üzere, gelir farklılaşmasının kaynağını oluşturan sermayenin ve emeğin verimliliğinin farklılaşması ancak üretim faktörlerinin yeniden tahsisatı ile engellenebilir; özyönetilen firmalardaki sermaye ve emeğin dolaşımındaki esnek olmayan yapı, bu tahsisatta devletin devreye girmesini zorunlu kılmaktadır. Ayrıca, özyönetilen firmalar, zaten düşük olan yatırım kapasitelerini kendi bölgelerinde yapma eğilimi içerisinde bulunabilmektedirler. 1965 Reformları ile yatırım fonlarının merkezi planlamadan bankalara alınması, geri kalmış bölgelere kaynak aktarımını son derece azaltmış; bu bölgelerdeki yüksek doğum oranının da kontrol altına alınamaması sonucunda bölgesel eşitsizlikler giderek artmıştır (Tablo 2).

²¹ 1960-65 döneminde %6.6 olan büyüme hızı, 70'lerin başında %6'nın altına inmiştir.

	Kişi Başına Milli Gelir (\$)	İşsizlik oranı (%)	
		1971	1983
Slovenya	10,937	2.7	1.3
Hırvatistan	6,940	4.0	5.2
Voyvoda	6,662	6.1	12.4
Sırbistan	5,496	7.9	15.8
Karadağ	4,275	6.0	14.7
Bosna-Hersek	3,831	5.6	13.8
Makedonya	3,609	17.3	21.5
Kosova	1,388	18.6	27.3
Yugoslavya	5,552	6.7	11.9

Kaynak: H. Stephen Gardner, *Comparative Economic Systems*, Dryen Press, 1988, s. 322.

TABLO 2. Yugoslavya'da Bölgesel Eşitsizlik.

Bir diğer problem, özyönetilen firmaların sosyal optimalite koşulundan daha fazla sermaye yoğun teknikler seçmelerinden kaynaklanıyordu. İktisadi analiz bölümünde tartışılan bu sorunun makro boyutlarda büyük bir sosyal refah kaybına neden olması söz konusuydu. Yugoslavya'nın yaşamakta olduğu yoğun işsizliğin arkasında bu olgunun şu ya da bu oranda bulunduğu iddialarını hatırlatmakta yarar olacaktır.

Bir başka problem ise, yine 1965 Reformları ile kaldırılan fiyat kontrolleri neticesinde kimi firmaların oligopol ve monopol güçlerine ulaşmalarından kaynaklanmaktaydı; yeterli regülasyon önlemlerinin alınamamış olması, kimi sektörlerdeki oligopol ve monopolleşme eğilimlerini arttırmaktaydı.

Bu dört temel probleme bir de petrol fiyat artışlarının getirdiği ek yükler eklenince, Yugoslavya Hükümeti, 70'lerin ortalarından itibaren üçüncü evreye girmek ve ekonomiye müdahale etmek dışında bir seçenek göremedi. Böyle bir müdahalenin ekonominin dengeleri dikkate alınarak yapılması

gerekmekteydi. Bu dengelerin başında da yatırım/tasarruf dengesi gelmekteydi. Bu konuda yeterli hassasiyetin gösterilememesi sonucunda, 1975 sonrası devlet müdahalesi, beraberinde istikrarsızlığı ve yüksek enflasyonu getirmiştir. Başka bir ifadeyle yüksek yatırım temposu, istikrarlı bir makro politikayla (düşük enflasyon da dahil olmak üzere) birarada yürütülememiştir. 1982 yılında yürürlüğe konan yeni istikrar programlarıyla dış ödemeler dengesi pozitif hale getirilebilmişse de, üç haneye yaklaşan enflasyon ve dış ülkelerde çalışmakta olan işçilerin de katılımıyla %20'lere ulaşan işsizlik, bugün için de hale problem olmayı sürdürmektedir.

Toparlamak gerekirse, Yugoslavya deneyimi biraz "deneme/yanılmalarla" belirlenmiş bir uygulamadır; önemli başarılarının yanında (ekonomik demokrasi, yüksek büyüme oranı) büyük problemleri de (istikrarsızlık, bölgesel gelir bozukluğu, yüksek enflasyon) bağrında taşımaktadır. Ancak, hemen vurgulamakta yarar var ki, Yugoslavya örneğindeki aksaklıkların tümünü özyönetim uygulamasından sorumlu tutulamayacağı açıktır. Devletin bu denli ekonomiye müdahale ettiği bir atmosferde başarısızlıkların faturasının tamamen özyönetime çıkartılması doğru olmasa gerek... Bu arada, Yugoslavya örneğinin "ne kadar" özyönetim uygulamasına denk düştüğü sorgulanmak durumundadır da. Örneğin, yapılan bir çalışmaya²² göre, ankete yanıt veren işçilerin %57'si yönetime katıldığı yollu bir his içerisinde bulunmadıklarını, keza %62'si işçi konseyi üzerinde bir etkilerinin bulunduğunu düşünmediklerini ifade etmişlerdir. Ayrıca, bütün bunların ötesinde, halihazırdaki özyönetim uygulamasının getirdiği rakamlarla ifade edilemeyen kazanımlar da olabileceği akıldan uzak tutulmamalıdır.

Analitik düzlemdeki sorunlarına işaret ettiğimiz özyönetim uygulamasının pratiğini incelediğimizde de bu sorunların yansımalarını görmekteyiz. Bu

²² Vlado Arzenssek, "Problems of Yugoslav Self-Management", *International Yearbook of Organizational Democracy*, vol. 1, 1983, s. 307.

sorunların çözümü esas olarak, sorunları yaratan kimi özyönetimsel davranış biçimlerini telafi edici kural ve mekanizmaların konulmasında aranmalıdır. Bu görev ise doğal olarak devlete düşmektedir. Özyönetimsel bir ekonominin, gerek istihdam, gerek ekonomik büyüme, gerek kaynakların optimal kullanımı, gerekse bölgesel eşitsizlik konularında olumsuz sonuçlar vermemesi için devletin doğrudan sorunları yaratan etkenleri ortadan kaldıran ve/ya da olumsuz sonuçları dolaylı olarak telafi edici düzenlemelere gitmesi gerekir. Ancak bu müdahalelerin, firmaların temel konulardaki özerkliğini kaldırarak ve rekabetçi bir piyasa ekonomisinin uyarımını koruyucu nitelikte müdahaleler olmasından da kaçınılmalıdır. Bu konuda anahtar ilke, emredicilik değil teşvikçilik ve yönlendiriciliktir.

5. TÜRKİYE ÖZELİ.

Özyönetimin genel yapısını, özelliklerini ve problemlerini tanıdıktan ve uygulamadaki performanslarını da değerlendirdikten sonra Türkiye özelinde KİT'lerin özyönetilen firmalara dönüştürülmeleri konusunda yapılabilecek bazı saptamaları sıralamakta yarar olacaktır. İzlenmiş olacağı üzere, özyönetim, **sosyal adalet** ve **ekonomik demokrasi** açılarından son derece olumlu ve gelişmeye açık unsurlar taşımaktaysa da, **ekonomik anlamda sosyal refahı** sağlama konusunda yeterli bir performans gösterememektedir. Bu olgu, kuramda olduğu kadar pratikte de karşımıza çıkmaktadır. Statik analizdeki bazı pürüzlerin ötesinde, asıl sorun uzun dönem dinamiğinde ortaya çıkmakta ve özellikle yatırım konusunda özyönetilen firmaların büyük handikapları olduğu anlaşılmaktadır. Yugoslavya örneğinin de ortaya koyduğu gibi, özellikle çalışanların mülkiyetinin olmadığı (ve, örneğin, devletin mülk sahibi olduğu) bir plazmada, özyönetilen firmalar yatırım yerine daha fazla kâr dağıtımını seçmekte, dolayısıyla devlet müdahalesine davetiye çıkarmaktadırlar. Devletin de gerekli ekonomik dengeleri titiz bir şekilde kontrol altında

tutamaması halinde, bu davetiye'nin faturası istikrarsızlık ve enflasyon olabilmektedir. Çalışanların özel mülkiyetinin olduğu durumda ise büyük sermaye birikimleri ya da finansman yolları bulunamadığı için, emek yoğun (atölye tipi) üretimlerin ötesine pek fazla gidilememektedir. Yine de, özel mülkiyetin varlığındaki bir özyönetim uygulamasının devlet mülkiyetindeki bir uygulamadan çeşitli yönleriyle (hem kuramda hem de pratikte) çok daha başarılı olacağı konusu, sanırız ki, okuyucu açısından da nettir. Özellikle kurulu bir firmanın (örneğin bir KİT'in) işçilere devri durumunda, firmanın sahibi ve aynı zamanda yöneticileri durumunda olacak olan işçilerin finans bulma olanakları, kârlı bir firma için zor olmayacaktır. Mondragon örneği dışında, yüzlerce çalışanın biraraya gelip büyük bir yatırıma başlamaları ve böylesi bir yatırım için finansman bulmaları analitik anlamda mümkün gözükse de, pratikte pek olanaklı değildir. KİT'lerin durumuna yeniden dönecek olursak, bu kuruluşların özyönetilen firmalara dönüştürülmesinde ne gibi sorunlarla karşı karşıyayız?

Özyönetime geçiş sürecinde ve özyönetimin uygulanması esnasında bu bölümde incelenen sorunlarla karşılaşılması kaçınılmazdır. Bu sorunların üstesinden gelinmesi için daha önce de vurguladığımız gibi devletin düzenleyici müdahalelerine ihtiyaç vardır. Bu düzenlemeler bütünü kendini kanıtlamış ve güvenilir bir sistem haline gelmesi için uzunca bir pratiğe ihtiyaç duyulacağından, bu süre içerisinde KİT'lerin mülkiyetinin çalışanlara aşama aşama devredilmesi ve kamu mülkiyetinin kısmen korunarak, kamunun genel çıkarlarının firma yönetiminde ifade edilmesi ve dikkate alınması sağlanmalıdır. Bu sayede sistemin kritik sorunlarının daha başlangıçta olumsuz sonuçlar doğurarak özyönetim girişiminin başarısızlığa uğraması önlenmiş olacaktır.

Başlangıç aşamasında en önemli sorun çalışanlara yapılacak mülkiyet devrinin sosyal-adalet ilkelerine uygunluğunun sağlanmasıdır. Bu uygunluğun sağlanabilmesi için KİT'in hisseleri piyasa değerlerinin çok altında olmamalı ve çalışanlar borçlandırılmalıdır. Borçların geri ödenmesi

ise esas olarak şirketin kârlarından dağıtacağı temettüleri sayesinde gerçekleşecektir. Bu modelde kritik konulardan birisi de çalışanların böylesi bir borçlanmayı kabul edip etmeyecekleri konusudur. Burada, şüphesiz, en önemli başlık borçlanma süresidir. Sermaye-yoğun dev bir yatırımın (örneğin bir Petkim işletmesinin) borçlandırılarak çalışanlara devrinin zor olacağını söylemek, çalışanların mülkiyete tümüyle sahip olmaları (yani borç ödemeleri) yıllar ve yıllar sürebileceğinden, sanırız yanlış olmayacaktır. Herhalde ancak çok az sayıdaki işçi, mülkiyetine ancak torunu (belki de torununun torunu (?)) aracılığıyla ulaşabileceği bir fabrikanın hisselerini almaya niyetli olabilir, o kadar uzun dönemli yatırımlara girmeye arzulu olabilir. Buna karşın, borç ödemesinin daha kısa süreceği -tanım gereği sermaye yoğun olmayan- KİT'lerde, çalışanların fabrikanın mülkiyetine sahip olmayı talep etmemeleri için de hiçbir neden gözükmemektedir. Bu arada, özyönetim uygulamasını kimi KİT'lerin performansları bağımsız olarak ölçülebilen alt birimlerinde de gerçekleştirmenin, o birimdeki işçilerin istekli olmaları koşuluyla, mümkün olabileceğini ifade etmekte yarar olacaktır. Örnekleme gerekirse, bir Sümerbank'ın topluca özyönetime devri çok pratik olmamakla beraber, performansı ölçülebilen, örneğin, İzmir İşletmesi'nin devri çok daha mümkün gözükmemektedir.

Özetlemek gerekirse, KİT'lerin çalışanlara transferine olanak sağlayacak pratik ve aynı zamanda adil bir çözüm, çalışanların sunulacak olan borç ödeme süresini kabul edip etmemelerine bağlı olacaktır. Çalışanların borç ödeme takvimini kabul ettikleri takdirde, 3. Bölümde anabasıklar itibarıyla sıraladığımız sorunların da bir kenara atılmaması gerektiği unutulmamalıdır. Ancak, bütün bu zorluklara rağmen, sermaye yoğun olmayan teknolojiye sahip KİT'lerin aşamalı olarak özyönetime devri kesinlikle göz ardı edilmemeli ve böylesi bir deneyimin getireceği kazançların hesaba katılması gerektiği akıldan uzak tutulmamalıdır. Başlatılacak birkaç pilot uygulamayla Türkiye gerçeğindeki aşılması gereken

sorunlar billurlaştırılabilir ve uygulama daha geniş kapsamda KİT'lerin bir bölümüne genişletilebilir ve böylece başta ekonomik demokrasinin güçlenmesi olmak üzere sosyal adalette ilerlemeler kaydedilebilir.

YÖNETİME KATILMA

1) TANIM.

"Yönetime Katılma"yı, en genel anlamda, iki ya da daha fazla grubun sadece kendilerini bağlayacak bir plan ve politika seçiminde ya da bir karar alımında birbirlerini etkileme süreci olarak tanımlamak mümkündür.¹ Bu bölümde ise, bu geniş tanıma konumuz çerçevesinde daraltarak, işçilerin işletmelerle ilgili konularda yönetici kadroların/sahiplerin ekonomik ve sosyal içerikli kararlarına temsilcileri ya da delegeleri aracılığıyla katıldıkları ve bu kararların alımında rol oynadıkları mikro boyutta bir yönetime katılmayı kastediyor olacağız; tüm ekonomiyi kapsayan ekonomik ve sosyal planların yapılmasında ve kararların alınışındaki yönetime katılmayı ifade eden makro boyutu konumuz dışı bırakacağız -böylece dikkatimizi sadece firma bazında yoğunlaştıracacağız. Elbet, makro boyuttaki yönetime katılmanın gerçek anlamda olabilmesi için, firma düzeyindeki kararların alımında işverenler kadar çalışanların da söz sahibi olmaları gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, mikro boyuttaki ekonomik demokrasi yükseltilebildiği ölçüde, daha geniş birimlerin yönetimlerinde köklü ve sağlam demokratik örgütlenmelere geçmek mümkün olabilir.

Açıktır ki, yönetime katılma, çok değişik şekillerde ve biçimlerde ifade bulabilir. Diğer bir deyişle, yönetime katılma, bir derece meselesidir; yönetime katılmada, işçiler ve yöneticiler arasında sadece bir enformasyon akımının sağlanması gibi çok sınırlı bir dereceden başlayıp firmanın tamamen işçilerin yönetiminde olduğu "özyönetim" uygulaması boyutuna ulaşabilen bir skaladan söz edilebilir. En basit düzeydeki yönetime katılmada, işveren, çalışanları kimi konularda bilgilendirir, kimi durumlarda

¹ "Yönetime Katılma" kavramının tanımları çok farklı olarak yapılabilir elbet; bu konuda bakınız: Santiago Roca ve Didier Retour, "Participation in Enterprise Management: Bugged Down Concepts", *Economic and Industrial Democracy*, vol. 2, no. 1, 1981.

da onların fikirlerine danışabilir. En yüksek düzeydeki yönetime katılma ise, sadece ve sadece firma çalışanlarının kendi firmalarının geleceği hakkında karar verme hak ve yetkisine sahip oldukları özyönetim durumunda izlenebilir. (Daha farklı sorun ve boyutları bereberinde getirmesi nedeniyle özyönetim uygulamasının tartışılmasını başka bir bölüme bırakıyoruz.) Elbet, bu skala, ülkeden ülkeye çok farklılık gösterdiği gibi, her ülke içerisindeki sektörler arasında da değişiklikler söz konusu olabilmektedir.

Bu kısa tanımdan sonra, yönetime katılmanın değişik boyutlarını incelemeye çalışacağız. Batı Almanya ve İsveç örneklerindeki yönetime katılma uygulamalarını kısaca sunduktan sonra, Türkiye özelinde önerilerimizi aktaracağız.

2) YÖNETİME KATILMANIN BOYUTLARI.

Burada, yönetime katılmanın amaçları, hangi alanlarda gerçekleştirilebileceği, ve bu katılımın hangi biçimlerde ifade bulacağı şeklindeki üç değişik boyutu kısaca değerlendirmeye alacak ve bundan sonra ise yönetime katılmanın ekonomik verimlilik üzerindeki olası etkilerine bakacağız.

Yönetime katılmanın amaçlarını iki başlıkta sunmak mümkündür. Bunlardan ilki, yönetime katılmanın sağlanmasıyla çalışma koşullarının iyileştirilebileceğini ve daha insanca bir ortamda üretim yapılabileceğini; çalışanların motivasyonunun artması neticesinde üretimdeki verimin yükseltilebileceğini; ve, son olarak da, çelişki ve çatışmaların azaltılarak iş barışı ortamının inşa edilebileceğini savunmaktadır.² Yönetime katılmayı, sadece çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve düzeltilmesi hedefleriyle sınırlı gören bu yaklaşımın aksine, aralarında Horvat, Vanek gibi Yugoslav düşünürlerin yer aldığı diğer yaklaşımda ise,³ yönetime

² Bakınız: Santiago Roca ve Didier Retour, *op. cit.*, s. 9.

³ Bakınız: Jaroslav Vanek (Ed.), *Self-management. Economic Liberation of Man*, London, Penguin, 1975.

katılma, özyönetime geçmenin, yani yapısal bir değişikliğin ara aşaması niteliğindedir.

Şüphesiz, ilk yaklaşımın amaçları arasında firmaların mülkiyet yapılarında bir değişiklik öngörülmemekte; başka bir ifadeyle, "mülkiyet biçimi"ne ilişkin bir seçenek sunulmamaktadır. Bu yaklaşımın temel amacı, mülkiyetin verdiği iktidara dayalı hiyerarşik yönetim biçimini işçilerin de yönetime katılacağı daha demokratik bir yapıya dönüştürmektir. Elbet, başta da bahsedildiği gibi, yönetime katılma, bu noktada çeşitli biçimlerde karşımıza çıkabilir: Yönetime katılma, işçilerle firma sahiplerinin sadece karşılıklı fikir alışverişlerinde bulundukları bir şekil alabileceği gibi, çok daha yoğun bir şekilde, önemli kararlarda bile işçilerin yöneticilerle eşit haklara sahip olduğu örneklerle uzanabilir. İkinci yaklaşımda ise, yönetime katılma, özyönetime geçiş bağlamında bir anlam taşımaktadır. Bu yaklaşıma göre, gerçek anlamda yönetime katılma, ancak firmada çalışanların dışında hiçbir organın yönetimde söz sahibi olamadığı bir durumda söz konusudur.

Yönetime katılmanın hangi alanlarda gerçekleştirilebileceği de tartışmaları beraberinde getirmektedir. İstihdam ve emeğin organizasyonu, her ne kadar, yönetime katılmanın en fazla uygulandığı alanlar olmuşsa da; firmanın diğer alanlarında da işçiler ve yöneticiler arasında karşılıklı etkileşimlerin olduğu uygulamalar mevcuttur. Bunlar, finanstan teknoloji seçimine kadar geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır. Elbet, burada da, yönetime katılmanın yoğunluğu ayrı bir konudur. Örneğin, istihdam konusunda, kimi uygulamalarda yönetime katılma sadece çalışma koşullarının sağlıklı bir hale getirilmesiyle sınırlı iken; diğer kimi uygulamalarda, bu, işçi alımı-çıkarmı, ücretlerin belirlenmesi gibi başlıkları da kapsayabilmektedir. İstihdam ve emeğin organizasyonu konusu, doğrudan doğruya çalışanlarla ilgili olmasından dolayı yönetime katılmanın uygulandığı alanların çoğunluğunu oluşturmaktadır. Ayrıca, kolaylıkla anlaşılabileceği üzere, çalışanlar da firmanın çalışma koşullarıyla ilgili taleplerinde çok daha titiz olmak durumundadırlar.

Yönetime katılmanın biçimi de çok farklılıklar gösterebilmektedir. İşçilerin temsilinde ortaya çıkan ilk farklılaşma, temsil biçiminin "temsilci/delege" ayrımından kaynaklanmaktadır. Bilindiği gibi "delege"nin görev ve yetkisi sadece alınan toplu bir karar diğer kesim(ler)e aktarmakla sınırlı iken, seçilen bir "temsilci"nin kendi inisiyatifiyle davranma opsiyonu bulunmaktadır. "Temsilci", aldığı yetki çerçevesinde kendisini seçenlerin fikrine başvurma gereği duymadan da bir konuda tavır alabilir. Tahmin edilebileceği gibi, "delege" seçeneğinde demokratik katılım daha yüksek, ancak karar alınma süreci ("delege"nin gel-git'lerinden ötürü) daha uzun olmak durumundadır. Karar alımında gecikmelerin yaşanmaması için "temsilci" kullanıldığı durumda da, kitle ile "temsilci" arasında çelişkiler doğma ihtimali bulunmaktadır. Elbet, bunlarda başka, "konsültasyon" gibi, tarafların karşılıklı olarak birbirlerine danıştıkları farklı yönetime katılma biçimleri de mevcuttur. Ancak, her biçimin avantajları ve dezavantajları bulunabileceği akıldan uzak tutulmamalıdır.

Bu üç değişik boyutu kısaca tanıttıktan sonra, yönetime katılmanın **ekonomik verimlilik** üzerindeki etkilerine bakmak istiyoruz. Yönetime katılmanın verimlilik üzerinde biri pozitif (motivasyon artışı, sürtüşmelerin görüşmeler yoluyla halledilmesi, daha etkin bir çalışma düzeninin sağlanması, firma içi eğitimin daha etkin olması); diğeri negatif (fazla işçi istihdam edilmesi ve/veya üretimin kısılması durumunda işçi çıkartımına engel olunması) iki etkisi olabileceği iddiaları ve bu iki görüşü de destekleyen ampirik bulgular mevcut bulunmaktadır. Bu noktada, firmanın etkinliğinden bahsetmekte olduğumuzun hatırlatmasını yapalım ve de işçi çıkartılması konusunda reziztans gösterilmesinin *firma* etkinliğini düşüreceğini ancak işsizlik problemi yaratmayarak sosyal refahı arttıracakını belirtelim.

3) UYGULAMALAR.

İşçilerin yönetime katılmalarının hukuki çerçevede düzenlendiği çeşitli ülkelerdeki uygulamalardan Batı Almanya ve İsveç örneklerine kısa bir göz atmak istiyoruz. Almanya, yönetime katılmanın hukuki çerçevesinin ilk oluşturulduğu ülkelerin başında gelmesi; İsveç ise, bu uygulamaların en geniş biçimiyle gerçekleştirilmeye çalışıldığı bir ülke olması nedeniyle seçildi.

3.1) Batı Almanya Örneği.⁴

Bugün için, Batı Almanya'da kimi birimlerde sadece danışma, kimi birimlerde ise eşit güçte kararlara katılma düzeyinde yaygın bir şekilde uygulanmakta olan yönetime katılmanın tarihi 1920'lere kadar gidiyorsa da, gelişmesi ve yaygınlaşması 1950'lerden sonra olmuştur. Bugünkü yönetime katılmanın hukuki çerçevesi, büyük ölçüde, 1951 ve 1976 Yönetime Katılma Yasası ile 1952 ve 1972 Emek Yasası tarafından çizilmiştir.

Batı Almanya'daki yönetime katılmanın işleyişini sunmadan önce bu ülkedeki firmaların yönetim biçimi ile ilgili bilgi vermenin gerekli olacağı düşüncesindeyiz: Firmaya ilişkin çok önemli kararların alındığı ve hissedarların katıldığı Genel Kurul, yönetime katılma ilkeleri doğrultusunda Denetleme Kurulu'nu seçer; bu Kurul da günlük kararları alıp firmayı bizzat yönetmekle yükümlü olan İcra Kurulu'nu seçer. Yılda bir kez toplanan Genel Kurul'da yeni yatırım yapılıp yapılmaması, kârların dağıtımı gibi ana maddeler tartışılır. Ve aynı zamanda Denetleme Kurulu'nun seçimi yapılır. Yılda dört kez toplanan Denetleme Kurulu'nun görev ve yetkileri arasında ise İcra Kurulu'nu seçmek ve bu Kurul'u denetlemek bulunmaktadır. İcra Kurulu da günlük kararlarında bağımsız hareket ederek firmayı yönetmektedir. Ayrıca, firmanın finans işlerini yürütmekte olan görev ve yetkileri sınırlı bir Finans Komitesi bulunmaktadır.

⁴ Bu konuda yararlanılan yapıt: Wilhelm Adamy ve Johannes Steffen, *Co-determination in the Federal Republic of Germany*, Friedrich Ebert Stiftung, 1988.

Yukarıda kısaca açıklanmaya çalışılan firma yönetimi çerçevesinde yönetime katılma hangi biçimlerde yer almaktadır?

a) Fabrika yönetimini kontrol etmekte olan Denetleme Kurulu, işveren ve işçi temsilcilerinden oluşmuştur. Daha önce de belirtildiği gibi, işveren temsilcileri Genel Kurul'da belirlenirler. İşçi temsilcileri de sendika temsilcileri ile o firmanın işçi konseyi tarafından seçilmiş olan işçi temsilcilerinden oluşmaktadır. Çalışanlar adına sendika temsilcilerinin de Denetleme Kurulu'nda yer almasının altında yatan düşünce, firmada çalışanların kendi çıkarları doğrultusunda ancak genelde tüm çalışanların çıkarlarıyla bağdaşmayan kimi ender durumlarda alacakları kararlarda salt kendi çıkarlarını düşünmelerini engellemek amacını taşımaktadır. Bu noktada, yönetime katılmanın biçim ve yoğunluğu şu noktalarda farklılık göstermektedir:

i) Denetleme Kurulu'ndaki sandalyelerin çalışanlar ve işverenler arasındaki dağılımı. Bugün için, Batı Almanya'da 2000 ve üstü işçi çalıştıran yerlerde işçiler ve işverenler Denetleme Kurulu'nda esit olarak temsil edilmekte; 500 ile 2000 kişi arasında istihdamı olan yerlerde ise işverenler Denetleme Kurulu'nun 2/3'üne sahip durumdadırlar.

ii) İşçi temsilcilerinin kendi aralarındaki dağılımı. Sendikanın temsildeki payı farklılık göstermekteyse de, sendika tekelinin kurulmamasına dikkat edilmiş, sendika her zaman için azınlıkta temsil edilmiştir.

b) Çalışanları temsil etmek ve onların haklarını savunup isteklerini dile getirmek için İcra Komitesi'nde oy hakkına da sahip bir İşçi Müdürü bulunmaktadır; ancak, bu, sadece 2000 ve üstü istihdamı olan yerlerde söz konusudur.

c) 100 kişinin altında istihdamı olan firmalar dışında, çalışanlar Finans Komitesi'nde de eşit olarak temsil edilmektedirler.

İzlendiği gibi, Batı Almanya'da yönetime katılmanın derecesi büyük ölçüde firmanın istihdamına bağlı olarak yoğunlaşmaktadır. Bütün bunların ötesinde, Emek Yasası ile, 5 kişiden fazla işçi çalıştıran her firmada işçileri temsilen bir işçi konseyinin kurulması söz konusudur. Yasa, bu konseye şu hakları tanımıştır:

- 1) Yöneticilerle ücretleri, çalışma koşullarını ve kurallarını, işçi alımı ve çıkartılmasını, fabrikadaki çalışma koşullarındaki değişiklikleri tartışmak;
- 2) Her türlü uyuşmazlığı ele alıp çözümlemeye çalışmak; iş yasalarının doğru uygulanmasını kontrol etmek; fabrikalarda sosyal yaşamın geliştirilmesine katkıda bulunmak;
- 3) Diğer ilgili konularda bilgilendirilmek.

Batı Almanya'da bugün için yönetime katılmanın kapsamının geliştirilmesi mücadelesi verilmekte; daha demokratik yapıların kurulmasına çalışılmaktadır. Bu çerçevede sürdürülmekte olan tartışmaların ilginç bir boyutu da sendikaların temsiline ilişkindir. Kimileri, firma dışında, sendika temsilcisi bile olsa, birilerinin işçiler adına konuşmasını doğru bulmaz ve sendikaların temsiline azaltılmasını talep ederlerken, kimileri de çalışanlar arası kooperasyon ruhunun yüksek tutulabilmesi için işverenlerin karşısına firma bazında değil, *block* çıkılmasının daha doğru olacağını savunmaktadırlar. Bakalım durum İsveç'te nasıldır?

3.2) İsveç Örneği.⁵

⁵ Bu konuda yararlanılan yapıt: *Co-determination Through Collective Agreements and Legislation*, İsveç işçi konfederasyonu Yayını, 1982.

İsveç'te işçi-işveren ilişkilerinde yönetime katılmanın daha kapsamlı bir hale gelmesi, 1 Ocak 1977'de yürürlüğe giren Yönetime Katılma Yasası ve 1978'de yürürlüğe giren Çalışma Koşullarını Düzenleyen Yasa ile mümkün olmuştur, ve 1978'den bugüne kadar da yönetime katılmanın daha da yoğunlaştırılması çabaları sürüp gitmektedir. Bu iki Yasa'nın bir bütün olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Çalışma Koşullarını Düzenleyen Yasa şu üç konuda kesin hükümler getirmektedir:

- 1) Çalışma koşullarının belirlenmesindeki en bağlayıcı kararlardan ilki, işçi çıkartılması alanındadır. Hiçbir işveren işçi sendikasının onayını almadan kimseyi işten çıkartamaz. Eğer çıkartılan bir işçinin işine iadesi sendikaca uygun görülmüşse, işverenin bu isteği yerine getirmesi gerekmektedir. Ancak bu isteği yerine getirdikten sonra, işveren, üst hakem heyetine gidip iddialarının kabulünü isteyebilir.
- 2) Yaşlı ve sakatların istihdam edilebilmeleri için işverenlerin gerekli önlemleri alması ve bu kişilere iş olanaklarını yaratması gerekmektedir.
- 3) İş güvenliğinin sağlanması konusunda son derece kesin kurallar vardır. Ayrıca, 5 kişiden daha fazla işçi çalıştıran yerlerde işçilerin belirlediği, iş güvenliğini kontrol eden güvenlik sorumluları vardır. Sendika, bu sorumlular sayesinde, işverenin gerekli önlemleri alıp almadığı konusunda bilgilenir ve yeterli güvenlik sisteminin bulunmadığı ya da sistemin iyi çalışmadığı durumlarda işvereni uyarır.

Çalışma koşulları konusundaki bu kesin ve bağlayıcı hükümler, bir anlamda, yönetime katılmanın maddi temelini hazırlamaktadırlar. Böylesi bir temel üzerinde yükselmesinin anlamlı olacağı düşünülmüş olan yönetime katılma uygulaması, şu dört ana başlıkta incelenebilir.

1) İşçi-işveren sorunlarının çözümüne ilişkin görüşme ve pazarlıklarda her tür kısıtlamanın kaldırılması söz konusudur. Yasa sayesinde, sendikalar işçi-işveren ilişkilerini ilgilendiren her konuda görüşmelerde bulunma hakkına sahip duruma gelmişlerdir. Böylece işveren, sendikanın onayını almadan önemli konularda karar alamaz; dolayısıyla de önemli kararlar arifesinde sendikayla ön görüşmeler yapmayı tercih eder.

2) İşverenler fabrikanın işleyişiyle, özellikle de çalışma koşullarıyla, ilgili her konuda işçilere bilgi vermekle yükümlüdürler. Elbet, sendika da istediği her türlü soruyu işverenlerden öğrenme hakkına sahiptir. İşveren kimi bilgilerin firma içinde gizli kalmasını talep edebilir; sendikanın da buna anlayış göstermesi beklenir.

3) İşçi ücretleri dışında sendikaların görüşü bağlayıcıdır. Elbet, sendikanın bağlayıcı olduğu durumlarda, işveren, bir üst hakem heyetine gidip iddialarını tekrarlamak hakkına sahiptir. İşçi ücretleri konusunda ise, işverenin görüşü geçerlidir. Sendikanın, işverenin teklifini kabul etmeme durumunda ise işverenin 10 gün içerisinde yüksek hakem heyetine müracatı ve kendi önerisini savunması gereklidir.

4) Firma ile ilgili her türlü konuda (orta-uzun dönem planlama, firma içi örgütlenmeler, personel politikası, vs.) işçi-işverenlerin beraberce karar almalarını destekleyen bir çatı mevcuttur.

Görüldüğü gibi, İsveç'te yönetime katılmada sendikanın rolü çok fazladır; bu, elbet, İsveç'in özgül koşullarından kaynaklanmaktadır. Bilineceği üzere, İsveç'te tek sendika hakimiyeti vardır ve bu hakimiyet sağlam temellere sahiptir. Bu çerçevede, işçileri doğrudan ilgilendiren konularda sendikaların sözü geçmekte, işverenin ise kendi firma çıkarını ön plana alması mümkün gözükmemektedir. Firmayı ilgilendiren kararların ortaklaşa alınması

konusunda da daha geniş katılımları sağlayıcı maddeler bulunmaktadır.

4) DEĞERLENDİRME VE TÜRKİYE ÖZELİ.

Yönetime katılmanın derinleştirilmesinin ve yaygınlaştırılmasının bir süreç meselesi olduğu düşünüldüğünde, bu yoldaki adımların atılması **ekonomik demokrasiyi** güçlendirmek için kaçınılmaz görülmektedir. Bu yolda, hem hukuki çerçevelerin yeniden düzenlenmesi hem de üretim birimlerinde işçi ve yöneticilerin bu konuda cesur adımlar atmaları ve hiyerarşik ilişkileri kırmaları gerekmektedir. Elbet, Türkiye özelinde yönetime katılımın alacağı biçim titiz bir şekilde tasarlanmalı; başka soruların yanında özellikle de sendikaların temsil biçiminin ne şekilde olması gerektiği düşünülmelidir. Her firma bazında sendika görüşünün temsili gerekiyorsa da, Türkiye'nin yapısının bir İsveç'tekinden farklı olması nedeniyle sendika tekelinin kurulmaması konusunda dikkatli olunması gerekmektedir. Ayrıca, özel kesimin işçilerin yönetime katılmaları konusunda temkinli olabilecekleri düşünüldüğünde, bu uygulamanın devlet işletmelerinde başlatılmaması için hiç bir neden yoktur.

SONUÇLAR

Bu araştırmayı dikkatle inceleyen bir okuyucu sosyal-demokrat nitelikte bir mülkiyet reformuna ilişkin kesin ve net bir yol önermenin nedenli güç olduğunu sanırsanız anlamıştır.

Sosyal-demokrat iktidarlar mevcut ekonomik ve sosyal düzeni salt iyi yönetmek ve bir miktar da iyileştirmekle (örneğin gelir bölüşümünü) yetinemezler. Sosyal-demokrasi uzun vadeli hedefleri açısından çok daha iddialı olmak zorundadır. Varlık nedeni ve onu diğer demokratik siyasal akımlardan ayıran da bu iddiasıdır. Dolayısıyla sosyal-demokrat iktidar gerek demokrasi gerek gelir ve servet bölüşümü açısından daha eşitlikçi ve daha adaletli bir toplum düzeni kurmak için mutlaka devraldığı mülkiyet düzenini değiştirmek zorundadır.

Bu araştırmada yeni bir toplumsal düzenin ana unsurlarını oluşturabilecek çeşitli mülkiyet biçimlerinin bir analizini sunduk. Eğer bu analizden genel bir sonuç çıkartmak gerekirse, sanıyoruz bu sonuç iki genellemeyle ifade edilebilir:

- 1) Sosyal-demokrasinin tüm amaçlarına uygun, pratikte kusursuzluğu sınanmış bir mülkiyet biçimi mevcut değildir.
- 2) Türkiye'de ekonominin özgün koşulları-buna geriliği de diyebiliriz-kimi yeni mülkiyet biçimlerinin hızla yaygınlaşmasına çeşitli engeller çıkarmaktadır. Dolayısıyla ekonominin çağdaş bir piyasa ekonomisi niteliğine kavuşturulması mülkiyet reformu ile birlikte yürütülmesi gereken bir hedef olmalıdır.

Genel nitelikteki bu iki saptamamızı yaptıktan sonra incelediğimiz konularla ilgili sonuçları tek tek özetleyebiliriz.

1) ÖZELLEŞTİRME

Özelleştirme, devlet mülkiyetindeki firmaları yalnızca yerli ve yabancı büyük sermayeye satmak şeklinde anlaşılmamalıdır. Bir KİT'i çalışanlarına kısmen (örneğin ESOP'da olduğu gibi) ya da tümüyle (özyönetimde olduğu gibi) satmak da özelleőtirmedir. Dolayısıyla, Türkiye'de sosyal-demokrat partilerin özelleştirmeye mutlak olarak karşı çıkmaları doğru bir politika olamaz. Aksine sosyal-demokrat nitelikte bir özelleştirme politikasının gündeme getirilmesi şarttır. Böyle bir politikanın ana ilkeleri incelememizin ışığında şöyle özetlenebilir:

- Öncelikle tekeller konumundaki KİT'ler rekabetçi piyasa koşullarına uyarlanmalıdır.
- Emek yoğun nitelikteki KİT'ler öncelikle özelleőtirilmelidir.
- Tümüyle çalışanlara devri en azından orta dönemde olanaksız olan KİT'lerde karma mülkiyet biçimleri (örneğin ESOP + yerli/yabancı sermaye + Borsa ya da Ücretliler Fonu + yerli/yabancı sermaye + Borsa) dikkate alınmalıdır.
- Uzun vadeli hedef, yalnızca tekeller niteliklerinin kaldırılması olanaksız ve/ya da sosyal hizmet etkisi önemli olan çok az sayıda KİT'in devlet mülkiyetinde bırakılması olmalıdır.

2) ESOP

Gerek ekonomik etkinliğin artırılması gerek mülkiyetin tabana yaygınlaştırılması açısından ESOP hem etkin hem de nisbeten kolay uygulanabilir bir reform niteliğindedir. Ayrıca hem KİT'lerde (özyönetime geçiş aşaması olarak ya da kalıcı karma bir mülkiyet biçimi olarak) hem de özel sektörde hemen uygulamaya konulabilir.

Bu amaçla öncelikle yapılması gereken, özellikle özel sektörü reforma

teşvik edici mali ve finansal teşviklerin belirlenmesidir. Buna ek olarak reformu yönlendirecek ve gelişmesine yardımcı olacak yarı-kamusal nitelikte bir kurumun oluşturulması da gerekir.

3) ÜCRETLİLER FONU

Bu uygulama İsveç Sosyal-demokrat partisi ve Sendikalar Birliği tarafından sosyalizme geçişin bir yolu olarak düşünülmüştü. Dolayısıyla fonların belli bir süre içinde mevcut sermayenin çoğunluğuna sahip olması söz konusuydu. Fonların yönetiminde tek sendikanın egemenliği ve sermayenin değişik biçimde tekelleşeceği endişesi bu uygulamanın çoğulcu toplumu yok edeceği görüşünün ağırlık kazanmasına neden olmuş ve açıkladığımız gibi uygulama büyük ölçüde sınırlandırılmıştır. Türkiye'de de Ücretliler Fonu uygulamasını başlangıçta geniş çaplı tutmanın siyasal ve pratik nedenlerle doğru olmayacağı kanaatindeyiz. Bununla birlikte bu uygulama sınırlı bir çerçevede dahi çalışan kesimin refahını, sosyal-demokrat bir yöntemle, arttırıcı etki yaptığından üzerinde durulması gereken bir reformdur. Nitekim, önce kârlardan alınan ek bir vergi ile büyük firmaların mülkiyetinin kısmen fonlara devredilmesi, daha sonra da bu mülkiyetin kâr kaynaklı getirisinin çalışan kesimin sosyal ihtiyaçları için kullanılması sosyal-adaleti geliştirici bir yöntemdir. Ayrıca fon uygulaması mevcut ve yeni mülkiyet biçimleri ile çalışmamakta, onlara paralel ve tamamlayıcı bir nitelik taşımaktadır.

Bu arada Ücretliler Fonu'nun Türkiye'de uygulanmasına ilişkin sorunları da bir kez daha hatırlatmakta yarar var:

- Sermaye piyasasının güdüklüğü uygulamayı sınırlayacak ve yavaşlatacaktır. Ama buna karşılık sermaye piyasasına geliştirici bir etki yapması da sözkonusudur.
- Konulacak ek vergi mülk sahiplerinin tepkisini kaçınılmaz olarak

cekecektir. Bu tepkinin hafifletilmesi için vergi oranı ve yaygınlığı dikkatle belirlenmelidir. Zaman içinde aşamalarla yayılan bir sistem sorunun çözümü olabilir.

- Fonların yönetimi hangi kuruma veya kurumlara verilecektir. Sendikal kurumlaşma açısından Türkiye ile İsveç arasındaki büyük fark bu konuda da yeni çözümler düşünülmesini gerektirmektedir.

4) ÖZYÖNETİM

Demokratik ve çoğulcu sosyalizmin ideal düzeni tüm ekonomiyi kapsayan bir özyönetim düzenidir. Ancak incelememizde de gösterildiği gibi böyle bir düzende kimi önemli sorunların nasıl çözümleneceği açıklığa kavuşturulamamıştır. Özellikle, tasarruf-yatırım-büyüme dinamiğinin nasıl sağlanacağı, firmalar arasındaki kârlılık farklılıklarının yaratacağı gelir farklarının nasıl dengeleneceği, çok farklı sermaye yoğunluğuna sahip KİT ve özel firmalarda mülkiyet devrinin sosyal-adalet ilkelerinin çiğnenmeden nasıl gerçekleştirileceği henüz tam bir çözüme kavuşmuş değildir.

Bununla birlikte, özyönetim sorunu günümüzde çok sayıda ülkenin siyasal gündemine girmiştir. Özellikle Doğu Avrupa'da ve Sovyetler Birliği'nde ekonomik reform hareketi de bu sorunlara çözüm aramaya başlamıştır. Türkiye'de sosyal-demokrat bir iktidarın da böyle bir arayışın dışında kalması düşünülemez. Ülkemizde sosyal-demokrasinin başlangıçta sınırlı bir çerçeve içinde ve özyönetime en uygun şartlara haiz KİT'lerde uygulama başlatması herhalde en doğru yoldur. Sorunlara çözüm bulundukça özyönetimin çerçevesi genişletilebilir. Herşeye rağmen özyönetimin sosyal-demokrasinin nihai hedefi/ideali olduğu unutulmamalıdır.

5) YÖNETİME KATILIM

Yönetime katılım bir bakıma mülkiyet reformunun istenmediği veya ertelendiği bir çerçevede firma içi demokrasiyi ve bir ölçüde de ekonomik etkinliği iyileştirici bir uygulama olarak görülebilir. Bu niteliğiyle sosyal-demokrat iktidarın öncelikle ele alınması gereken reformlarından biri olmak durumundadır.

Yönetime katılım uygulamasının KİT'lerde ve büyük özel firmalarda başlatılmasına önemli bir engel olmadığı kanaatindeyiz. Böyle bir uygulama çalışanların firmaların yönetiminde deneyim kazanmalarına da büyük ölçüde katkıda bulunacağından, çalışanların firma mülkiyetine sahip oldukları aşamaya geçişi de kolaylaştırıcı bir etkide bulunacaktır.

Almanya ve İsveç'te yönetime katılım düzeninden yararlanılarak Türkiye şartlarına uygun bir düzenin hukuksal çerçevesinin şimdiden hazırlanmasında yarar olduğu düşüncesindeyiz. Sonuç olarak tüm bu mülkiyet biçimlerini sonunda özyönetimle noktalanacak uzun bir reform sürecinin birbirini tamamlayan ya da destekleyen aşamaları olarak değerlendirebiliriz.

Bu sürecin aşamalarının programlanması ve önceliklerin saptanması elbette Türkiye'nin koşullarını da dikkate alarak daha ayrıntılı ve kapsamlı bir çalışmayı gerektirir. Ancak böyle bir çalışmanın yapılabilmesi herşeyden önce sosyal-demokrat partinin mülkiyet reformunu benimsemesine ve bu alandaki önceliklerini saptamasına bağlıdır. Şimdilik eksik olan da budur.