

52222

T. C.  
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANA BİLİM DALI  
YÜKSEK LİSANS TEZİ

KAMU HİZMETLERİNİN ALTERNATİF SUNUMUNDA  
DEVLET ROLÜNÜN DEĞİŞMESİ  
ve  
YENİ ARAYIŞLAR

SELAHATTİN SABAH

DANIŞMAN ÖĞRETİM ÜYESİ  
Prof. Dr. FEVZİ DEVRİM

MANİSA  
1996

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU  
DANIŞMANLIK MERKEZİ

YÜKSEK ÖĞRETİM KURULU DÖKÜMANTASYON MERKEZİ  
TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

YAZARIN

Merkezimizce Doldurulacaktır

Soyadı : SABAH

Adı : Selahattin

Kayıt No:

TEZİN ADI

Türkçe : Kamu Hizmetlerinin Alternatif Sunumunda Devlet Rolünün Değişmesi ve Yeni Arayışlar

Yabancı Dil : Changing Role of the Government in Public Services and Searching for New Alternatives

TEZİN TÜRÜ : Yüksek Lisans

TEZİN KABUL EDİLDİĞİ

Üniversite : Celal Bayar Üniversitesi

Fakülte : İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü

Diğer Kuruluşlar:

Tarih :

TEZ YAYINLANMIŞSA

Yayınlayan :

Basım Yeri :

Basım Tarihi :

İSBN :

TEZ YÖNETİCİSİNİN

Soyadı Adı : DEVRİM Fevzi

Ünvanı : Prof.Dr.

TEZİN YAZILDIĞI DİL: TÜRKÇE

TEZİN SAYFA SAYISI: 131

**TEZİN KONUSU(KONULARI):**

- 1- Devletin Ekonomideki Rolünün Değişmesi
- 2- Devletin Ekonomik Faaliyetleri ve Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri
- 3- Mal ve Hizmet Üretiminde Devlet Dışı Alternatifler

**TÜRKÇE ANAHTAR KELİMELER:**

- 1- Devletin Ekonomideki Rolü
- 2- Mal ve Hizmetler
- 3- Kamusal Mal ve Hizmetler
- 4- Kamu İktisadi Teşebbüsleri
- 5- Özel Sektör ve Özelleştirme
- 6- Kamu Hizmetlerinde Devlet Dışı Kuruluşlar
- 7- Gönüllü Hizmet Kuruluşları
- 8- Vakıflar ve Dernekler

**İNGİLİZCE ANAHTAR KELİMELER:(Konunuzla ilgili yabancı indeks,abstrakt ve thesaurusları kullanınız.**

- 1- The Role of the Government in Economy
- 2- Goods and Services
- 3- Public Goods and Services
- 4- The Public Economic Enterprises
- 5- Private Enterprises and Privatization
- 6- Non Governmental Organization in Public Services
- 7- The Volunteer Organization
- 8- The Foundations and Societies

- 1-Tezimden fotokopi yapılmasına izin vermiyorum.
- 2-Tezimden dipnot gösterilmek şartıyla bir bölümünün fotokopisi alınabilir.
- 3-Kaynak gösterilmek şartıyla tezimin tamamının fotokopisi alınabilir.

Yazarın İmzası:

Tarih:

Yüksek Lisans olarak sunduğum **"Kamu Hizmetlerinin Alternatif Sunumunda Devlet Rolünün Değişmesi ve Yeni Arayışlar."** adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atif yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

...../...../1996

Adı Soyadı



## TUTANAK

Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünün...../...../1996 tarih ve  
.....sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisans Öğretim  
Yönetmenliğinin.....maddesine göre.....  
Anabilim/Anasat Dalı Yüksek Lisans/ Doktora Öğrencisi.....  
.....'nin.....  
konulu tezi incelenmiş ve aday .... /..... /..... tarihinde , saat ..... 'da jüri önünde tez  
savunmasını almıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra.....dakikalık süre  
içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından jüri üyelerince,  
sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin.....olduğuna  
oy..... ile karar verildi.

BAŞKAN

ÜYE

ÜYE

## ÖZET

Devlet insanların birarada yaşama ihtiyacın sonucu ortaya çıkmıştır. İnsanlar, toplumsal ihtiyaçların giderilmesi için bir organizatöre ihtiyaç duydular. Devlet adını verdikleri bu organizatör, yetki ve sorumlulukları, bizzat halk tarafından belirlenen alanda hizmet üretecekti. Halk dilerse bu hizmet alanını genişletebilir isterse daraltabilirdi. Başlangıçtaki görevleri koruma ve güvenlik olarak belirlenen devlet, sonraları, ekonomik, sosyal ve siyasi sebeplerle bu alanı genişletmiştir.

Özellikle bu yüzyılın ikinci yarısında hız kazanan, büyüme niçin engellenemiyor? Devlet neden küçülemiyor? ya da nasıl küçültülebilir? Peki devlet mutlaka küçültülmeli midir? Bu sorular, ve devletin nasıl sarsıntısız küçültülebileceği, en azından, devletin temel görevlerini yok etmeden bu işin nasıl başarılabileceği, maliyecilerin sürekli cevap aradığı problemler olmuştur.

Günümüzde, Liberalist görüş çerçevesinde devletin milli ekonomi içerisindeki rolünü ve sınırlarını belirlemeye yönelik araştırmalar yoğunluk kazanmıştır. Bu yaklaşımlar çerçevesinde, devletin ancak; devleti yönetenlerin sahip oldukları güç ve yetkilerin, (harcama, vergileme, borçlanma ve para basma gibi) anayasal kurullarla sınırlandırılması halinde küçülebileceği savunulmaktadır. Bunun için de, anayasada "kamusal mal ve hizmetlerin" ne olduğu ve devletin faaliyet alanının genel çerçevesi kanunla belirtilmelidir. Bununla birlikte devlet her türlü üretim işinden elini çekmeli ve bir hakem rolünü oynamalıdır.

Yeni yaklaşımların, devlete belirlediği alan, devletin asgari varlık sebebi olan ve onlar olmasa, devlete ihtiyaç kalmayacağı düşünülen; adalet, savunma, asayiş ve diplomasi çerçevesiyle sınırlandırılmıştır. Bunun yanında devletin, bir kısım yarı kamusal hizmet alanlarında da varolabileceği tartışılmaktadır. Özel sektörün yetersiz kaldığı düşünülen refah harcamaları alanı da, kimilerince "üçüncü sektör", kimilerince de gönüllü organizasyonlar (kar amaçsız kuruluşlar) olarak adlandırılan kuruluşlar tarafından yerine getirilebilecektir. Nitekim günümüzde, özellikle vakıf adı altında örgütlenen bu kesimin, kamuya yararlı pek çok hizmete (okul, hastahane, yurt gibi) imza attıkları bilinmektedir.

Bu gün devletin, küçültülmesi ve kamuya sunulan refahın azaltılmaksızın, özel kesime devri için bir yöneme inanıyoruz. Bu da, refah harcamaları ve sosyal yardım hizmetleriyle eğitim ve sağlık gibi alanların gönüllü kuruluşlara bırakılması önerisidir. Bu uygulama siyaset tarihinde refah devleti uygulamasından çok önce başlamıştır. Gerçekten de insanların sosyal hizmet ve yardımlar için dini motiflerin etkisiyle harekete geçmeleri tarihin çok eski dönemlerinden beri varolagelmıştır. Örneğin, Türk-İslam aleminde, bu uygulamanın karşılığı olan vakıf kurumunun tarihi, dört bin yıllık geleneğe dayanmaktadır.

Sonuç olarak, Kamu hizmetlerinin üretiminde, devlet, bizzat kendisinin varlık sebebi olan; milli sınırların korunması, yurt içi asayişin sağlanması, yasama ve yargı görevlerinin dışında, hiçbir alana girmemeli ve bunların dışında kalan özel ve yarı kamusal nitelikli hizmetler de tamamen, kar amaçlı özel sektör ve kar amaçsız gönüllü organizasyonlar arasında dağıtılmalıdır.

### ABSTRACT

Government was appeared as a consequence of humans' the desire as living together. Humans, needed an organizer to satisfy social needs. This organizer called government, would produce service in the field which competences and responsibilities were determined by public. This service area, could be extended or could become narrow by the effect of public. At the beginning protection and security were the duties of the government. But, because of political, economic and social reasons, the government gained other duties. of course, this kind of extending appeared as a result of the works of government as a market establishment. Government it self produced goods and service for market. Today it is certain that modern governments are growing day by day.

Why the growing can't be stopped especially in the last half part of this century. Why Government cant be smaller? or how can it become smaller? Then is it necessary to make small? Economists, wonder how to the government will become smaller without loosing its essential duties.

In todays world the works of determining the role of government in national economy, in the liberalist point of view gained importance. It is claimed that the only way in the point of these approaches, a government can be smaller by the forces and competences tuchich belong to rulers must be limited by constitutional rules. For this reason it is necessary to determine what "public goods and services area" and also general duties of government. On the other hand government must be an arbitrator.

Recording to new approach the duties of govenment are justice; defending diplomacy and security but also government may take role in some "semi-public" services. In the field of comfort spendings which the government was thought, would be not enough, will be paid by the volenteer establishments called "Non Governmental Organization (NGO)" as it is known charities give services to public as schools hospitals or doormitories.

Today, in order to similirize the government we believe a method in which the spendings for social service won't be decreased while privatization in fact this is the circulation of social support services, education and health, to volenteer establishments. This method, began before comfort government in the history of policy. On the other hand, the social services and support were known especially by the effct of religious feelings, even in ancient times. For example, in Islam this practice as the history of foundations, comes from 4000 years old tradition.

As a result in producing public goods and services government will take the duties as protection of boundaries, interior security, ruling and justice. Except these duties, the other duties must be done by profit aimed private enterprise and non-profit aimed volenteer organizations.

**İÇİNDEKİLER**  
**BİRİNCİ BÖLÜM**  
**DEVLETİN EKONOMİDEKİ ROLÜNÜN DEĞİŞMESİ**

<b>I. EKONOMİDE DEVLETİN ROLÜ .....</b>	<b>5</b>
<b>A. TEMEL İKTİSADİ SİSTEMLER.....</b>	<b>5</b>
1) Piyasa Ekonomisi Sistemi.....	5
2) Kollektivist Ekonomi Sistemi.....	6
3) Karma Ekonomi Sistemi.....	7
<b>B. DEVLETİN EKONOMİDEKİ ROLÜNÜN DEĞİŞİMİNİ AÇIKLAYAN YAKLAŞIMLAR.....</b>	<b>8</b>
1) Devletin Büyümesine Yönelik Yaklaşımlar.....	9
a) Geleneksel Yaklaşımlar.....	11
(1) İbn-i Haldun ve Devlet Harcamalarının Artışı Düşüncesi.....	11
(a) Organizmacı Yaklaşım.....	11
(b) Devletin İktisadi Teşebbüsleri ve Vergi Kaybı Yaklaşımı.....	12
(c) Optimal Vergileme.....	12
(d) Serbest Piyasa Ekonomisi ve demokrasi.....	13
(e) Devletleştirme ve Özelleştirme.....	13
(2) Adolph Wagner ve Artış Teorisi.....	14
(a) Sosyo - Ekonomik Zorunluluk.....	14
(b) Kamusal Mallara Olan Talep.....	15
(c) Devlet Faaliyetlerinin Artışı.....	15
(3) Sıçrama Teorisi.....	16
(a) Savaşların Kamu Harcamalarına Etkisi.....	16
(b) Sıçrama ve Vergi Etkisi.....	17
b) Keynesyen Devrim ve Büyümeye Etkisi.....	17
(1) Genel Kuram ve Talep Yönlü İktisat.....	18
(2) Kamu Harcamaları ve Efektif Talep.....	18
(3) Makro Ekonomik Denge.....	19
(4) Açık Bütçeleme Tekniği.....	20
(5) Keynesyen Uygulamaların Sonuçları.....	20
2) Devletin Küçültülmesine Yönelik Yaklaşımlar.....	22
a) Neo-Avusturya Okulu ve Yasayla Sınırlı Devlet.....	22
b) Chikago İktisat Okulu ve "Sınırlı Devlet" Önerisi.....	25
c) Virginia Kamu Tercihi Okulu ve "Sınırlı Sorumlu Devlet" Yaklaşımı.....	27
d) Friburg Okulunun "Aktif ve Fonksiyonel Devlet" yaklaşımı.....	30
<b>II. MAL VE HİZMETLERİN TEMEL NİTELİKLERİ .....</b>	<b>31</b>
<b>A. ÖZEL MAL VE HİZMETLER.....</b>	<b>31</b>
<b>B. KAMUSAL MAL VE HİZMETLER.....</b>	<b>32</b>
1) Kamusal mal ve Hizmetlerin Özellikleri.....	33
a) Üretimnin Kamu Ekonomisinde Kararlaştırılması.....	33
b) Kamu Yararını Amaçlaması.....	33
c) Tüketiminde Rekabetin Olmaması.....	34
d) Tüketimin Bazen Zorunlu Olması.....	35
e) Bölünüp Pazarlanamaması.....	35
f) Kamusal Mal Finansmanında Vergi Paradoksu.....	35
2) Kamusal Mal ve Hizmetlerin Kapsamı.....	36
a) Pozitif Yaklaşım.....	36
b) Normatif Yaklaşım.....	36
<b>C. YARI KAMUSAL MAL VE HİZMETLER.....</b>	<b>37</b>
1) Yarı Kamusal Mal ve Hizmet Kavramı.....	37
2) Yarı Kamusal Malların Kapsamı.....	38
a) Doğal Olarak Yarı Kamusal Mallar.....	38
b) Sosyal Değer Yargıları Sonucu Yarı Kamusal Mallar.....	39
(1) Merit Mallar.....	39
(2) Demerit Mallar.....	40
<b>D. DOĞAL TEKEL MALLARI.....</b>	<b>40</b>

<b>III. MAL VE HİZMETLERİN OPTİMAL ÜRETİMİ SORUNU.....</b>	<b>41</b>
<b>A. MAL VE HİZMET ÜRETİMİNDE ALTERNATİF BİRİMLER.....</b>	<b>42</b>
1) Kamu Ekonomisi.....	42.
2) Özel Sektör.....	43.
3) Üçüncü Sektör.....	44.
<b>B. MAL VE HİZMETLERİN OPTİMAL ÜRETİMİ.....</b>	<b>45</b>
1) Kamusal ve Özel Alanda Optimal Üretim.....	46
a) Kamu Sektörü ve Özel Sektör Ayırımı.....	46
b) Devletin Özel Mallar Üretmesi Sorunu.....	47
2) Yarı Kamusal Mallarda Optimal Üretim Sorunu ve Üçüncü Sektör.....	48
a) Yarı Kamusalın Yalnız Devletçe Sunulması.....	49
b) Yarı Kamusalın Yalnız Özel Kesimce Sunulması.....	49
c) Yarı Kamusalın Hem Devlet Hem Özel Sektör Eliyle Sunulması.....	50
d) Yarı Kamusalın Özel Sektör ve Üçüncü Sektörce Sunulması.....	51
3) Doğal Tekellerde Optimal Üretim.....	52
<b>C. ALTERNATİF BİRİMLER ARASINDAKİ İLİŞKİLER.....</b>	<b>53</b>
1) Mal ve Hizmetlerin Alternatif Birimler Arasında Optimal Dağılımı.....	53
2) Alternatif Birimler Arası İlişkiler.....	55

## İKİNCİ BÖLÜM

### DEVLETİN İKTİSADİ FALİYETLERİ ve TÜRKİYE'DE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

#### I. GENEL OLARAK DEVLETİN İKTİSADİ FAALİYETLERİ VE KİT'LER

<b>A. KİT'LERİN TANIMI VE UNSURLARI.....</b>	<b>55</b>
1) KİT Kavramının Tanımlanması.....	55
2) KİT Kavramının Unsurları.....	55
3) KİT'lerin Çeşitleri.....	56
<b>B. KİT'LERİN VAROLUŞ SEBEPLERİ VE MANTIĞI.....</b>	<b>57</b>
1) Devlet Anlayışındaki Değişmeler.....	57
2) Ekonomik ve Mali Sebepler.....	58
3) Sosyal sebepler.....	59
4) Siyasi ve Stratejik Sebepler.....	60
<b>C. KİT'LERİN EKONOMİDEKİ YERİ VE AĞIRLIĞI.....</b>	<b>60</b>
<b>II. TÜRKİYE'DE KİT'LER .....</b>	<b>61</b>
<b>A. TÜRKİYE'DE KİT'LERİN HUKUKİ YAPISI.....</b>	<b>62</b>
1) Hukuki Düzenlemeler.....	62
2) KİT Kapsamı ve Organizasyon Yapısı.....	65
a) KİT ve Alt Birimleri.....	65
b) Sayılı KHK ile Kapsama Getirilen İstisna ve Değişiklikler.....	66
<b>B. KİT'LERDE DENETİM YAPISI.....</b>	<b>67</b>
<b>C. KİT'LERE İLİŞKİN MALİ HÜKÜMLER.....</b>	<b>69</b>
<b>D. KİT'LERİN TÜRKİYE EKONOMİSİNDEKİ YERİ VE AĞIRLIĞI.....</b>	<b>70</b>
1) GSMH içerisinde KİT'lerin Yeri.....	71
2) Toplam Üretim İçinde KİT'in Yeri.....	74
a) Mal ve Hizmet Üretimi.....	74
b) Mali Kuruluşların üretimi.....	75
(1) Bankacılık.....	75
(2) Sigortacılık.....	78
3) Yatırımlar içinde KİT'lerin Yeri.....	79
4) İstihdam içinde KİT'lerin Yeri.....	81
5) Mali Yapı ve Finansman Durumu.....	84
a) Finansman Açığı ve Kâr - Zarar Durumu.....	84
b) İşletme Faaliyetleri ve Satış Hasılatları.....	87
<b>E. KİT'LERİN KRONİKLEŞEN SORUNLARI.....</b>	<b>89</b>
1) Genel olarak.....	89
2) Hukuki Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar.....	90
3) Yönetim - Denetim ve Organizasyon Sorunları.....	91
4) İstihdamla İlgili Sorunlar.....	92
5) Üretim ve Pazarlama İle İlgili Sorunlar.....	92
6) Yatırım İle İlgili Sorunlar.....	94
7) Mali Yapıya İlişkin Sorunlar.....	94



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### MAL ve HİZMET ÜRETİMİNDE DEVLET DIŞI ALTERNATİFLER

<b>I. ÖZELLEŞTİRME.....</b>	<b>97.</b>
<b>A. GENEL OLARAK ÖZELLEŞTİRME.....</b>	<b>97.</b>
1) Özelleştirme Kavramı.....	98.
a) Dar Anlamda Özelleştirme.....	98
b) Geniş Anlamda Özelleştirme.....	99
2) Özelleştirmenin Gerekçeleri.....	100
a) Özelleştirmenin Ekonomik Gerekçeleri.....	100
b) Özelleştirmenin Mali Gerekçeleri.....	102
3) Özelleştirme Yöntemleri ve Temel Stratejiler.....	104
a) Temel Stratejiler.....	104
(1) Hizmetten Çekilme.....	105
(2) Özel Sektöre Devir.....	105
(3) Hizmet Finansmanı Sağlama.....	105
(4) Tekellere Son Vererek Rekabete Açma.....	105
b) Özelleştirme Yöntemleri.....	106
(1) Mülkiyet Devri (Satış) Gerektiren Özelleştirme.....	106
a) Paylar Halinde Satış.....	106
b) Blok Satış.....	107
c) Doğrudan (Direkt) Satış.....	108
d) Varlıkların Satışı.....	109
e) Çalışanlara Satış.....	109
f) Hibe ya da Sıfır Fiyatla Özel Satış.....	110
(2) Mülkiyet Devri Gerektirmeyen Özelleştirme.....	110
a) İhale (contracting - Out) Yöntemi.....	110
b) İmtiyaz (Franchise) Yöntemi.....	112
c) Kiralama (Leasing) Yöntemi.....	113
d) Yönetim Devri (Management Contact) Yöntemi.....	114
e) Ortak Girişim (Joint Venture).....	114
f) Fiyatlandırma.....	115
g) Kupon (Voucher) Yöntemi.....	116
h) Üreticinin Desteklenmesi (Sübvansiyon) Yöntemi.....	117
i) Yap - İşlet - Devret Yöntemi.....	118
j) İltizam Yöntemi.....	119
(3) Yasal ve İdari Düzenlemeler Yoluyla Özelleştirme.....	119
a) Yasal Kurumsal Serbestleştirme (Deregulasyon).....	119
b) Desteklemeler (Sübvansiyonlar).....	120
c) Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler.....	121
d) Piyasa Yöntemi.....	122
<b>B. TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME.....</b>	<b>123.</b>
1) Türkiye'de Özelleştirmenin Tarihçesi.....	123
2) Türkiye'de Özelleştirmenin Hukuki Yapısı.....	124
a) 2983 Sayılı Kanun ve 233 sayılı KHK.....	124
b) 3291 Sayılı Kanun ve 414 sayılı KHK.....	125
c) Son Düzenlemeler ve 4046 Sayılı Kanun.....	126
3) Türkiye'de Özelleştirme Hazırlık Çalışmaları.....	128
a) Özelleştirme Programının Amaçları.....	128
b) Özelleştirme Yöntemleri.....	129
c) Özelleştirmede Öncelik Sıralaması.....	131
4) Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarına Bir Bakış.....	132
a) Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar.....	132
b) Gerçekleştirilen Uygulamalar.....	133
c) İhale Prosedürü Devam Eden Kuruluşlar.....	134
d) 1994 Yılı Sonu Uygulamaları ve 1997 Yılı Programı.....	135
e) Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin Özelleştirme Çalışmaları.....	136
f) Kapsama ve Programa Alınması Düşünülen Kuruluşlar.....	136
5) Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar.....	141
6) Türkiye'de Özelleştirme Programının Başarı Şartları.....	142



a) Yeniden Yapılandırarak Satış.....	142
b) Uygun Zamanlama Stratejisi.....	143
c) Öncelikler Stratejisi.....	143
(1) Alıcılarda Öncelik.....	143
(2) Satış Yönteminde Öncelik.....	143
(3) Özelleştirilecek Kuruluşta Öncelik.....	144
d) Sosyo - Ekonomik Stratejiler.....	144
(1) Sendika ve Kamuoyu Desteği.....	145
(2) Özelleştirme Sonrası Yatırım.....	145
e) Demokratik Karar Alma.....	146
<b>II. GÖNÜLLÜ HİZMET KURULUŞLARI.....</b>	<b>147</b>
<b>A. GENEL OLARAK GÖNÜLLÜ HİZMET KURULUŞLARI.....</b>	<b>147</b>
1) Kavramın Tanımlanması ve Nitelikleri.....	147
2) Kapsamın Belirlenmesi.....	148
a) Derneklerin Tanımı ve Nitelikleri.....	149
b) Vakıfların Tanımı ve Nitelikleri.....	149
c) Vakıf - Dernek Ayırımı.....	150
3) Gönüllü Hizmet Kuruluşlarının Gelir ve Harcamaları.....	151
a) Gönüllü Hizmet Kuruluşlarının Gelirleri.....	151
b) Gönüllü Hizmet Kuruluşlarının Giderleri.....	152
4) Gönüllü Hizmet Kuruluşlarının Sosyo-Ekonomik Katkıları.....	153
a) Kamu Hizmetlerine Katkı.....	154
b) Demokrasinin Gelişmesine Katkı.....	155
c) Sosyal Adaletin Sağlanmasına Katkı.....	156
<b>B. TÜRKİYE'DE GÖNÜLLÜ HİZMET KURULUŞLARI.....</b>	<b>157</b>
1) Gönüllü Hizmet Kuruluşu Olarak Dernekler.....	157
a) Derneğin Tanımı ve Unsurları.....	157
b) Derneklerin Hukuki Yapısı.....	158
(1) Derneklere İlişkin Kanuni Düzenlemeler.....	158
(2) Derneklere Getirilen Kısıtlamalar.....	158
(3) Derneklerin Vakıflara Dönüşmesi Sorunu.....	160
c) Derneklerin İktisadi ve Mali Yapıları.....	161
(1) Derneklerin Gelir Getiren Faaliyetleri.....	161
(2) Vergi Muafiyeti ve Kamu Yararı Statüsü.....	161
(3) Vergi Muafiyeti Kapsamındaki Dernekler.....	162
(4) Diğer Dernekler.....	163
2) Gönüllü Hizmet Kuruluşu Olarak Vakıflar.....	163
a) Vakıf kavramının Tanımı ve Unsurları.....	163
(1) Vakfın Tanımı.....	163
(2) Vakfın Unsurları.....	164
b) Vakfı Ortaya Çıkaran Sebepler.....	165
(1) Genel Sebepler.....	165
(2) Vakfın İslami Kaynakları.....	166
c) Türk Toplumunda Vakfın Sosyo - Ekonomik Önemi.....	167
(1) Genel Olarak.....	167
(2) Ekonomik Açıdan.....	168
(3) Toplumsal ve Siyasi Açıdan.....	170
d) Türkiye'de Yeni Vakıflar.....	171
(1) 903 Sayılı Kanuna Kadar Vakıflar.....	171
(2) 903 Sayılı Kanun'dan Sonra Yeni Vakıflar.....	172
(a) Hukuki Yapı.....	172
(b) 903 Sayılı Kanun'un Amacı.....	173
(c) Vergi Muafiyeti Açısından Vakıflar.....	174
i) Vergi Muafiyetine İlişkin Şartlar.....	174
ii) Vakıflara Muafiyet Tanınan Vergiler.....	175
e) Türkiye'de Devlet Faaliyetlerinin Azaltılmasında Vakıfların Rolü.....	178
(1) Vakıflar ve Merkezi İdare Hizmetleri.....	178
(2) Vakıflar ve Yerel İdare Hizmetleri.....	181
(3) Yarı Kamusal Hizmetler.....	183
(a) Sağlık Hizmetleri.....	184
(b) Eğitim Hizmetleri.....	185
<b>SONUÇ ve ÖNERİLER.....</b>	<b>189</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>198</b>

## TABLULAR

Tablo 1	: OECD Ülkelerinde Deletin Büyüklüğü (Kamu Harcamalarının GSMH'ye oranı) ...	10
Tablo 2	: Mal ve Hizmetlerin Çeşitleri ve Temel Nitelikleri .....	41
Tablo 3	: KİT'lere Ait Başlıca Toplu Bilgiler .....	70
Tablo 4	: GSMH ve KİT'lerin GSMH'ye Katkısı (1987 yılı fiyatlarıyla) .....	72
Tablo 5	: KİT'lerin İçinde GSMH Sektörel Büyüme Hızları (1987 yılı fiyatlarıyla) .....	73
Tablo 6	: 1989 ve 1994 Yıllarında Türkiye ve KİT'lerin Seçilmiş Mal ve Hizmet Üretimleri ...	75
Tablo 7	: Tüm Bankalarda KİT Bankalarının Kaynakları ve Varlıkları .....	76
Tablo 8	: Tüm Bankaların ve KİT Kaynaklarının Mevduatı .....	77
Tablo 9	: Tüm Bankaların ve KİT Bankalarının Kredileri .....	77
Tablo 10	: KİT'lerin Sabit Sermaye Yatırımları ve GSMH İçindeki Payları .....	79
Tablo 11	: Türkiye'de 1993 ve 1994 Yıllarında Kamu Kesimi ve Özel Kesim Yatırımları .....	80
Tablo 12	: Sektörlerin Sabit Sermaye Yatırımları ve Payları .....	80
Tablo 13	: KİT'lerin Sektörler İtibariyle 1994 Yılı Yatırım Harcamaları .....	81
Tablo 14	: Sektörler İtibariyle KİT İstihdamı .....	82
Tablo 15	: KİT'lerde Toplam Personel Giderleri .....	82
Tablo 16	: KİT'lerde Toplam Personel Giderleri Artış Hızı .....	82
Tablo 17	: KİT'lerde Üretim Maliyetleri Personel Giderleri İlişkisi .....	83
Tablo 18	: Konsolide Bütçe ve KİT borçlanma Gereğinin GSMH'ye Oranı .....	84
Tablo 19	: İşletmeci KİT'lerin Finansmanı .....	85
Tablo 20	: İşletmeci KİT Net Kar / Zarar Hesabı .....	86
Tablo 21	: 1994 Yılında En Çok Zarar Eden 10 KİT .....	86
Tablo 22	: 1994 Yılında En Fazla Kar Eden 5 KİT .....	86
Tablo 23	: KİT'lere Yapılan Hazine Ödemeleri (1990-1994) .....	87
Tablo 24	: İşletmeci KİT'lere İlişkin Özet Göstergeler .....	87
Tablo 25	: 500 Büyük Firma İçinde Kamu Kuruluşlarının Yeri .....	88
Tablo 26	: KİT'lerin Satışları (Cari fiyatlarla) .....	88
Tablo 27	: Morgan Guaranty Master Planında Yer Alan Özelleştirme Yöntemleri .....	132
Tablo 28	: 1986 - 1996 Dönemi Gerçekleştirilen Özelleştirme İşlemleri .....	137
Tablo 29	: Özelleştirme İlişkileri Sonucu Hiç Kamu Payı Kalmayan Kuruluşlar .....	137
Tablo 30	: 1997 Yılında Özelleştirme Kapsamı ve Programında Yer Alan Kuruluşlar .....	138

## ŞEKİLLER

Şekil 1	: Mal ve Hizmet Üretiminin Alternatif Sektörler Arasında Optimal Dağılımı .....	54
Şekil 2	: Finansman Açısından Sektörler Arası İlişkiler .....	56
Şekil 3	: Hizmetler Açısından Sektörler Arası İlişkiler .....	56
Şekil 4	: İşletmeci KİT Personel Harcamalarının Satış Hasılatına Oranı .....	83
Şekil 5	: Yıllar İtibariyle Özelleştirme Uygulamaları .....	84
Şekil 6	: KİT'lerin Satış Hasılatının Sektörel Dağılımı .....	89
Şekil 7	: İşletmeci KİT Faiz Ödemelerinin Satış Hasılatına Oranı .....	89
Şekil 8	: Yıllar İtibariyle Özelleştirme Uygulamaları .....	137
Şekil 9	: Yıllar İtibariyle Özelleştirme İşlemleri .....	140
Şekil 10	: Özelleştirme Uygulamalarında Yabancı Sermaye Payı .....	140
Şekil 11	: Özelleştirme Uygulamalarındaki Yabancı Sermaye Payının Ülkeler İtibariyle Dağılımı .....	140

## GİRİŞ

Devletin toplumsal gelişmenin, belli bir aşamasında ortaya çıktığı ve sosyo - ekonomik problemlerin çözümü amacıyla rasyonel bir örgütlenmeye duyulan ihtiyaçtan kaynaklandığı göz önüne alınırsa; toplumdan önce değil, toplumdan sonra ve onun ihtiyaçlarına göre şekillenen bir yapı içerisinde meydana getirildiği herkesçe kabul edilen bir gerçektir. Başlangıçta, özellikle toplumun ortak ihtiyacı olan iç ve dış güvenliğin sağlanmasına ve adaletin tesis edilmesine yönelik hizmetler yürütmekle görevle kılınan devletin, gelişen zaman içinde toplumun pek çok kesimine müdahale eder duruma geldiği görülmektedir.

Öte yandan toplumların geçirdikleri tarihi aşamalar, nüfus artışları, kentleşme, sanayileşme, bilimsel ve teknolojik gelişmeler gibi, sosyo-ekonomik yapıyı değişime uğratarak, yeni ihtiyaçları doğmasına sebep olabilen etkiler sonucunda, devletin faaliyet alanı da gelişmiş ve çeşitlenmiştir. Artık devlet klasik iktisatçıların ileri sürdüğü gibi, koruma amaçlı "bekçi devlet" statüsünden çıkarak, "müdahaleci sosyal refah devleti" görünümünü kazanmaya başlamıştır. Bu yapıya bağlı olarak da, kamu hizmeti anlayışında farklılıklar ortaya çıkmıştır. Kamu hizmetleri yeniden tanımlanarak, devletin müdahale ettiği her alan kamu hizmeti sayılmaya başlanmıştır. Yeni devletin görevleri asli görevlerinin yanı sıra, eğitim, sağlık, gelir dağılımının düzenlenmesi, yoksulların barındırılması gibi, sosyal refah ağırlıklı bir yapıya dönüşmüştür.

Devletin gelişen ve çeşitlenen görevleri ile büyüyen yapısı sonucunda, finansman ihtiyacı da artma eğilimine girmiştir. Artan finansman ihtiyacına bağlı olarak devletin üretim faktörlerini sahiplenmesi gündeme gelmiştir. Gerek finansman ihtiyacının giderilmesi, gerekse ekonomik kalkınmanın sağlanmasında, özel sektöre öncülük etmek gibi amaçlarla iktisadi işletmeler kuran devlet, bir piyasa firması gibi mal ve hizmet üretmeye başlamış ve kamusal gücü sayesinde bir çok alanda tekel haline gelmiştir. Zamanla, devletin iktisadi teşebbüslerinin ve ekonomiye devlet müdahalesinin, kişilerin ekonomik hak ve özgürlüklerini zedelediği ve toplumsal yozlaşmanın kaynağı haline geldiğine dair kanaatlerin yaygınlık kazanması üzerine, büyümenin sebepleri ve çareleri üzerinde araştırmalar yapılmaya başlanmıştır. Neo-klasik Liberal eksenli bu arayışlar sonucunda, yeniden klasik devlet yapısına dönülmesi ve devletin, asli fonksiyonları dışındaki bütün mal ve hizmet alanlarından çekilmesi gereği, gündeme gelmiştir.

Devletin ekonomik ve sosyal faaliyetlerinin azaltılması çerçevesinde ileri sürülen görüşlere göre; temsili demokrasi ve Liberal Refah Devleti, beklenenin aksine "sınırsız, geniş devlet" anlayışını tesis etmiş, devleti küçülteceğine büyütülmüştür. Büyüyen Devlet yapısı da çağdaş demokrasilerdeki yozlaşmanın kaynağı haline gelmiştir. Öyleyse devletin, ancak; devleti yönetenlerin sahip oldukları harcama, vergileme, borçlanma ve para basma gibi güç ve yetkilerin, anayasal kurullarla sınırlandırılması, kamu hizmetlerinin ve bu hizmetleri yerine getirecek birimlerin yeniden tanımlanması, denk bütçe

zorunluluğu getirilerek giderlerin hangi kaynaklardan karşılanacağına gösterilmesi ve devletin faaliyet alanının genel çerçevesinin kanunla belirlenmesi gereklidir. Öte yandan, devletin her türlü üretim işinden elini çekmesi suretiyle kamu sektörüne ait tüm işletmelerin özelleştirilmesi ve devletin ise, sadece oyunun kurallarını belirleyen bir hakem gibi davranması öngörülmektedir

Devlet anlayışındaki bu yeni değişimin doğurduğu özelleştirme programları, bir takım endişeleri de beraberinde getirmiştir. Bu endişelerin temel sebebi de; mevcut refah devleti aşamasından, serbest piyasa ekonomisine geçişle birlikte, devletin çekileceği sosyal alanları doldurmada özel sektörün yetersiz kalabileceği düşüncesidir. Tarihi süreci içerisinde, piyasa ekonomisinin tek başına optimumu sağlayamaması üzerine, kamu hizmetlerinin devlet tarafından yüklenildiği göz önüne alındığında, bu endişelerin yersiz olmadığı görülmektedir. Kaldı ki, özelleştirme ile birlikte ortaya çıkacak büyük iş gücü fazlalığı, devlet tekellerinin yerini özel tekellerin alması, gelir ve servet dağılımında ortaya çıkacak dengesizlikler gibi ihtimaller, özelleştirme konusundaki endişeleri artırıcı nitelikte olmaktadır. Bunun üzerine özelleştirmenin, belirli aşamalar içerisinde gerçekleştirilmesinin yanı sıra, refah devleti yapısına uygun bir tarzda üretimi ve verimliliği artırıcı, gelir dağılımını düzenleyici ve yeni iş imkanları doğurucu yapıda planlanması gereği belirmiştir.

Bir ekonomide mal ve hizmet üretimine doğrudan katılan üç sektör vardır. Bunlardan ikisi, devlet kuruluşlarından meydana gelen kamu ekonomisi ile firmalardan oluşan özel sektördür. Bu iki sektörün, ekonomide tek başlarına optimumu sağlayamadıkları bilinmektedir. Özel sektör dış maliyetleri yüzünden bir çok hizmeti üretmekte yetersiz kalırken, kamu ekonomisi de, sınırlı bütçe imkanlarıyla yeterli kaynak ayıramadığından etkisiz ve ancak sınırlı hizmetler sunabilmektedir. Bu durumda, ekonomide dengeyi sağlayabilecek bir sektörün varlığı gerekli olmaktadır. Bu yaklaşıma bağlı olarak, ekonomide optimum kaynak dağılımını gerçekleştirebilecek sektörün, vakıf ve demek gibi, "gönüllü hizmet kuruluşları"ndan meydana gelen "üçüncü sektör" olabileceği söylenebilir. Gerçekten de, özellikle Osmanlı Devleti yapısı içerisinde, merkezi ve yerel idareye ait pek çok hizmetin vakıflar tarafından yerine getirildiği bilinmektedir. Gönüllü hizmet kuruluşları, tarihte refah devletinden çok önce var olmuş ve piyasa ekonomisi şartlarında uygulama alanı bulmuştur.

Öte yandan gönüllü faaliyetler, sadece tarihte kalmış değildir. Bu gün tüm dünya ülkelerinde, kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanmasında gönüllü hizmet kuruluşlarından faydalanılması gerektiği gündeme gelmiştir. ABD başta olmak üzere pek çok ülkede, gönüllüler tarafından ve kar amaçsız olarak işletilen kolej, vakıf, kilise ve yardım demekleri, devletin de teşvikleriyle özel sektörün kamu hizmetlerine katılımını örgütleyerek, bir yandan bütçenin yükünü azaltmakta, öte yandan demokratik katılımcı toplum yaşamının gelişimine katkıda bulunmaktadır. Ayrıca, bu kuruluşlar, devletle özel sektör arasında bir köprü vazifesi görerek, vatandaş ve devlet arasındaki bağları güçlendirmekte, milli birlik ve beraberlik şuurunun canlı tutulması için çalışmaktadır.

Bütün bunlara bağlı olarak, üçüncü sektörün, diğer iki sektörün yetersiz kaldığı alanlarda faaliyet göstermek ve sosyo-ekonomik kalkınmadaki sosyal hizmet boşluklarını gidermek için, ekonomik hayata, daha aktif bir şekilde katılımının sağlanması gündeme gelmiş, üçüncü sektörün ve buna bağlı olarak özel sektörün güçlendirilmesine yönelik idari, mali ve yasal düzenlemelerin başlatılması gereği doğmuştur.



Bu yaklaşımlar doğrultusunda hazırlanan tez, üç bölümden oluşmaktadır. "Devletin Ekonomideki Rolünün Değişmesi" başlıklı birinci bölümünde; Devletin, toplum içerisinde üstlendiği görev ve yetkilerin, var olduğu zamandan beri sürekli olarak değişme gösterdiği, buna bağlı olarak da değişen kamusal mal ve hizmet kavramının günümüz için geçerli bir tanımlanması yapılmaya çalışılmıştır. Bu amaçla, öncelikle "Ekonomide Devletin Rolü" ana başlığı altında, devlete değişik rol ve görevler yükleyen, "Temel İktisadi Sistemler" incelenmiş, ardından da, "Devletin Rolünün Değişimini Açıklayan Yaklaşımlar" başlığı altında "Devletin Büyümesine Yönelik Yaklaşımlar" ve Devletin Küçültülmesine Yönelik Yaklaşımlar" ayrı ayrı belirlenmeye çalışılmıştır. İkinci ana başlık olan "Mal ve Hizmetlerin Temel Nitelikleri" altında, mal ve hizmet anlayışlarının sürekli değişmesi sonucu sapmaya uğrayan temel niteliklerinin yeniden belirlenerek, her mal ve hizmet grubunun yeniden tanımlanmasına çalışılmıştır. Birinci Bölümün son ana başlığı olan "Mal ve Hizmetlerin Optimal Üretimi Sorunu" konusunda, öncelikle, bir ekonomi içerisinde yer alan temel üretim birimleri tanımlanmış, ardından da mal ve hizmet üretiminin bu sektörler arasında optimal dağılımı, şekiller aracılığıyla ortaya konmaya çalışılmıştır.

"Devletin İktisadi Faaliyetleri ve Türkiye'de KİT'ler Sorunu" başlığını taşıyan ikinci bölümde ise, öncelikle Kamu İktisadi Teşebbüslerinin genel olarak tanımlanmış ve genel ekonomi açısından yeri ve önemi vurgulanmıştır. Bu kısımda ayrıca, devletin ekonomik hayata bir müteşebbis gibi katılmasının sebepleri üzerinde durulmuştur. "Türkiye'de KİT'ler" başlığını taşıyan ikinci kısımda ise, Türkiye'de KİT'lere ait kesinleşmiş sayısal veriler kullanılarak, ekonomideki yeri ve ağırlığının tespitine çalışılmış ve bu ağırlığın getirdiği bir takım ekonomik ve sosyal sorunlara değinilmiştir.

Son olarak "Mal ve Hizmet Üretiminde Devlet Dışı Alternatifler" başlıklı üçüncü bölüm iki kısım olarak ele alınmıştır. Bu bölümde birinci kısımda, "Özelleştirme" ana başlığı altında, genel olarak özelleştirmenin tarihi gelişimi ve ortaya çıkış sebepleri ortaya konmuş, ayrıca özelleştirme yöntemleri üzerinde durulmuştur. Bu konunun devamında "Türkiye'de Özelleştirme" ele alınmış ve Türkiye'de özelleştirmenin hukuki gelişimi, hazırlık çalışmaları ile birlikte 1996 yılına kadar gerçekleştirilen uygulamalar yer verilmiştir. Bu kısmın sonunda özelleştirme uygulamalarından doğan sorunlar ele alınmış, başarılı bir özelleştirme için gerekli şartlar vurgulanmıştır.

Üçüncü bölümün ikinci kısmı, mal ve hizmetlerin üretiminde bir başka alternatif olan "Gönüllü Hizmet Kuruluşları" incelenmiştir. Genel olarak gönüllü hizmet kuruluşlarının yapısı ve kapsamı hakkında bilgiler verildikten sonra, "Türkiye'de Gönüllü Hizmet Kuruluşları" ele alınmıştır. Bu açıdan gönüllü hizmet kuruluşları "Demekler" ve "Vakıflar" olmak üzere iki kategoride incelenerek, sosyo-ekonomik ve kültürel açıdan ülke için taşıdığı önem vurgulanmış ve bu kuruluşların genel ve özel sorunlarına yer verilmiştir. Bu kısmın sonunda, bu kuruluşların ekonomik ve sosyal hayatın hangi aşamalarında etkin rol oynayabilecekleri, tarihi ve bugünkü şartlar açısından değerlendirilerek ortaya konmaya çalışılmıştır. Sonuç olarak, bölümlerden elde edilen bilgiler ışığında; devletin ekonomideki rolünün belirlenmesine, mal ve hizmetlerin optimal sunumuna, KİT'lerin özelleştirilmesine ve üçüncü sektörün geliştirilmesine yönelik öneriler sıralanmıştır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### DEVLETİN EKONOMİDEKİ ROLÜNÜN DEĞİŞMESİ

#### I. EKONOMİDE DEVLETİN ROLÜ

Toplum halinde yaşamının vazgeçilmez ve kaçınılmaz sonucu olarak ortaya çıkan devlet, sınırları ve müdahale alanları farklı da olsa sürekli olarak ekonomi içerisinde var olmuştur. Gerçekten de tarihi süreç içerisinde devlet, ister demokratik isterse teokratik olsun tüm sistemlerde, ekonomi içerisinde rol oynamıştır. Kimi zaman sosyalist devlet yapısında olduğu gibi, aktif müdahaleci bir tavır takınarak tüm mülkiyeti tasamufu altına almış, kimi zaman da, kapitalist ve hatta, piyasa ekonomisini en radikal savunan ülkelerde bile, bazı sosyal alanlara girerek ya da en azından düzenleyici rol olarak ekonomiye müdahalede bulunmuştur. Ekonomi tarihi içerisinde, çeşitli dönemlerde devlete atfedilen roller ve bu konuda ileri sürülen görüşler, birbirinden çok farklı iktisadi sistemlerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Toplumsal yaşamın, zamanla değişen dinamik sosyal yapısı, ekonomi yapısının da bu dinamizme ayak uydurmasını gerektirmiştir. Gelişen zaman içerisinde ortaya çıkan nüfus artışları, bilimsel ve teknolojik gelişmeler ile hızlı sanayileşme ve kentleşmenin etkileri yanı sıra, meydana gelen olağanüstü hadiseler, toplumun ihtiyaçlarının da değişmesine sebep olmuştur. Sonuçta artan toplumsal ihtiyaçlar, devletin ekonomi içerisinde müdahaleci ve aktif bir rol edinmesini sağlamıştır.

Devletin ekonomi içerisindeki rolünü iki ayrı başlık altında incelemek mümkündür. Bunlardan birisi, toplumların temel değer yargılarına dayanan temel ekonomik sistemler açısından devlete atfedilen rollere ilişkin, diğeri de gelişen dinamik olaylar sonucu, fakat temel ekonomik sistemler çerçevesinde ileri sürülen, devletin ekonomideki rolüne ilişkin görüşlerdir. Temel ekonomik sistemler; Piyasa ekonomisi, kolektivist ekonomi ve kama ekonomi olarak sayılabilir. Bu sistemler çerçevesinde ele alınan, devletin rolüne ilişkin görüşler ise, devletin büyümesi yönündeki görüşler ve küçültülmesine yönelik görüşler olarak incelenebilir.

## A. TEMEL İKTİSADİ SİSTEMLER

Günümüzde iktisadi sistemler, 1990 yılına gelinceye kadar geçen dönem içerisinde, esasen iki temel iktisadi üretim düzenine dayanmaktadır. Bunlar, "piyasa ekonomisi" (liberalizm) ve "kollektivist ekonomi" (sosyalizm) olarak adlandırılmaktadır. Ortaya çıkan başka iktisadi düşünceler de esas itibarıyla bu iki temel iktisadi düşüncenin birleşimi ya da karışımı şeklindedir. Bu yapı içerisindeki iktisadi sistemler de "karma ekonomi" şeklinde adlandırılabilir. "Ne var ki, 1990 yılına gelindiğinde dünya yeni bir ekonomik değişim yaşamış ve kollektivist ekonomiler bir bir çökmüş ve piyasa ekonomisi adeta evrensel bir görünüm kazanmıştır."<sup>1</sup> Artık, piyasa ekonomisinin eksik ve kusurları, sosyalist düşüncelerle değil, kendi bünyesinden ortaya çıkan bir takım yeni formüllerle giderilmeye çalışılmaktadır.

### 1) Piyasa Ekonomisi Sistemi

Piyasa ekonomisi esas itibarıyla özel ekonomi-kesimine yani "firma ekonomisine" dayanır. Bu ekonominin asıl üretici ve karar birimleri firmalardır. Bunlar gerçek kişiler ya da özel hukuk tüzel kişilerdir. Böyle olması, bu ekonomi sisteminde kamu ekonomisinin hiç mevcut olmadığı anlamına gelmez. Liberalizmin aşırı bir uzantısı olarak kabul edilen "libertarianist" felsefenin, devleti bütün olarak ret eden görüşlerinin dışında, uygulamada, her ekonomide en azından milli savunma ve benzeri kamusal hizmetleri üreten, bir kamu ekonomisi var olmuştur. Aslında milli savunma, diplomasi, iç güvenlik ve adalet gibi klasik kamu hizmetlerini üretmekle görevli bir kamu ekonomisinin mevcudiyeti, piyasa ekonomilerinin temel yapısını değiştirmedeği gibi, çoğu düşünürlere göre, en azından bu ölçüler içerisinde bir kamu ekonomisine sahip olmak piyasa ekonomilerinin bir gereğidir. Çünkü, piyasa ekonomilerinde, özel firmaların tekelleşme eğilimlerini ve kamu yararında meydana gelebilecek sapmaları önleyecek, güçlü bir kanun yapısına ihtiyaç vardır.

Piyasa ekonomileri, esas itibarıyla özgürlükçü demokrasilerin bünyesinde uygulama bulabilmektedir. Böyle bir demokratik yapı içerisinde, seçim mekanizması, bir dereceye kadar toplum tercihlerinin belirlenmesini sağlayabilir. Çünkü, seçime katılan partilerden herhangi birinin iktidara getirilmesi, o partinin programının da toplum tarafından benimsendiği anlamına gelir. Ne var ki, sözü geçen rejimlerde hiç bir parti iktidara tüm seçmenlerin oyları ile gelemeyiz. Dolayısıyla da uygulanan programın toplumun tüm kesimlerinin tercihini yansıttığı söylenemez. Ayrıca özgürlükçü demokrasilerde, mesleki örgütler, sendikalar ve basın gibi baskı gruplarının, yasal organların tercihlerini, bir dereceye kadar etkileyebilmeleri de mümkündür.

Öte yandan piyasa ekonomilerinde üreticiler karlarını, tüketiciler de, tüketimden elde edebilecekleri faydalarını en üst seviyeye çıkarabilme arayışındadırlar. Bu varsayıma göre, eğer piyasa da tam rekabet şartları mevcutsa, üretici ve tüketici arasında meydana gelen çıkar dengeseliği sonucu, optimal (en uygun) kaynak dağılımı da kendiliğinden gerçekleşecektir. Çünkü üretici için, tüketicilerin talebi üretimin miktarını, tüketiciler için de ürünün fiyatı tüketicinin temel tercihini belirlemek için yeterli veri sağlamaktadır.

<sup>1</sup> Halil NADAROĞLU, Kamu Maliyesi Teorisi, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 1992, s.144

Tüketicilerin bir ürünü fazlaca talep etmeleri halinde o ürünün fiyatı yükselmekte, dolayısıyla artan talebi karşılamak için üreticiler piyasaya daha fazla mal arz etmektedirler. Buna karşılık piyasada bir ürün talebin üzerinde bollaştığı zaman da, ürün yeterli alıcı bulamadığından, bu kez de firmalar ürün fiyatını düşürme yoluna gitmektedirler. Bundan sonra da üretilen mal ve hizmetler, yeterli talep bulamadığı zaman, üreticiler o malın üretimini kısımladıkları. Ortaya çıkan son durum eğer süreklilik arz etmezse, kısa bir süre sonra, üretimi kısılan ürün piyasada kıt bulunan bir mal haline geldiğinden mevcudun üzerinde bir taleple karşılaşarak yeniden fiyatı yükselecek ve üretim dengeye kavuşacaktır.

Serbest piyasa ekonomisi taraftan olan klasik iktisatçılar bu durumu "görünmez el" prensibiyle açıklamaktadırlar. Onlara göre piyasada otomatik olarak varolan bu mekanizma, piyasayı sürekli tam rekabet ortamında ve dengede tutmaktadır. Ne var ki ileride karma ekonomi sistemi konusunda da anlatılacağı gibi, teorideki bu ideal durum her zaman mümkün olmamakta sonuçta piyasaya devlet müdahalesi gerekmektedir. Zaman içinde nüfus hareketleri ile bilim ve teknoloji alanında meydana gelen değişme ve gelişmeler, tam rekabet esasına dayalı üretim-tüketim ilişkilerini olumsuz yönde etkilemekte ve nihayet piyasa ekonomisi aksak rekabet esasına göre işleyen bir sistem haline gelebilmektedir. Bu gün, tam rekabetten ciddi sapmalar doğuran bir çok etki sonucu "piyasa başarısızlığı" ciddi bir sorun haline gelmiş ve bu başarısızlığı düzeltmede devlete önemli yeni görevler verilmiştir.

## 2) Kollektivist Ekonomi Sistemi

Kollektivist sistemde sistemin tümü esas itibarıyla "devlet ekonomisinden" (kamu ekonomisi) oluşmaktadır. Üretici birimleri piyasa ekonomisinde olduğu gibi firmalar değil devlet kuruluşlarıdır. Bu tür sistemlerde kural olarak bütün ekonomik ve sosyal faaliyetlerin devlet tarafından karşılanması gerekmektedir. Kıt kaynakların hangi oranda ve hangi tür mal ve hizmetlerin üretimine tahsis edileceğini belirli bir plan aracılığıyla merkezi otorite tayin eder. Çünkü bu sistemde üretim araçlarının mülkiyeti ve dağıtımı tamamen devlete aittir. Bunlar üzerinde özel mülkiyet mevcut olmadığı için, ekonominin bütünü içinde bir özel ekonomi kesimi de bulunmamaktadır. "Bu tür sosyalist ekonomilerde, mesela eski Sovyet Rusya'da, tarım ve el sanatları sektörlerinde bazı özel teşebbüs örneklerine rastlanabilmekteyse de, sosyalist ülkelerde 1980'li yıllarda meydana gelen ve giderek genişleyen dağılık ve istisnai nitelikteki bu örneklerin, ekonominin temel sosyalist yapısını değiştirebileceği söylenemez."<sup>1</sup>

Kollektivist ekonomilerde mülkiyet tamamen devlete ait olduğundan, piyasa ekonomilerindeki gibi üretici ve tüketici tercihleri sonucu ortaya bir fiyat dengesinin çıkması ya da rekabet ortamının bulunması söz konusu değildir. Ülkede, tek müteşebbis durumunda ki devlet işletmelerinin faaliyetlerini düzenlemek için esas itibarıyla, fiyat, vergi ve kredi gibi araçlardan faydalanılır. Devletin gerçekleştirdiği harcamaların temel finansman aracı fiyatlardır. Fiyatlar merkezi otorite tarafından, işletmelere normal bir rantabilite sağlayacak seviyede tespit edilir. Bu sayede fiyat, vergiden daha elverişli ve etkin bir finansman aracı haline gelmiştir. Fiyatı istediği seviyede tespit etme imkanına sahip olan merkezi otorite, harcamalarını



karşılacak fonları, ürün fiyatlarını maliyetin üzerinde tespit etmek suretiyle kolayca sağlayabilir. Bu sistemde dolaysız vergilere yer olmamakla birlikte, dolaylı vergilerin fiyat üzerine uygulanması suretiyle, kısmi bir vergilemenin var olduğu söylenebilir.

Kollektivist rejimlerde, ne özgürlükçü demokrasilerdeki anlamıyla seçim, ne de sendika gibi örgütler vardır. Dolayısıyla, teorik açıdan seçmen tercihleri ya da baskı gruplarının merkezi otoritenin kaynak dağılımı politikalarını etkilemesi söz konusu değildir. Ancak bir kısım kollektivist ekonomilerde, mesela, 1980'li yıllarda, eski Sovyetler Birliğinde merkezi otoritenin bilinen tercihlerine pek uygun düşmeyen, dayanıklı tüketim malları üretimine nispi bir öncelik tanınmış olması genellikle toplum tercihlerinin bir dereceye kadar merkezi otoriteyi de etkileyebildiği şeklinde yorumlanmaktadır.

### 3) Karma Ekonomi Sistemi

Piyasa ekonomisinin, yukarıda teorik olarak anlattığımız şekliyle otomatik olarak ve düzenli işleyen yapısı, pratikte her zaman gerçekleşmemektedir. Piyasada üretilen ürünler her zaman yeterli alıcı potansiyeliyle, yani taleple karşılaşmayabilmektedir. Ortaya çıkan değişik sosyo-ekonomik etkiler piyasayı daraltabilmekte ve toplam talep toplam arzı karşılamakta yetersiz kalabilmektedir. Nitekim, 1929 yılında tüm dünyayı etkisi altına alan iktisadi krizin altında yatan en önemli sebeplerden birisi, talep yetersizliğidir. Kriz piyasa ekonomisinde, otomatik kuvvetlerin işleyip işlemediği konusunda ekonomistleri endişeye düşürmüştür. Piyasa ekonomisinde ileri sürülen "her arzın kendi talebini doğuracağı" prensibi de böylece gözden düşmüş, bu sebeple "arz yönlü" iktisadi anlayışın yerini "talep yönlü" iktisadi yaklaşımlar almıştır. Bu yaklaşımların öncüsü de, gelişen olayları iyi gözlemleyen J. M. Keynes olmuştur. Keynes'e göre, bunalımın sebebi olan toplam talepte meydana gelen düşüşü engellemek ve tersine yönlendirmek için efektif talebin canlandırılması gerekmektedir. Piyasa genel dengeyi sağlayamadığına ve bunalıma sebebiyet verdiği göre de piyasanın tek başına efektif talebi canlandırması mümkün görülmemektedir. Bu durumda devletin devreye girerek efektif talebi harekete geçirme yönünde bir takım politikalar uygulaması gerekmektedir. Bunun için devletin yapması gereken, öncelikle "kamu harcamalarını kullanarak toplam talebi arttırmaya çalışmak, faiz hadlerini düşürerek yatırımları özendirme ve vergi politikaları yoluyla, gelir dağılımını daha eşit hale getirerek tüketimi özendirmek olmalıdır."<sup>2</sup> Böylece eksik istihdamda da ekonominin genel dengesi sağlanabilecektir.

Karma ekonomi sisteminde, ekonominin yapısı hem özel kesimden (firmalardan), hem de kamu kesiminden (devlet teşebbüslerinden) oluşmaktadır. Bu tür ekonomilerde devlet, sadece milli savunma, iç güvenlik, adalet ve benzeri kollektif nitelikli hizmetleri üretmekle yetinmemektedir. Esasen yetinseydi, piyasa ekonomisinin yanı sıra bir de karma ekonomi sistemine ihtiyaç olmazdı. Karma ekonomik sistemde, devlet kollektif hizmetlerin yanında, yarı kollektif nitelikli olarak kabul edilen eğitim, sağlık gibi hizmetleri de üretmektedir. Öte yandan halkın ihtiyaç duyduğu bir kısım mal ve hizmetler ile piyasa ekonomisi firmalarının ihtiyacı olan büyük ölçekli hammadde ve ara mallar üretimini de, piyasa kuralları içerisinde üretmekle fiyat yoluyla arz etmektedir. Değişen ekonomik ve sosyal yapısı içerisinde, devletin

<sup>1</sup> Halil NADAROĞLU, a.g.e., s.110

<sup>2</sup> Kemali SAYBAŞILI, İktisat, Siyaset, Devlet ve Türkiye, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 1992, s.48

gidirmek durumunda olduğu ihtiyaçları üretebileceği iktisadi girişimler, yani üretim faktörlerine sahip olma fikri gelişmiştir. Böylece, devlet özel mallar üretecek ve bunu piyasaya arz edecektir.

XX. yüzyılda, özellikle 1930'lerden sonra, liberal anlayışı yansıtan tarafsız devlet anlayışı yerini müdahaleci devlete bırakmıştır. Klasik liberalizmin otomatik denge anlayışı da Keynes'in Genel Teorisinden sonra önemini yitirmiştir. Yeni "sosyal refah devleti", daha sonra kapitalist ekonomilerin değişen ölçüleri içerisinde karma ekonomiye dönüşmesiyle sonuçlanmıştır. Karma ekonomik düzende, devlet artık sadece kolektif nitelikteki ihtiyaçların tatminine yönelik geleneksel faaliyetlerle yetinmemekte, sosyal fayda ya da kamu finansmanı oluşturmak amacıyla özel ihtiyaçları tatmin etmeye yönelik ekonomik faaliyetlere de girişmektedir. Keynes'in bu teorisinin etkisi ile de güçlenen müdahaleci devlet anlayışı "arz yönlü iktisat" anlayışının ortaya çıktığı 1970'li yıllara kadar etkinliğini sürdürmüştür.

#### **B. DEVLETİN EKONOMİDEKİ ROLÜNÜN DEĞİŞİMİNİ AÇIKLAYAN YAKLAŞIMLAR**

Devletin ekonomi içerisindeki rolü, zaman içerisinde meydana gelen sosyo-ekonomik gelişmeler, nüfus artışları, bilimsel ve teknolojik gelişmeler, sanayileşme, kentleşme gibi hareketler neticesinde önemli bir yapı değişikliğine uğramakta, genişlemekte ve çeşitlenmektedir. Bu gelişme doğrultusunda, dünyanın siyasi bekçi devletinin yerine, temsil ettiği toplumun ekonomik ve sosyal refahından sorumlu, bugünün müdahaleci "Ekonomik ve Sosyal Refah Devleti" anlayışı gelmiştir.

Esasen XX. yüzyıl da devletlerin ekonomik ve sosyal hayata daha yakından karışmasının sebebi, serbest rekabet işleyişi içinde, ekonominin kendiliğinden dengeye gelişinin, artık istenilen ölçüde ve doğrultuda gerçekleşmemesidir. Sosyal refah devleti fonksiyonu içerisinde, devletin ekonomik ve sosyal hayata giderek artan müdahalesi ile, günümüzde devletler kronik kamu açıkları, genel istikrarsızlık ve kaynakların irrasyonel kullanımı gibi ciddi sorunlarla karşı karşıya kalmış ve nihayet günümüzde piyasa ekonomisi aksak rekabet esasına göre işleyen bir sistem haline gelmiştir. Tam rekabetten ciddi sapmaları doğuran bir çok etki sonucu "piyasa başarısızlığı" ciddi bir sorun haline gelmiş ve bu başarısızlığı düzeltmede devlete önemli yeni görevler verilmiştir. Gerçekten savaş yılları ve savaş sonrası yıllardaki konjoktüre göre piyasa başarısızlığı görüşüne dayandırılmış modern iktisat teorisi içinde, devletin ekonomik ve sosyal hayata en ileri seviyede müdahalesine imkan verilmiş; bu uygulama ile devletin aşırı büyümesi, kaynak israfı ve etkinlikten sapmalar tehlikeli boyutlara vardırılmıştır. Bu yeni ortam içinde devletin istikrar, kalkınma, büyüme, kaynak kullanımı, istihdam ve gelir dağılımı gibi sorunlarının temel sebebi haline gelmesi ile, bu defa devletin başarısızlığı teorileri gündeme gelerek, bu doğrultuda yeni görüş ve yaklaşımlar ileri sürülmüştür.

"Optimal devlet arayışını esas alan bu yaklaşımların en belirgin ve ortak özelliği, hacim veya rakam büyüklüğü itibarıyla küçültülmüş; ancak hizmet ve görev etkinliği artırılmış bir devlet modeli ortaya koyabilmektir. Bu yöndeki en belirgin çalışma da, devletin asli görev alanına çekilmesini sağlamak amacıyla, özelleştirme çabalarına özel önem gösterilmesi ve bütün kurallarıyla işleyen bir serbest piyasa ekonomisinin oluşturulmaya çalışılmasıdır."<sup>1</sup> Devlete yüklenen bu yeni fonksiyonların amacı, devleti milli

<sup>1</sup> Fevzi DEVRİM, Kamu Maliyesine Giriş, REM Ltd. Şti., İzmir, 1995, s.6

ekonomi ve toplum yapısı üzerinde bir düzenleyici ve yönlendirici duruma getirmektedir. Yani devlet, ekonomik ve sosyal hayatta aktif olarak bulunmaktan çok "sapmaları giderici" bir rol üstlenmiştir.

### 1) *Devletin Büyümesine Yönelik Yaklaşımlar*

Klasik devlet yapısından, müdahaleci karakterdeki Sosyal Refah Devleti'ne geçişin her bir aşaması, artan kamu ihtiyaçlarının karşılanması ve özel kesimin bu alandaki yetersizliklerini giderme esasına dayandırılarak, devletin iktisadi ve sosyal alanda sürekli olarak büyümesi sonucunu doğurmuştur. Zaman içerisinde meydana gelen sosyo-ekonomik hadiseler, nüfus artışları, hızlı kentleşme ve sanayileşme, bilimsel ve teknolojik gelişmeler, devletin harcamalarının artmasına sebep olmuş, bununla da yetinmeyerek refah devleti niteliğine sahip olan 20. yüzyıl devletleri, ülkede iktisadi kalkınmayı sağlama, gelir dağılımını düzenleme, ekonomik istikrar sağlama ve bir kısım yeni kamu hizmetlerini faaliyet sahaları içerisine katarak sürekli olarak büyümüşlerdir. Devletin ekonomik hayatta büyümesi, kamu harcamalarının artışı, vergilerin artışı, vergi dışı gelirlere başvurma gibi değişik etkileriyle kendisini göstermiştir. Devletin büyümesi esas itibarıyla, harcamalar yönüyle büyümesini ifade etmek için kullanılmaktadır.

Temel olarak bir ekonomide etkin olarak mal ve hizmet üreten iki sektörün varlığı kabul edilmektedir. Özel ekonomi ve kamu ekonomisi. Günümüzde üçüncü sektör olarak gönüllü hizmet kuruluşlarının üretimleri de söz konusu ise de buradaki analizimiz açısından bu kesimin özel sektöre dahil edilmesinin sakıncası bulunmamaktadır. Bu itibarla, bir devletin ekonomik anlamda büyüklüğü, bir yılda meydana getirilen gayri safi milli hasılasının içerisinde, ne oranda özel kesim hasılası ve ne oranda kamu kesimi hasılasının yer aldığına bağlı olarak basit bir şekilde ölçülebilir. Yani, bir ekonomide gerçekleştirilen kamu harcamalarının GSMH'ye oranı devletin büyüklüğünü ortaya koyar. Kamu harcamalarını ise, "devletin yaptığı harcamalar toplamının, para ile değerlendirilmesi şeklinde tanımlamak mümkündür. Buna göre, ancak devlet bütçesinde yer alan konsolide harcamalar, kamu harcamaları oluşturur. Daha genişçe bir ifadeyle, devletçe girilen bütün faaliyetlerin maliyetine giren unsurların toplamı, kamu harcamaları denebilir."<sup>1</sup>

GSMH içerisinde kamu kesiminin yıllar itibarıyla gösterdiği büyüme ve genişlemeye bakıldığında, bu durum açıkça görülmektedir. Yirminci yüzyılda tüm ülkelerde bu oran hızla artarken, özellikle 1960 ve 70'li yıllar arasında artış hızı daha da yükselmiştir. Liberal serbest piyasa ekonomisini yayan batı ülkelerinde de refah harcamaları (RH) artış hızı, milli gelir (GSMH) artış hızından yüksek olmuştur. RH/GSMH İngiltere'de 1910'da %4 iken 1975'de %29'a yükselmiş, ABD'de 1950'de %8.2 iken 1980'de %18.7'ye ulaşmıştır.<sup>2</sup> Bu genişleme ve büyüme hemen hemen her ülke için benzer niteliktedir. Sonuç olarak, kamu ekonomisinin milli ekonomi içerisindeki önemi hem nicelik hem de nitelik yönünden artma göstermiştir. Yıllar ve ülkeler itibarıyla ortaya çıkan durum, aşağıdaki çeşitli ülkelere ait verilerden görülebilir.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Gülşay COŞKUN, Devlet Bütçesi, Turhan Kitabevi, Ankara, 1986, s.3.

<sup>2</sup> Edip SEVİNÇ, "Liberal Refah Devleti" Umran, Araştırma ve Kültür Vakfı Yayını, Sayı: 26, s.29.

<sup>3</sup> Fevzi DEVRİM, a.g.e., ss.55-56.

Tablo: 1 OECD Ülkelerinde Devletin Büyüklüğü (Toplam Kamu Harcamalarının GSYİH'ya Oranı)

Ülkeler	1975	1980	1985	1990	1991	1992
ABD	33.5	31.8	33.2	33.3	34.2	35.4
Japonya	26.8	32.0	31.6	31.7	31.4	32.2
Almanya	48.4	47.9	47.0	45.2	48.7	49.4
Fransa	43.4	46.1	52.1	49.8	50.6	52.0
İngiltere	44.4	42.9	44.0	39.9	40.8	44.1
Kanada	38.5	38.7	45.3	45.9	48.8	49.7
İtalya	41.6	41.9	50.9	53.3	53.6	53.2
<b>Yukarıdaki Ülkeler ortalaması</b>	<b>39.5</b>	<b>40.1</b>	<b>43.4</b>	<b>42.7</b>	<b>44.0</b>	<b>45.1</b>
Avustralya	31.1	31.5	36.3	34.3	36.7	38.3
Avusturya	45.3	48.1	50.9	48.7	49.8	50.2
Belçika	45.7	51.9	54.5	49.1	50.0	50.8
Danimarka	48.2	56.2	59.3	58.3	58.7	59.5
Finlandiya	35.1	35.5	40.4	39.7	47.2	51.7
Yunanistan	30.5	33.2	48.8	52.5	51.5	48.3
İrlanda	45.7	50.5	54.3	42.4	42.9	43.9
Hollanda	51.2	54.8	56.6	54.1	54.4	54.7
Norveç	45.4	47.5	44.8	53.7	55.5	57.5
Portekiz	30.2	25.9	43.4	42.9	44.7	46.1
İspanya	24.4	32.0	41.2	41.8	43.3	45.1
İsveç	48.4	60.1	63.3	59.1	61.5	67.3
Türkiye	27.8	33.1	29.3	38.4	39.9	39.2
<b>Yukarıdaki küçük ülkeler ortalaması</b>	<b>39.1</b>	<b>43.1</b>	<b>47.9</b>	<b>47.3</b>	<b>48.9</b>	<b>50.2</b>
<i>Avrupa Ülkeleri ortalaması</i>	<i>43.7</i>	<i>45.4</i>	<i>49.2</i>	<i>47.8</i>	<i>49.4</i>	<i>50.7</i>
<b>OECD Ülkeleri ortalaması</b>	<b>39.3</b>	<b>41.6</b>	<b>45.6</b>	<b>45.0</b>	<b>46.4</b>	<b>47.6</b>

Kaynak: Fevzi Devrim. Kamu Maliyesine Giriş. Rem Ltd. Şti., İzmir, 1995, s. 56

Tablodan anlaşıldığı üzere, tüm OECD ülkelerinde (Türkiye hariç) devletin büyüklüğü ortalama oran olarak, 1975 yılında % 39.3 iken bu rakam 1992'de ortalama %47.6'ya yükselmiştir. OECD'ye üye tüm Avrupa ülkelerinde (Türkiye hariç) ise 1975 yılında %43.7 olan kamu kesimi büyüklüğü, 1985 yılında %49.2'ye, 1992 yılında ise %50.7'ye yükselmiştir. Tabloda yer alan ülkeler itibarıyla analiz yapıldığında ise şunlar tespit edilebilmektedir. OECD ülkeleri içerisinde devletin göreceli olarak en büyük olduğu ülkeler İskandinav ülkeleridir. İsveç'te devletin büyüklüğü oran olarak, 1992 yılı itibarıyla %67.3 tür. Onu takiben Danimarka (%59.5) ve Norveç (%57.5) gelmektedir. OECD ülkeleri arasında devletin en küçük olduğu ülkeler ise, Japonya, ve ABD'dir. Japonya'da devletin büyüklüğü 1992 yılı itibarıyla %32.2, ABD'de ise %35.4'tür. Türkiye'de devletin büyüklüğü 1975 yılında %27.8, 1980 yılında %33.1, 1990 yılında %38.4, 1992 yılında ise %39.2 olarak hesaplanmıştır. Türkiye'de devletin, diğer bir çok OECD ülkesinden daha küçük olduğu görülmektedir.<sup>1</sup>

Ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, uzun bir zaman dilimi göz önüne alınırsa, gider rakamlarının bütün ülkelerde yükselme gösterdiği görülmektedir. Kamu giderlerindeki bu artış, ülkelere ve ülkelerin sahip bulunduğu değişik şartlara göre farklı bir seyir izlemektedir. Bu büyümeyi etkileyen faktörler ise temel sebep olarak yukarıda değinilen, "devlet anlayışında meydana gelen değişimler" dışında genel olarak; Savaş ve savunma giderlerindeki artışlar, bilimsel ve teknolojik gelişmeler, Nüfus artışları, Hızlı sanayileşme ve kentleşme sonucu artan ihtiyaçlar, devlet tarafından gelirin yeniden dağıtımının amaçlanması suretiyle girilen sosyal hizmetler, sanat ve kültürel etkinliklerin desteklenmesi, devlet

<sup>1</sup> TUSIAD, 21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru Optimal Devlet, -TUSIAD, İstanbul, 1995, ss.35-36



bürokrasisinin etkinlik alanlarını genişletme eğilimleri ve son olarak da kamu işletmelerinin varlığı ve verimsiz çalıştırılmaları ve benzeri şekilde sıralanabilir.

Şimdi tüm Dünya'da meydana gelen bu artışın sebeplerinin ortaya çıkışını açıklayan yaklaşımlara değinelim. Bu yaklaşımlar çerçevesinde, öncelikle İbn-i Haldun'un görüşlerine, sonra Wagner'in, ardından da Peacock-Wiseman'in görüşlerine, "geleneksel yaklaşımlar" başlığı altında yer verilecektir. Bundan sonra da, XX. yüzyılda ileri sürdüğü "talep yönlü iktisat" politikalarıyla, devlet faaliyetlerinin artışına bizzat öncülük eden John Maynard Keynes'in görüşleri anlatılacaktır.

#### **a) Geleneksel Yaklaşımlar**

Devletin büyümesini açıklamaya yönelik eski ve yeni pek çok teori sayılabilir. Bu teoriler içerisinde eski yüzyıllara ait ve bu gün optimal devlet arayışı içerisindeki, bilim adamlarına ışık tutabilecek olanı İbn-i Haldun'un bu konudaki görüşleridir. XIV. yüzyılda yaşayan İbn-i Haldun kendisinden sonra gelen pek çok bilim adamına öncülük etmiştir. Yakın tarihimizde, devletin büyümesini sayısal verilerle de destekleyerek açıklama başansını gösteren XIX. yüzyılda yaşamış bulunan Alman İktisatçı Adolph Wagner'dir. Wagner elde ettiği ciddi bulgularla, kamu harcamaları artışına ilişkin görüşlerin merkezi durumuna gelmiş ve nihayet artış kanununa "Wagner Kanunu" denmeye başlanmıştır. Ondan sonra da XX. Yüzyılda Wagner'in görüşleri üzerinde çalışan Alan Peacock ve Jack Wiseman, bu görüşlerin geçerliliğini koruduğunu ortaya koymakla birlikte, başka sebepler de ileri sürmüşlerdir. Bundan sonra da pek çok bilim adamı, devlet faaliyetlerinin artışını ve dolayısıyla devletin büyüme eğilimini açıklamaya yönelik görüşler ileri sürmüşlerdir. Bunların pek çoğuna ilişkin görüşlere ileride devletin küçültülmesine yönelik düşünceleri açıklanırken değinileceğinden, burada sadece yukarıda isimleri geçen görüşlere yer verilecektir.

#### **(1) İbn-i Haldun ve Devlet Harcamalarının Artışı Düşüncesi**

"Mukaddime" adlı eseriyle batılı pek çok düşünürü öncülük eden Haldun'un görüşlerine, Türkiye'de yazılan eserlerde geniş yer verilmemesine rağmen, Hüseyin Timur, Batı'da daha çok tanınan Haldun için, "tarih felsefesinin kurucusu ve sosyoloji biliminin habercisi olan İbn-i Haldun, hem İslâm dünyasında hem de Batı'da en çok tanınan ve görüşleri üzerinde durulan bir düşünürdür"<sup>1</sup> demektedir. Gerçekten de Haldun'un, devletlerin sosyal tahlillerini yaparken, iktisadi yapı üzerine verdiği bilgiler halen geçerliliğini korumaktadır. Düşünürü göre, Devletin güçlü olması ve bürokrasisinin etkin olması, iktisadi faaliyetlerde canlanmaya ortam sağlayacaktır. Devletin güçlü olması, ekonomik ve sosyal gelişmenin hız kazanmasına yol açacak ve uygarlığın kurumlaşma sürecini hızlandıracaktır<sup>1</sup>. Aşağıda, İbn-i Haldun'un bu konudaki görüşleri sıralanmaktadır.

#### **(a) Organizmacı Yaklaşım**

İbn-i Haldun devletleri organizmacı bir yaklaşımla ele alır. Her devletin insan gibi bir ömrü olduğunu kabul eder. Haldun eserinde, devletin klâsik yapıdan refah devletine doğru nasıl yöneldiğini vurguladıktan sonra, artan harcamaları karşılayamayarak nasıl bir yıkılışa gittiğini de anlatır. Ona göre kuruluş

<sup>1</sup> Hüseyin TİMUR, İktisadi Düşünceler Tarihi, İstiklal Matbaası, İzmir, 1968, s. 32

dönemlerinde devletin masrafları azdır. Toplanan vergi gelirleri, devlet harcamalarını rahatlıkla karşılar. Devletin olgunluk dönemi ne girmesiyle birlikte, cari harcamalarının artması, lüks ve israfın yaygınlaşmasıyla kamu harcamaları artar. Yöneticiler artan kamu masraflarını karşılamak için vergi miktarlarını artırırlar. Vergi yükü artan halkın şevki kınılır. Bu yüzden piyasaya kesat (durgunluk) gelir. Çünkü müteşebbislerin çalışma hevesi bozulmuş, teşebbüs şevki kaybolmuştur. Nihayet bu hal, ümranın (devletin) ihtiyarlama dönemine girdiğini göstermekle beraber, devletin çözüldüğünü ve çökmekte olduğunu ilan eder.<sup>2</sup> Bundan sonra devletin düzeninin bozulmaya başlamasıyla, hükümdarın daha fazla askeri güce kavuşmak için askeri harcamaları da arttırmasının, kamu harcamalarının daha da artması sonucunu getirdiğini<sup>3</sup> söyler.

### (b) Devletin İktisadi Teşebbüsleri ve Vergi Kaybı Yaklaşımı

İbn-i Haldun'un eserindeki ilgi çekici yaklaşımlarından birisi de, günümüzde, devletin ekonomiye müdahale süreci içerisinde neler kaybettiğini, bu durumdan ekonomik hayatın ve bilhassa özel teşebbüsün, nasıl etkilendiğini incelleme ortaya koyan, "devletin ticaretle uğraşmasının ticari ve mali hayatı bozduğu" yaklaşımıdır.<sup>4</sup> Ona göre, devletin büyüme sebeplerinden en önemlisi, devletin iktisadi faaliyetlerde müteşebbis olarak rol almasıdır. "Devlet böyle yaptığı zaman özellikle özel sektöre göre daha verimli faaliyetleri tekeline alabilir. Bu davranış, sonuçta devletin gelirlerinin de azalmasına yol açan bir süreci başlatır. Öncelikle piyasada serbest rekabet ortadan kalkar. Özel kesim müteşebbislerinin mali imkanları birbirine yakın olduğu için kendi aralarında rekabet edebilirler. Halbuki devletle rekabet etmeleri mümkün değildir. Çünkü, devletin zor alıma dayalı kamusal gücü ve mali imkanları vardır. Bu durumda, devletin bulunduğu sektörlerde mutlaka tekelleşme meydana gelir."<sup>5</sup>

Haldun'a göre, devletin ekonomiye müdahalesinin ikinci etkisi vergilerde ortaya çıkar. Devletin iktisadi teşebbüslerde bulunması, özel kesimin üretim yapma isteğini kıracağından; piyasada devletin payının artmasına karşılık, özel kesimin payı azalır. Gelir kaynaklarında bu yüzden daralma yaşayan piyasanın bunalıma girmesiyle de vergi tahsilatı azalır. Böylece devlet vergi kaybına uğrar. O, bu şekilde iktisadi faaliyetlerin genilemesi sebebiyle devletin uğrayacağı vergi kaybının, devletin bizzat iktisadi faaliyette bulunarak elde edeceği kazançtan, çok daha fazla olacağı görüşündedir. Bu faaliyetlerin özel kesim tarafından yapılması halinde, devlet iktisadi teşebbüslerinden elde ettiği kardan daha fazla bir geliri vergi olarak toplayabilecektir. Bu şekilde devletin ticaret ve çiftçilikle uğraşması, ülkeyi imar edenlere (üreticiler) bir tecavüz teşkil eder. Devletin ticaretle meşgul olmaması da şarttır. Çünkü onun ticaret yapması, eşya fiyatlarının yükselmesine sebep olacaktır.

### (c) Optimal Vergileme

Dikkat edilirse İbn-i Haldun, yaptığı tespitlerle sadece kamu harcamalarının artma eğiliminde olduğunu ortaya koymakla kalmayıp, sürekli olarak vergilerin arttırılması ve yeni vergiler konmasının, özel sektörün teşebbüs şevkinin kınılması sonucunu doğuracağını ifade etmektedir. Devlet, refah

<sup>1</sup> İbn-i HALDUN, The Mugaddimah 1, (Çeviren: Z. Kadiri Togan), Mukaddime 1, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1970, s.351

<sup>2</sup> İbn-i HALDUN, Tasavvufün Mahiyeti, Hazırlayan: Süleyman ULUDAĞ, Dergah Yayınevi, İstanbul, 1977, s.38

<sup>3</sup> İbn-i HALDUN, Mukaddime 1, a.g.e., s.62

<sup>4</sup> İbn-i HALDUN, Mukaddime 1, a.g.e., s.63-67

<sup>5</sup> Nihat FALAY, İbn-i Haldun'un İktisadi Görüşleri, İstanbul Ün. Yayını, İstanbul, 1978, s.50

harcamalarını, askeri harcamaları artırdığı ve nihayet ticari hayata bizzat müteşebbis olarak katıldığı zaman, kamu harcamalarının miktarı artmakta, bu artışı finanse etmek için vergilerin artırılması yoluna gidilmekte, böylece vergi tahsilatının düşmesi neticesinde de vergi kaybına uğramaktadır. Bu durum, vergilerin tekrar artırılmasını gerektirdiğinden, eğer devlet acil olarak küçütülemez ve etkin tedbirler alınmazsa, içerisine düştüğü vergi tuzağından kurtulamayarak, kısa bir süre sonra yıkılışa doğru gidecektir. Halbuki "ülkeyi İmar etmenin kalkındırmanın) temeli, yurdu imar edenlere (üreticilere) imkan dahilinde az vergi yüklemektir."<sup>1</sup> Bu takdirde piyasada güven ortamı oluşur, üreticiler çalışmalarının karşılığını alabileceklerine inanır, ve sevinerek üretimlerini arttırmaya çalışırlar. Bu ifadelerle bir yandan devletin ekonomiye müdahalesini eleştiren Haldun, bir diğer açıdan da Anayasal İktisatçıların "Vergilemenin Sınır" konusundaki görüşlerine öncülük etmektedir.

#### (d) Serbest Piyasa Ekonomisi ve demokrasi

Mukaddime'de, devletin ticaret yaparak haksız rekabete sebebiyet verdiği ve tam rekabeti engellediği de ortaya konarak, "Serbest Piyasa Ekonomisi" ne ilişkin görüşleri sürdürülmektedir. Devletin ekonomik ve sosyal hayatın işleminde, adaleti ve tam rekabeti temin edecek şekilde düzenleyici, denetleyici, yönlendirici ve teşvik edici olarak aktif bir rol üstlenmesini isteyen Haldun, bu yaklaşımı ile de "Sınırlı Sorumlu Devlet" modelinin teorik alt yapısını ortaya koymaktadır. Devlet bu rolünün dışına çıkarak bizzat iktisadi faaliyetlerde bulunmamalıdır. "İkinci olarak İbn-i Haldun, devletin sahip olduğu siyasi güce bir de iktisadi gücün eklenmesinin (ekonomik hayata müdahalenin), kişi hak ve hürriyetleri için de bir tehdit oluşturmamasından endişe etmektedir."<sup>2</sup>

#### (e) Devletleştirme ve Özelleştirme

Devletin ticaret yapmasının, devlet ricalinin ahlaki yapısını bozacağını ve adaletsizliklere sebebiyet vereceği düşüncelerinin de, günümüzde, Virginia Politik İktisat Okulunun ortaya koyduğu, "Politik Yozlaşma ve Rant Kollama Teorisi" ne benzerliği ilginçtir. Devletin, iktisadi teşebbüsleri kanalıyla arpalık haline getirilerek, hükümet yakını ve partililere dağıtılan devlet kaynaklarının, nasıl popülist amaçlar için kullanıldığının anlattığı bölümler, adeta bu günü tasvir eder gibidir. Haldun, Fars Hükümdarı Behram'a, zamanının alimlerinden Mubezan'ın verdiği öğüdü nazara vererek, hükümdarı (hükümetin) devlet kaynaklarını (KİT'leri), eş ve dost çevresine dağıtmasının sonucunda, nasıl bir çıkmaza ve çöküşe gittiğini; öğüdü aldıktan sonra da bu kaynakları eş dost çevresinin (partililer) elinden alarak, bir tür özelleştirme yapar gibi asli sahiplerine dağıtıp nasıl devleti kurtardığını hikaye eder. Hikayedeki Mubezan'ın öğüdü ve Behram'ın yanlıştan dönüşü Mukaddime'de şöylece anlatılır<sup>3</sup>:

"Mubezan Behram'a; Ey hükümdar! sen tarla ve çiftliklere el uzatarak (devletleştirme), bu mülkleri sahiplerinin elinden aldın. Halbuki onlar bu çiftlik ve tarlaları imar ediyor, haraç ve vergiler ödüyorlar, onlardan para (vergi) alınıyordu. Sen bu tarla ve çiftlikleri (KİT'ler) arpalık olarak maiyetinde olanlara, verdin, bunlar ise bu mülklere bakmadılar, bayındırına çalışmadılar. Senin yakın adamlarıdan oldukları için, haraç ve vergilerini ödemediler. Bundan dolayı tarlalar ve çiftlikler haraboldu, haraçtan elde

<sup>1</sup> İbn-i HALDUN, Mukaddime 1, a.g.e. s.60

<sup>2</sup> İ. Erol KOZAK, İbn-i Haldun'a Göre İnsan-Toplum-İktisat, Pinar Yayınları, İstanbul, 1984, s.84

<sup>3</sup> İbn-i HALDUN, Mukaddime 1, a.g.e., s.78-79

edilen mal ve para azaldı, asker ve halk mahvoldu dedi. Hükümdar din başkanının bu öğüdünü dinledikten sonra, devlet işlerine bizzat kendisi bakmağa başladı. Tarla ve çiftlikleri (özelleştirme) eski sahiplerine iade etti. Bunlar da eskisi gibi vergileri ödemeye ve yurdu imara başladılar. Yurtta bolluk ve refah başladı. Vergileri toplayanların eline çok para geçti. Ordu ve asker kuvvetlendi. Sınırlar asker ve silahla doldu. Hükümdar devleti düzene soktu. Sen zulmün (devletin ekonomiye müdahalesinin) bayındırlıkları yıktığını ve devlete zarar verdiğini, devletin düzenini bozduğunu bu hikayeden anlarsın.<sup>1</sup>

Görüldüğü gibi, devletin ekonomiye müdahalelerde ve bir tüccar gibi teşebbüslerde bulunmasını, ekonomik hayata tecavüz ve özel sektöre zulüm olarak niteleyen İbn-i Haldun, Hükümetlerin zor duruma düşmeleri halinde çevrelerinde kendilerini koruyabilecek olan yandaşlarına bağış ve ihsanlarda bulunarak popülist politikalar izlediklerini ve refah harcamalarını artırma eğilimi içerisine girdiklerini de anlatır.

İbn-i Haldun, yukarıda da anlatıldığı gibi Mukaddime adlı eserinde, serbest piyasa ekonomisine serbest rekabete ve devletin ekonomideki yerine ilişkin olarak açıkladığı görüşlerle, kendisinden çağlar sonra gelen ve liberal ekonominin fikir babası sayılan Adam Smith ve diğer bilim adamlarına öncülük ettiği görülmektedir. Özellikle vergilemeye ilişkin düşünceleri dikkat çekicidir. Devlet yönetiminin, kamu harcamalarının artırılmasıyla başlayan ve sonuçta vergileri sürekli artırmak zorunda kalmalarının ardından bir "kısır vergileme tuzağı"na düşmeleriyle neticelenen süreçte siyasi yozlaşmaya maruz kaldıklarını söyleyen Haldun, bunun da ülkede siyasi ve iktisadi istikrarsızlıklara sebebiyet verdiğini açıklar. Bu problemin tek çözümü de, devletin despot idare tarzını bırakarak iktisadi hayattan çekilmesi ve halkının üretme aşk ve şevkini arttırmasıyla mümkündür.

## (2) Adolph Wagner ve Artış Teorisi

Devletin büyümesi ve kamu harcamalarının sürekli olarak büyüme eğiliminde olduğuna ilişkin görüşler sayıca oldukça fazla olmasına rağmen, bu hususta yakın tarihimizde en önemli yeri işgal eden hipotez, Alman iktisatçı Adolph Wagner'e ait olanıdır. Wagner 1883 yılında yazdığı eserinde, zamanına göre ileri sayılan bir yaklaşım ile, devletin gelişen fonksiyonlarını inceleyerek kamu harcamalarındaki sürekli artışa dikkati çekmiştir. Wagner, Kamu harcamalarındaki bu sürekli artışı, XIX. yüzyılda çeşitli ülkeler üzerinde yaptığı inceleme sonuçlarıyla doğrulamıştır.

### (a) Sosyo - Ekonomik Zorunluluk

Wagner, hem devletin düzenleme faaliyetlerinin (ekonomiye devlet müdahalelerinin) hem de harcamalarının iktisadi ve sosyal gelişme ile birlikte arttığını iddia etmiştir. Wagner gözlemlerini gelişmiş batı ülkeleri ile ilgili olarak yaptığı çalışma sonuçlarına dayandırmış ve bu artışın nedeni olarak, sanayileşme, sosyal gelişmeler ve alt yapının geliştirilmesi amacıyla ortaya çıkan devlet faaliyetlerindeki büyüme zorunluluğunu görmüştür<sup>2</sup>. Her ne kadar Wagner'in iddiası, kamu harcamalarındaki artışın, niteliği (mutlak olarak, ya da milli gelirin bir payı olarak) ve onu etkileyen sebepler hakkında (milli gelir

<sup>1</sup> İbn-i HALDUN, Mukaddime 1, a.g.e. s. 104-105

<sup>2</sup> Abdurrahman AKDOĞAN, Kamu Maliyesi, Gazi Büro Kitabevi, Ankara-1993, s.59



artışı, şehirleşme, genel ekonomik ve siyasal gelişme gibi) bir kesinlik taşımıyorsa da, kamu harcamalarının artışı eğilimine genellikle "Wagner Kanunu" denmiştir<sup>1</sup>

Wagner Kanunu, kamu harcamalarının milli gelirden daha hızlı artması olarak tanımlanabilir. Wagner'e göre, Kamu harcamalarındaki mutlak artışlar, sadece fiyatlardaki artıştan ileri gelebilir, fiyatların uzun vadede değişmediği varsayıldığında sabit fiyatlarla artışlar varsa, bu kez nüfus artışından ileri gelebilir, nüfusun değişmediği varsayımı altında da, kişi başına düşen gerçek kamu harcaması tutarında bir artış gözleniyorsa, bu durumda kişi başına milli gelirin gerçekten artmasından kaynaklanıyor olabilir. Önemli olan kamu harcamalarının, milli gelirden daha hızlı artmasıdır, ancak bu takdirde Wagner Kanunu işliyor demektir.

### (b) Kamusal Mallara Olan Talep

Wagner'e göre kamu faaliyetleri, esasen, vatandaşların başlıca şu üç tür kamusal mala olan talebi sonucu artmaktadır:

- - Koruyucu ve düzenleyici kamusal mallara olan talepler dolayısıyla, devlet başlıca iç ve dış güvenlik, adalet hizmetlerine olan harcamalarını arttırmaktadır.
- - Kültürel ve sosyal refaha yönelik kamusal mallara olan talepler dolayısıyla devlet eğitim, sağlık vb. hizmetleri için harcamalarını arttırmaktadır.
- - Ölçek ekonomilerinin söz konusu olduğu endüstrilerin özel sektöre bırakılması yerine devlet, tüketicinin korunması amacıyla bu endüstrileri kendi tekeline almaktadır. Posta hizmetleri, elektrik üretim ve dağıtım vb. hizmetler buna örnek teşkil etmektedir.

Wagner'in, gelişmekte olan ülkelerde, toplumun temel ihtiyaçlarının karşılanması nedeniyle, kaçınılmaz olarak devlet faaliyetlerinin ve kamu harcamalarının arttığı konusundaki temel iddiasını, şöyle yorumlamak mümkündür; düşük geliri toplumlar, yiyecek, savunma, giyinme gibi hayati öneme sahip temel ihtiyaçların teminini gerçekleştirmek zorundadırlar. Ancak, gelir bu düzeyin üzerine çıktığı zaman, özellikle kamu hizmetlerini içeren yeni talepler, vatandaşların tercih fonksiyonu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, kamu hizmetlerinde talebin gelir elastikiyeti pozitif olmakta ve özel mallara karşılık, kamu malları artış göstermektedir.<sup>2</sup>

### (c) Devlet Faaliyetlerinin Artışı

Wagner Kanunu'nu, harcamaların değil, devlet faaliyetlerinin artışı şeklinde anlamak gereklidir. Kamu harcamalarının artışı, esasen devlet faaliyetlerindeki artışın bir sonucudur. Görülüyor ki, Wagner'in ileri sürdüğü kanun fikrinin temel dayanağı, toplumun sosyal gelişmesidir. Toplumun önlenmesi mümkün olmayan sosyal gelişmesi devlet faaliyetlerinin artmasını zorunlu kılmaktadır. Bu görüşü araştırmak üzere incelemeler yapan, Amerikalı iktisatçı H.C. Adams, XIX. yüzyılın ikinci yarısında mevcut olan istatistikî verilere dayanarak yaptığı araştırmalar sonunda, 1830-1890 yılları arasında bir çok ülkede kamu giderlerinin %360 oranında arttığını tespit etmiştir.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Kenan BULUTOĞLU, Kamu Ekonomisine Giriş, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988, s.230

<sup>2</sup> Aytay EKER - C. Can Aktan, Politik Yozlaşma ve Rant Kollama, Takav Matbaası, Ankara, 1994, ss. 5-6.

<sup>3</sup> Halil NADAROĞLU a.g.e. s.146

"Wagner'e göre, özel kesimin sözü geçen gelişmenin gerektirdiği ihtiyaçlara cevap vermesi kabil değildir. Bunların devlet tarafından karşılanması zorunludur. Bu hal, devletin çok daha geniş ölçülerde iktisadi faaliyetlere katılmasını, dolayısıyla eskisine oranla daha fazla kaynak kullanmasını zorunlu kılacaktır. Bunun sonucu olarak, özel kesimle kamu kesiminin ekonominin bütünü içindeki seviyeleri de değişecektir. Bu sosyalist ekonomiye doğru gidiştir. Bu görüşlerinden ötürü Wagner devlet sosyalizminin kurucusu olarak kabul edilmektedir."<sup>1</sup>

Gaston Jeze'ye göre Wagner bu konuda şunları söylemektedir; "hususî ekonomiden (özel sektör) büyük kazanç kaynaklarını kaldırmak, bunları yeni bir devlet rejisi (işletmesi) sistemini harekete geçirmek suretiyle, aşağı tabakalarda bulunan kesime özel bir yöntemle dağıtmak maksadıyla devlete intikal (devletleştirme) ettirmek; çok uzak olmayan bir gelecekte mali politikanın, sosyal alanda meşgul olacağı normal konular arasında yer alacaktır."<sup>2</sup> Jeze'ye göre, Wagner bir serbest piyasa ekonomisi taraftarı değildir. Onun istediği, sosyal ve ekonomik gelişmenin temin edilebilmesi için, devletin ekonomiye müdahil olduğu ve sosyal eşitsizlik olarak gördüğü gelir farklılıklarının giderilmesi için de vergi politikaları ve transfer harcamalarında bulunan bir refah devletidir. Ona göre "Wagner devlete zaruri bir fena nazarıyla değil, hayırhah bir müessese nazarıyla bakmaktadır."<sup>3</sup>

### (3) Sıçrama Teorisi

Wagner'den sonra, kamu harcamalarının artışı konusunda görüşlerini açıklayan yazarlar olmuştur. Bu yazarlardan Alan Peacock ve Jack Wiseman, Wagner'in görüş ve fikirlerini, istatistikî bilgiler ışığında İngiltere'de denemişler ve Wagner'in kamu harcamalarındaki artış kanununun, doğruluğunu bir kez daha doğrulamışlardır. Sıçrama teorisinin temel yaklaşımları aşağıdaki gibidir.

#### (a) Savaşların Kamu Harcamalarına Etkisi

Kamu Harcamalarının sürekli olarak artışı, bazen bir kereye mahsus olmak üzere ortaya çıkan olağanüstü hadiselerden (savaş, tabii afetler...vs.) kaynaklanabilir. Özellikle büyük savaşlar sonrasında ortaya çıkan yıkımlardan sonra, ülkenin imarı için gerekli sosyal yatırımlar, savaş esnasında yüksek oranda askeri harcama yapılması ve yeni bir savaş ihtimaline karşılık büyük oranda savunma harcaması yapılması, bütçe harcamalarında bir sıçrama tesiri göstererek, savaş öncesine göre muazzam bir kamu harcaması artışı getirebilir. Yüksek orandaki bu harcamaların yapılabilmesi için, vergilerin de aynı derecede artırılması gerekmektedir. Bu da kamu harcamalarını artırarak devam ettirici bir sebeptir.

İşte bu tespitleri yapan İngiliz İktisatçıları, Alan Peacock ve Jack Wiseman, bu sonuçlara, İngiltere'de 1890-1955 yılları arasındaki kamu harcamalarının artış trendini incelemekle varmışlardır. Onlar, İngiltere'de kamu harcamalarının sürekli artış gösterdiğini, ancak bu artışın, özellikle savaş ve depresyon dönemlerinde "sıçrama" gösterdiğini ortaya koymuşlardır. Bu durum literatürde "Sıçrama Teorisi" (Displacement Effect) olarak adlandırılır.

<sup>1</sup> Halil NADAROĞLU a.g.e., ss.145-146.

<sup>2</sup> Gaston JEZE, Maliye İlimi ve Fransız Mali Mevzuatı Hakkında Başlangıç Dersleri, (Çeviren: Mehmet Ertuğruloğlu), Yeni Matbaa, Ankara, 1957, s.18-19.

<sup>3</sup> Gaston JEZE, a.g.e., s.21.

## (b) Sıçrama ve Vergi Etkisi

Sıçrama etkisi sonucunda, kamu harcamalarının, bunalım dönemlerinden sonra da eski seviyesine inmediği belirlenmiştir. Savaşlardan sonra harcamalarda bir azalış olsa bile, bunun seviyesi eskisine oranla daha yüksekte olup, kamu gelir ve harcamaları yükselmeye devam etmektedir. Bu durum Teori kitaplarında özetle şu şekilde ifade edilmektedir:

Savaş gibi olağanüstü dönemlerde, devletin yapmak zorunda kaldığı harcamaların düzeyinin yükselmesi, toplumun kamusal yüklenimler konusundaki davranış biçimleri üzerinde etkili olmaktadır<sup>1</sup>. Kriz döneminde, insanlar müsamaha edilemeyecek vergi gelirleri artırma yöntemlerine dahi tahammül edebilirler. Bu dayanma gücü insanın kendi kendini taciz etmesi halini alacaktır<sup>2</sup>. Bu dönemde devlet, zaruri olarak yeni görevler üstlenir ve sonuçta eskisine oranla, daha fazla harcama yapmak zorunda kalır. Böyle durumlarda vergi mükelleflerinin de vergi tazyiki hakkındaki kanaatleri değişir. Yeni şartlar, toplum üyelerinin, eskisine oranla daha ağır olan vergi yükünü anlayışla kabul etmelerine sebep olur. Olağanüstü dönem bitip normale döndüğünde ise, ne harcamalar, ne de vergi oranları azalır. Görülüyor ki artık yeni bir denge söz konusudur. Devlet de bu durumda eskisine oranla artmış olan vergi gelirlerini yeni amaçlar için kullanmaya başlar. Mükellefler ise esasen vergi yükünün bu yeni düzeyine alışmışlar ve onu normal karşılar hale gelmişlerdir. Tekrar bir sıçrama sebebi ortaya çıkıncaya kadar, bu yeni durum devam eder<sup>3</sup>

Peacock ve Wiseman'ın tezleri pek çok yönden tenkit edilebilir. Devletin sadece olağanüstü durumlarda değil, normal zamanlarda da büyüdüğü bir gerçektir. Bazen politik tercihler, bazen hızlı nüfus artışı, sanayileşme gereği ya da kalkınma hamlelerinde piyasaya öncülük etme gibi sebeplerde devlet harcamaları artabilir. Ayrıca, barış zamanlarında, gizli olarak devam eden ve "soğuk savaş" tabir edilen durum ya da askeri tehditler de, devletin büyüme nedenlerinden biri olabilir.

## b) Keynesyen Devrim ve Büyümeye Etkisi

J. Maynard Keynes, iktisadi düşüncede önemli değişimlere sebep olan ve liberal kapitalizme müdahaleci kapitalizm görünümü kazandıran ünlü eserini 1936 yılında "İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi" (The General Theory of Employment, Interest and money) adıyla yayınlamıştır. Keynes bu eserinde, özellikle klasiklerin "görünmez el" ilkesine karşı çıkarak, ekonominin sadece tam istihdamda değil eksik istihdamda da dengeye gelebileceğini ortaya koymuştur.

1929 büyük bunalımı tüm dünyayı ve özellikle sanayileşmiş ve zengin olan ülkeleri daha derinden etkilemiştir. Böylece o güne kadar ileri sürülen, Klasik teorinin "görünmez el"nin her şeyi çözmeye muktedir olmadığı anlaşılmıştır. Buna rağmen, o dönemde Klasik teoriyi savunanlar, hükümetler tarafından alınacak önlemlerin enflasyona yol açacağı uyarısında bulunmuşlardır.

Keynes'in ileri sürdüğü görüşler, Amerika ve İngiltere tarafından değerlendirmeye alınmamasına rağmen, ilk uygulamasını, Hitler Almanyası'nda bulmuştur. İlk defa Hitler, devlet borçlanmalarını yolunu tutmuş ve bu parayı harcayacak çalışma alanları açmıştır. O dönemde Almanya'daki işsizlik oranı göz

<sup>1</sup> Halil NADAROĞLU, a.g.e., s. 146.

<sup>2</sup> Aytaç EKER - C. Can Aktan, a.g.e., s. 17.

<sup>3</sup> Halil NADAROĞLU a.g.e., s. 148.

önünde alınır, zaten başkaca bir çare de görünmemektedir. Bu harcamalar demiryolu yapımı, kanalların açılması, bayındırlık ve karayolları işlerinde kullanılmıştır. Almanya'da 1930'ların sonuna doğru tam istihdam ve fiyat istikrarı sağlanmıştır. Bundan sonra, 1939 yılında Avrupa'da savaş başladığında, Amerika'da yaklaşık dokuz buçuk milyon işsiz bulunmaktadır. Bu sayı, toplam iş gücünün yüzde 17'sini oluşturmaktadır. Savaş Keynes'in tedavi yönteminin alelacele uygulanmasına sebep olmuştur. Bu dönemde kamu harcamaları yaklaşık iki katına çıkarılırken, bütçe de aynı oranda açık vermiştir. Buna karşılık, 1942 yılı sona ermeden Amerika'da işsizlik oranı asgari bir seviyeye inmiş ve hatta bazı iş kollarında işçi bulunamaz olmuştur.”<sup>1</sup>

### **(1) Genel Kuram ve Talep Yönlü İktisat**

Asrımızın ilk çeyreğinde baş gösteren ciddi bunalımlar ve devam eden savaşların ortaya çıkardığı buhranların ikinci dünya savaşına kadar ortadan kaldırılamamış olması, piyasa ekonomilerinde meydana gelen; kişiler, sektörler, bölgeler arasındaki dengesiz gelir dağılımı, insanlardan büyük bir kesimin ağır şartlarda çalışarak yaşamlarını güç sürdürmelerine rağmen, diğer bir kesimin çalışmadan da yaşayabilmeleri, ekonomide devamlı olarak tam çalışmanın sağlanamaması, başka bir deyişle ekonominin sabit üretim masraflarının artması veya verimsiz çalışması, haklı olarak, bazı iktisatçıların piyasa ekonomisinin yapısı ve otomatik kuvvetlerin çalışıp çalışmadığı konusunda güvensizliğe ve bu konuda düşünmeye sevk etmiştir.

Dünyada'ki bu genel konjonktürü ve savaştan sonraki gelişmeleri gözlemleyen, J. Maynard Keynes böylelikle bu olumsuz gidişe çare olarak önerdiği "Genel Kuramını ortaya atmıştır. Genel Kuram, Keynes'ten sonra da çeşitli bilim adamları tarafından geliştirilen, "Talep - Yönlü" İktisatın temelini oluşturmaktadır. Klasik Maliyeciler tarafından önerilen, liberal iktisatın aksine; devletin düzenleyici ve müdahaleci fonksiyonlar üstlenmesini savunan "Talep - Yönlü İktisadi" kısaca; ekonomide etkin kaynak kullanımının sağlanması, ekonomik büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi, adil bir gelir ve servet dağılımının temini ve ekonomik istikrarın sağlanması için, devletin "toplam talep" üzerinde yönlendirici kararlar almasını öneren bir iktisadi düşünce olarak tanımlamak mümkündür.

### **(2) Kamu Harcamaları ve Efektif Talep**

Keynes'in teorisi, büyük depresyonun ortaya çıkardığı işsizlik ve yetersiz üretimin sebebi olarak "Efektif Talep"teki yetersizlikleri görmekte ve Klasik İktisatçılardan Jan Baptist Say'ın "her arz kendi talebini üretir" (Supply Creates Its Own Demand) şeklindeki Piyasalar Kanununa (The Law of Markets) karşılık olarak "her talep kendi arzını üretir" (Demand Creates Its Own Supply) görüşünü savunmaktadır. Yani tüketicilerin talebi yükseldiğinde, üreticilerin de buna karşılık olarak yatırım arzuları da artacaktır. Büyük depresyon, açık bir şekilde toplam talep yetersizliğinden kaynaklanmıştır. Bu yüzden Keynesyen İktisat, özel tüketim ve yatırım harcamalarının yetersizliği durumunda, yani depresyon dönemlerinde, devletin "telafi edici maliye politikası" (Compensatory Fiscal Policy) uygulayarak özel tüketim ve yatırım harcamalarını uyarmasını önememektedir.

<sup>1</sup> John Kenneth GALBRAIGHT, Kuşku Çağı - Ekonomik Gelişmeler Tarihi, (Çeviren: Reşit Aşçıoğlu - Nilgün Himmetoğlu), Altın Kitaplar Basımevi, İstanbul, s.211.

Klasik iktisatçıların "görünmez el"inin ekonomiyi her zaman kendiliğinden tam istihdam dengesinde tutması mümkün değildir. Ekonomi için; aşırı istihdam, tam istihdam, .eksik istihdam dengelerinden birinde bulunmak söz konusu olabilir. Klasikler bu üç dengeden, sadece tam istihdam dengesini kabul etmişlerdir. Halbuki yeni düşünceye göre, tam istihdam denge düzeyinden sapmalar, devlet düzenlemeleriyle giderilmek suretiyle ekonomi eksik istihdamda da dengeye gelebilir.

Keynes'in Kamu harcamaları politikasında, üzerinde önemle durduğu iki temel kavram vardır; birincisi "efektif talep" ikincisi ise "açık harcama" (deficit spending) dir. Bir ekonomide üretim faktörlerinin kullanıldığı sınıra kadar toplam arz elastikliği sonsuz sayılabilir. Diğer bir deyişle, tam istihdam denge düzeyine kadar toplam talepteki her artış arzı da peşinden sürükler. Bu bakımdan denge gelir düzeyini belirleyen etken "efektif talep"tir. Efektif talep kısaca ; "bir ekonomide ve belirli bir dönemde, toplam tüketim harcamaları ili toplam yatırım harcamalarından oluşur. Yani efektif talep D ise,  $D=I+C$ 'dir."<sup>1</sup> Şu halde ekonominin eksik istihdamda teşekkülünün sebebi efektif talepteki noksanlıktır.

Bu durumda, efektif talebi iradi olarak etkileyebilmek ve istihdam seviyesini, eksik istihdamdan tam istihdama doğru yönlendirebilmek için, eldeki tek etkin araç devlet harcamalarıdır. Piyasa ekonomisinin şartları ve kuralları içinde, özel ekonomi birimlerinin, kendiliklerinden alacakları kararla, efektif talebi yükseltmek amacına yönelmiş bir davranışa girşemeyecekleri açıktır. Bu açıdan bakıldığında, Keynesyen görüş; mevcut üretim kaynaklarının tam olarak kullanılamamasının sebebini, toplam talep yetersizliğine bağlamaktadır. Ferdi harcamalar yoluyla toplam talepteki yetersizliği gidermek mümkün değildir. Çünkü ferdi harcamaları belli bir hedefe yöneltecek müşterek bir karar ünitesi yoktur. Bu yüzden devletin teşvik ya da zorlama metotlarıyla, ferdi harcamaları belirli bir hedefe yöneltmesi söz konusu olmalıdır.

### (3) Makro Ekonomik Denge

Keynes'e göre, makro ekonomik denge açısından efektif talep, stratejik bir role sahiptir. Keynes, efektif talebi oluşturan başlıca üç temel fonksiyondan söz etmektedir; Tüketim Fonksiyonu, tasarruf fonksiyonu, ve yatırım fonksiyonu. Keynes, Genel Teori'sinde tüketim fonksiyonuna özel bir ağırlık vermiştir. Keynes'e göre "tüketim bütün ekonomik faaliyetlerin tek amacıdır. İstihdam imkanı bir dereceye kadar zorunlu olarak toplam talep ile sınırlıdır."<sup>1</sup> Tüketim fonksiyonu, tüketicilerin harcama eğilimlerini gösterir. Bu yüzden, milli gelir ile doğrudan ilişkili olan tüketim harcamaları, milli gelirin artan bir fonksiyonudur.

Keynes makro ekonomik dengenin; toplam arz ile toplam talebin yada toplam yatırımlar ile toplam tasarrufların eşitlendiği noktada gerçekleşeceğini belirtmektedir. Ona göre, toplam talebin toplam arzdan fazla olması durumunda ekonomide bir "enflasyonist açık" çıkar. Toplam talebin toplam arzdan az olması durumunda ise, bir "deflasyonist" açık söz konusudur. Öyleyse devletin, depresyon dönemlerinde kamu harcamalarını arttırması, buna karşılık vergi oranlarını da indirmesi gerekir. Enflasyon dönemlerinde ise tersi yapılmalıdır. Devletin efektif talebi etkilemesi otonom yatırımları arttırması ile söz konusu olabilir. Keynes otonom yatırımlardaki artışın, milli gelirden meydana getireceği artış ve ya azalışları "çarpan etkisi"

<sup>1</sup> Fevzi DEVRİM, Kamu Maliyesine Giriş, Rem Ltd. Şti., İzmir, 1995, s.69.



olarak isimlendirmektedir. Yani devletin kamu harcamalarını artırması, sonuçta milli gelirden ve dolayısıyla tüketim harcamalarında artışlara sebep olur. Tüketim talebindeki değişimler de, elbette ki yatırım harcamalarına uyaracaktır. Bu şekilde uyanık yatırım da "hızlandırıcı" katsayısı kadar milli geliri arttıracaktır.<sup>2</sup>

#### **(4) Açık Bütçeleme Tekniği**

Yukarıda anlatılan gelişmeler sonucunda, "Maliye Teorisi"nde yeni bazı kavramlar ortaya çıkmıştır. Bu kavramların başlıcaları, "açık bütçe" (açık finansman - deficit spending), pump priming politikası ve telafi edici kamu harcamaları (compensatory spending)dir. Şüphesiz bunların içinden de en çok tepki göreni, açığa dayalı finansman olmuştur. Bu politika ilk defa uygulandığı zamanın şartlarına göre, ekonomide bir devrim sayılabiliirdi. Buna karşılık, belli bir dönem için uygulanması gereken açık finansman tekniğinin, uzun vadede, uygulandığı hemen tüm ülkelerde devletin sınırsız büyümesini netice verdiği ve bunun da siyasi ve ekonomik erozyonun baş sebebi olduğu bilinmektedir.

Kamu harcamalarını, kamu gelirlerinin üstüne çıkarmak şeklinde gerçekleştirilen açık finansman tekniği, olağanüstü dönemlerde ortaya çıkan, işsizlik ve ekonomik durgunluğun aşılmasına yönelik otonom yatırımların seviyesini yükseltmeye elverişli olduğundan, işsizlere iş sağlanmış ve durgunluğa sebep olan talep yetersizliği de böylece giderilebilmiştir. Başka bir deyimle oluşan deflasyon açığı, açık finansman politikası sayesinde oluşturulan efektif talep ile doldurularak tam istihdama ulaşılmaya çalışılmıştır. Bu çalışmalar o zamanın şartları için olumlu sonuç vermiştir denebilir. Bu durum her ne kadar enflasyonun artmasına sebebiyet vermişse de, Keynes'in bunu önerdiği dönemde pek çok ülkede işsizliğin ortadan kalkmasına imkan sağlamıştır. Tam istihdam hiç bir zaman gerçekleşmemiş olsa da ünlü krizden bir kaç yıl içinde bu sayede kurtulduğu konusunda genel bir görüş birliği vardır. Fakat, beraberinde pek çok olumsuzluğu da getiren bu yaklaşım bugün için hemen hemen terk edilmek üzere dir.

#### **(5) Keynesyen Uygulamaların Sonuçları**

Keynes'in politikalarının, ekonomiler üzerinde doğurduğu etkileri iki açıdan değerlendirebiliriz. Birincisi, ilk uygulandığı dönemdeki etkilerine yönelik olumlu yaklaşım tarzı, diğeri, son yıllarda ortaya çıkan olumsuz etkilere yönelik olumsuz yaklaşımdır:

**Olumlu Yaklaşım :** Bir ülkede devlete düşen görevlerden birisi de, ekonomik istikrarın sağlanması için gerekli tedbirleri almaktır. Bu açıdan, 1929 bunalımı sonrasındaki yıllarda, ülkelerin yaşadıkları mali kriz göz önüne alındığında, Keynes'in görüşlerini savunmaktan başkaca bir çare görülmemektedir. Zaten, bu görüşler daha o dönemde bir devrim olarak nitelenmiştir. Keynes'in, ekonomideki durgunluğu aşmak için önerdiği "kamu harcamalarını artırma" önerisi "New Deal" planı ile ABD'de olumlu sonuç verdiğinde, başta Avrupa ülkeleri olmak üzere tüm sanayileşme sürecine giren ülkeler için yeni ufuklar açılmıştır. Keynes önerilerini tam zamanında ortaya atmış ve sonuçlar da onu mahcup etmemiştir. Bu yönüyle bakıldığında, ekonomik politikalara ilişkin sorunlardan birisinin de uygun zamanlama sorunu

<sup>1</sup> Coşkun Can AKTAN, Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat, Takav Matbaası, Ankara, 1994, s. 61.

<sup>2</sup> C.C. AKTAN, Politik İktisat, a.g.e., s. 61.



olduğu görülebilir. Önemli olan uygun zamanda, uygun politikaların işlerlik kazanmasıdır. Keynes'in fikirleri belli bir zamanın sorunlarına çözüm üretmiştir.

Harvard'da Keynes'in en tutucu talebelerinden olan ve sonraki dönemlerinde de tutucu bir Keynesçi olarak bilinen Galbraith'in de dediği gibi, "Keynes Çağının geçerli olduğu bir zaman olmuştur. Fakat her zaman için geçerli değildir."<sup>1</sup>

Olumsuz Yaklaşım : Keynesyen iktisat, popüler olduğu savaş yıllarında belirli bir süre çağının en önemli yaklaşımı gibi kabul edilmekle birlikte, sonraki yıllarda pek çok iktisatçı tarafından ağır bir şekilde eleştirilere konu olmuştur. Daha en başta, o yıllarda Harvard'lılar arasında kendisine "Keynesçiliğin Velihahtı" yakıştırmayı yapılan J. Kenneth Galbraith, Keynesyen politikaların savaş yıllarının ardından bitip tükendiğini eserinde şöyle anlatıyor:

Savaş yıllarının verdiği büyük ders, yeniden karşımıza çıkmış bulunuyor. Keynes'in önerdiği tedavi simetrik değil simetrik olmayan bir tedavidir. Şöyle ki: İşsizlik ve bunalıma karşı bu tedaviden sonuç alınıyor ama enflasyona karşı alınmıyor. Bu ters sonuç ve tedavinin iyi gelmeyişi bugün bile Keynes'in bazı müritleri tarafından kabul edilmez. ABD'de işsizlik otuz yıldır en yüksek noktaya varmıştır. Sanayi ürünü fiyatları da yavaş yavaş artmaktadır. İngiltere için de aynı durum geçerlidir."<sup>2</sup>

Keynesyen iktisat okulunun "müdahaleci devlet anlayışı" bütün dünyada 1970'li yıllara kadar uygulanmış ve bu politikaların sonucu olarak devletin ekonomideki rolü ve fonksiyonları, pek çok ülkede genişlemiştir. Devletin büyümesinin ortaya çıkardığı; kronik bütçe açıkları, yüksek vergi yükü, yüksek emisyon, enflasyon vs. problemler, iktisatçıları düşündürmeğe başlamıştır. Özellikle, siyasi ve ekonomik yozlaşmayı netice veren açık bütçe politikası üzerinde yoğunlaşan Virginia Politik İktisat Okulu ve Buchanan, Keynes'in politikalarını şiddetle eleştirmişlerdir. Onlara göre "bir zamanlar iktisat teorisinde bir devrim olarak nitelenen ve 1950'li ve 1960'lı yıllarda altın yıllarını yaşayan talep - yönlü iktisat, 1970'li yılların iktisadi problemlerinden bazılarının, bizzat kaynağı olmuştur. Kamu ekonomisinin aşırı boyutları esasen Keynesyen iktisadın genişleyici maliye politikasının bir sonucudur."<sup>3</sup>

Yine Keynesyen Maliye Politikası'nın bir sonucu olarak ortaya çıkan "Telafi edici bütçe" yaklaşımı, politikacılara önemli bir imkan sağlamış ve dolayısıyla günümüzde pek çok ülkedeki bütçe açıklarının da başlıca kaynağı olmuştur. Buchanan'a göre "Ciddi bir değerlendirme, Keynesyenizm'in politik olarak önemli bir hastalık olduğunu göstermekte ve uzun dönemde demokrasinin davasını için bir tehlike olduğunu ortaya koymaktadır"<sup>1</sup>.

Kamu Tercih iktisatçılarına göre, Keynesyen iktisadın önemli yanlışlıklarından birisi politikacılara "vergilemeden harcamak" imkanı sağlamış olmasıdır. Kamu harcamalarının vergilerle değil, emisyon, borçlanma ve vergilemeden karşılanabilmesine imkan sağlayan bu açık finansman (deficit financing) politikasını şiddetle eleştirmektedirler. Onlara göre, Keynesyen iktisat, politikacılara kendi özel çıkarlarının peşinde koşmaları için akademik - entellektüel temele dayalı bir imkan sağlamıştır. Keynesyen iktisadın

<sup>1</sup> J.K. GALBRAIGHT, a.g.e., s. 225.

<sup>2</sup> J.K. GALBRAIGHT, a.g.e., ss. 223-224.

<sup>3</sup> James M. BUCHANAN, Kamu Tercih ve Anayasal İktisat (Çeviren: Aytaç EKER, Coşkun Can AKTAN), İzmir, 1991, s.155.

okullarda öğretilmesi, bütçe açığı doğurulmasına adeta destek oluşturmuştur. Bu politika, kamu borçlarının ve bununla birlikte, para basımına dayalı olarak enflasyonun artması sonucunu doğurmuştur. Keynesyen iktisat, politikacılara vergilemeden harcamada bulunacakları ideal bir ortam sağlamıştır. Özetle devletin büyümesinden, kamu sektörünün büyümesinden sadece politikacılar değil, onlara zemin hazırlayan Keynesyen iktisatçılar da sorumludur.”<sup>2</sup>

Buraya kadar incelediğimiz büyüme teorilerinden çıkardığımız sonuca göre; devlet, zamanın şartlarına göre değişmek şartıyla, sosyal (gelir dağılımını düzenleme vs.), siyasal (hükümrancılık, güç ve kudret elde etme, ideolojik temel vs.), ve ekonomik (ekonomiye öncülük etme, bazı alanlarda tekel olma gibi) gerekçelerle ekonomik hayat içerisinde devamlı büyümüştür. Bu büyüme netice olarak bütçe açıkları, gelir dağılımı bozuklukları, işsizlik, enflasyon gibi sosyo - ekonomik rahatsızlıklara sebep olmuştur.

## **2) Devletin Küçültülmesine Yönelik Yaklaşımlar**

Bundan önceki bölümlerde, devletin tarafsız ve liberal yapısını terk ederek, müdahaleci devlet statüsüne geçişini incelemeye çalıştık. Sonuçta, devletin ekonomi alanında, zaman içerisinde sürekli büyümesinin pek çok sosyal ve ekonomik problemi de beraberinde getirdiğini anlamış bulunuyoruz. Öyleyse, ekonomik alanda büyüyen devlet, nasıl sınırlanmalı ki, hem kamu otoritesinin gerektiği alanlarda gerçekten “güçlü ve büyük”, özel teşebbüsün olması gerektiği alanlarda da “müdahale etmeyen fakat yönlendiren, tarafsız” devlete ulaşılsın. Bu ve benzeri sorular özellikle son yıllarda, “devletin sınırlandırılması” ve “devletin küçültülmesi” teorilerine dayalı olarak sürekli inceleme konusu olmuştur.

Devletin ekonomideki rolü ve fonksiyonlarının genişlemesine sebebiyet veren Keynesyen politikalar, 1980’li yılların başlarına kadar tüm dünyada hakim duruma gelmişti. Bu politikaların sonucu olan; enflasyon, yüksek vergi yükü ve devasa bütçe açıkları gibi yeni problemler, iktisatçıları yeni arayışlar içerisine sevk etmiştir. 1970’li yıllarda seslerini duyurmaya başlayan bu yeni iktisatçılar, problemlerin içinden çıkılmaz hale gelmesiyle son yıllarda en çok sözü edilen “özelleştirme” akımının da doğmasına sebep olmuşlardır. Friedrich Von Hayek’in kurucusu olduğu “Neo-Avusturya Okulu”; Milton Friedman’ın liderliğini yaptığı “Chicago İktisat Okulu”; J. M. Buchanan’ın liderliğini yaptığı “Virginia Politik İktisat Okulu” liberalizmin yeniden gün ışığına çıkmasında önemli rol oynamışlardır. Bunlar dışında Almanya’da Frieberg Okuluna mensup Ordo Liberalleri de Neo-Liberalizmin doğuşunda önemli rol oynamıştır.”

### **a) Neo-Avusturya Okulu ve Yasayla Sınırlı Devlet**

Yirminci yüzyılın en büyük iktisatçı ve filozofları arasında yer alan Fredrich August von Hayek, 24 Mart 1992’de yaşama veda ettiği anda, The economist, “yüzyılın en büyük iktisadi liberalizm savunucusunu kaybettik” diye yazmıştır.<sup>1</sup> Gerçekten de, yirminci yüzyılda devletin rolü ve sınırları konusunda, klasik liberal düşüncenin en sistematik ve geniş ifadesi Hayek’in çalışmalarında bulunmaktadır. 1974 yılında Nobel Ekonomi Ödülünü alan Hayek, Neo-Avusturya Okulu’nun kurucusu kabul edilmekle birlikte,

<sup>1</sup> C.C. AKTAN, Politik İktisat, a.g.e., s. 80.

<sup>2</sup> James M. BUCHANAN, a.g.e., s.105.

görüşlerinin temelini geçtiğimiz yüzyıl içerisinde “yasa altında kişisel özgürlüğü” savunan bir kısım klasik liberallere dayandırmak mümkündür.

Her şeyden önce Hayek'e göre devletin temel görevi, kişisel özgürlüğün korunması ve genişletilmesi olmalıdır. O, Piyasa ekonomisini kişisel özgürlüğün vazgeçilmez şartı olarak düşündüğünden, devletin temel iktisadi görevinin, piyasa içinde gerekli kurumların oluşturulması ve geliştirilmesi olduğunu savunmaktadır. “Hayek’in geliştirdiği piyasa modeli, kıt kaynakları bilinen fakat birbirleriyle rekabet halinde bulunan amaçlar arasında dağıtan bir mekanizmadan çok, tercihlerin açıklanmasını ve koordinasyonunu sağlayan bir keşif sürecini ifade eder. Kısaca, Hayek, piyasadan yana olmanın servet ya da piyasadan yana olmak değil özgürlüklerden yana olmak anlamına geldiğini söylemektedir.

Hayek, bu görüşlerinin önemli bir kısmını “Law Legislation and Liberty” (Kanun Yasama Faaliyeti ve Özgürlük) isimli eserinde dile getirmiştir. Bu eserde yer alan görüşleri şu şekilde özetlenebilir.

**Dışsal Koordinasyonsuzluk Hipotezi :** Hayek'e göre hükümet politikaları bir dışsal koordinasyonsuzluk kaynağıdır ve tekrar koordinasyonu sağlamaya yardımcı olmaz. Hükümet müdahalelerinin olmaması halinde, piyasa da tabii seyrinin dışında ek bir koordinasyon bozukluğuna rastlanmaz. “Hayek’in müdahaleye karşı olmasında ya da “kamu başarısızlığı” (government failure) analizinde savunduğu ikinci önerme, modern politik kurumların hatalı politikalar üretmelerinin yanında, bu hataların sürdürülmesindeki müşevvik yapılarıyla ilgilidir. Müdahale edilmemiş piyasalar, hatalı firma ya da uygulamaları eleyen, filtreden geçiren hata-elerme mekanizmalarına sahiptir. Kamu kurumlarında ise, tersine, zararlı ve başarısız uygulamaları koruyan ve genişleten mekanizmalar vardır.”<sup>2</sup>

**Yasayla Sınırlı Devlet :** Hayek, piyasada rekabetin aksak hale gelmesinde de minimal devlet savunucularını sorumlu tutar. Rekabetin düşmesinde, devletin tekelciliği desteklemesi kadar, liberalizmin temel ilkesini, devletin piyasada fiyatları ve rekabeti düzenleyici rol almasını sağlayacak yasal bir çerçeveye sahip olmasından çok, devlet faaliyetinin hiç olmaması şeklinde algılanmasının sorumlu olduğunu ifade eden Hayek’in bu konudaki görüşleri şöyledir:

“Her ne kadar bir kaç teorisyen devletin faaliyetlerinin hukuk ve düzenin sağlanması ile sınırlandırmasını isteseler bile, böyle bir durum özgürlük ilkesince mazur görülmez. Devletin yalnızca baskı tedbirlerinin sınırlandırılmasına gerek vardır. Devletin inkar edilemeyecek genişlikte baskıcı olmayan bir faaliyet alanı vardır ve bunların finansmanının vergilerle karşılanması açık bir zorunluluktur. Devletin bu pür hizmet (pür kamusal) faaliyetlerinin hacminin, servetteki genel büyüme ile birlikte artmaması için bir neden yok.”<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Mustafa ÖZEL, Piyasa Düşmanı Kapitalizm, İz Yayıncılık, İstanbul, 1993, s. 145.

<sup>2</sup> Turan YAY, Hayek ve Keynes - Keynesçiler Tartışması, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1993, s. 70 Turan YAY, Hayek, a.g.e., s. 71.

<sup>3</sup> Friedrich A. HAYEK, Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük (Çeviren: Mustafa Erdoğan), T. İş Bankası Yayınları, 1995, s.12.

Devletin Görevleri : Hayek'e göre devletin baş iktisadi görevi, geçmişten devralınan mülkiyet haklarının, rekabetçi düzenin gereklerine uygun bir şekilde düzenlenmesidir. Böylece, devletin yasama görevine öncelik verdiği söylenebilen Hayek, patentler, şirket ve sendikalar yasası hakkında, reformun

gerekliliğini savunur. Devletin bu görevini aksatması neticesinde, piyasada rekabetin ortadan kalkarak yerine aksak rekabetin doğduğunu öne süren Hayek'e göre; "sendikaların ayrıcalıkları, önceden kurulmuş şirketler lehine işleyen bir vergi sistemi gibi yanlış devlet politikaları sonucu, piyasada rekabet azalmış ve tekelcilik doğmuştur. Böylece devletin rolü pasif ve muhafazakar değil, serbest rekabetin gereklerine uygun bir mülkiyet hakları yasası oluşturmak üzere aktif ve reformist olmalıdır."<sup>1</sup>

Demokrasinin Yozlaşması : Hayek, ileri bir liberalist olmakla birlikte, ileri bir demokrasi karşıtı olarak da karşımıza çıkmaktadır. Ona göre yozlaşan demokrasiler kişisel hakları yok etmekte, hükümetleri de sınırsız bir güce kavuşturmuştur. Hayek'e göre demokrasi bugün sorgulanmaması gereken en son tabu ve bir fetiş olmuştur. Demokrasinin zayıf işleyişinden ötürü de modern devletler, özel hayatın pek çok yönüne müdahale eder olabilmişlerdir. Demokrasilerde, monarşilere karşı olarak ilk zamanlarda, devletin gücü anayasa ve örf ile sınırlanmaktaydı. Fakat adım adım sınırsız demokrasiye kayılmıştır. Şimdi hükümetler çoğunlukta olduklarını iddia edebildikleri ölçüde her şeyi yapabilmektedirler.<sup>2</sup>

Kamu Hizmetleri ve Özelleştirme : Hayek yukarıda da değindiği gibi, liberal olmakla birlikte, bir minimal devlet taraftarı değildir. Ona göre genel olarak özel kesimde ortaya çıkan baskıya son vermek için devletin baskısı mazur görülebilir. Toplumun çoğunluğunun yararına olan, fakat tek bir kişi ya da küçük bir grup tarafından harcamaları karşılanamayan bir çok mal ve hizmeti de devlet sunabilir. Yine devlet, piyasaya arz edebilecek hünerleri olmayan özürsüz kişiler için, bir sosyal güvenlik ağı oluşturulabileceği gibi, yoksul kesimler için eğitim fırsatı doğurulması gibi hizmetlerde de bulunabilir.

Hayek'in özelleştirme ile ilgili yaklaşımına göre; "kamu kuruluşlarının özel girişimlerle aynı şekilde yönetilebilmeleri oldukça güçtür. Hükümetler, kamu teşebbüslerine yardım için baskı güçlerini ve özellikle vergilerle gücünü kullandıkları sürece, onların durumunu bir tür fiili monopole çevirecektir. Bunu örnekleme için devletin kendi girişimlerine sağladığı, destekleme - transfer gibi avantajları, özel girişimlere de sağlamalıdır. Bu şartların devletçe sağlanması imkansız olduğundan, piyasada rekabeti bozucu bir faktör olması nedeniyle de kamu girişimleri piyasaya devredilmelidir."<sup>3</sup>

Kısaca, Hayek'in ideali hem harcama hem de gelir yönünden ilkelere (yasa gücü) sınırlanmış bir devlettir. Bu ilkeler rejiminde, hükümetlerin güvenlik faaliyetlerine, savaş gibi, şiddetli iktisadi krizler gibi olağanüstü durumlarda izin verilebilir. Bununla birlikte hedef devlet faaliyetlerini ulaşılabilir derecede küçültmektir. Ona göre devlet faaliyetleri, kişisel özgürlüğün ihlalden çok, onun güvencesi olduğu sürece haklılık kazanır. Toplumun belirli bir bölümünün korunmasına ya da çıkarlarına yönelik devlet ilkeleri ya da kamu politikaları bir müdahale olarak nitelendirilebilir. Aksine bu ilke ve politikalar toplumun

<sup>1</sup> Turan YAY, a.g.e. s.74.

<sup>2</sup> Mustafa ÖZEL, a.g.e., s. 149.

<sup>3</sup> Turan YAY, a.g.e., s. 74.

her kesimine uygulanıyorsa, liberal devletin yasaları, müdahaleyi değil özgürlüğü kuracaktır. Böyle bir ilkeler rejimi olmaksızın, ne kişisel özgürlük ne de etkin piyasa rekabeti oluşabilir.

## b) Chikago İktisat Okulu ve "Sınırlı Devlet" Önerisi

Devletin sınırlandırılarak küçültülmesi yaklaşımlarından birinin de sahibi, Milton Friedman'ın öncülüğünde kurulan Chicago İktisat Okulu'dur. Bu okulun görüşleri iktisadi literatürde "Monetarizm" olarak bilinmektedir. Monetarizm, esas itibarıyla para teorisi ve politikası ile enflasyon ve işsizlik üzerinde yoğunlaşan bir yaklaşım olmakla birlikte,<sup>1</sup> Milton Friedman'ın, serbest piyasa ekonomisi ve devletin görev ve fonksiyonlarına dair pek çok eseri vardır. Özellikle "Kapitalizm ve Özgürlük (Capitalizm and Freedom)" isimli eserinde, görüşlerini ve devletin bulunması halinde kişisel özgürlüğü kısıtladığı alanları, detaylı bir şekilde anlatmaktadır.

**Özgürlükçü Devlet :** Toplumdan ve devletten önce kişisel özgürlüğü savunan Friedman, "Capitalizm and Freedom" isimli eserinin birinci bölümünde, milyonların iktisadi faaliyetlerinin eşgüdümü için iki yolun varlığını bildirmektedir. "Bunlardan birincisi, zor kullanılmasını gerektiren merkezi yönlendirme ki bu, teknik ordu ve modern totaliter devletin tekniğidir. İkincisi ise; kişisel ve gönüllü işbirliğine dayalı piyasa alanlarının tekniğidir. İşte bu serbest teşebbüs mübadele ekonomisine "rekabetçi - kapitalizm" adı verilmektedir."<sup>2</sup>

"Friedman'a göre, özgür bir ülkede devletin ilk amacı özgürlüklerin korunması ve devam ettirilmesini sağlamak olmalıdır. Ülke (toplum) özgür insanların toplamından ibaret olup onların üzerinde yer almaz. Kişilerin sorması gereken "ben ve vatandaşların devlet aracılığıyla ne yapabiliriz?" olmalıdır. İlk amaç ise özgürlüklerin korunmasıdır."<sup>3</sup>

**Devletin Faaliyet Alanı :** Siyasal ve ekonomik iktidarların ayrıldığı ve dağıtıldığı bu ekonomide devletin görevi gönüllü-mübadele düzeninin korunmasıdır.<sup>4</sup> Bunun için de devlet şu alanların dışına çıkmamalıdır:

- Vatandaşların özgürlüğünün dış düşmanlardan korunması, yani savunma hizmetlerinin yapılması.
- Kişilerin, birbirine baskı yapmalarını önlemek için hukuk ve düzenin sağlanması, yani adalet hizmeti.
- Rekabetin teşvik edilmesi ve aksak rekabetin önlenmesi
- Kişilerin gönüllü olarak yaptıkları sözleşmelerin uygulanmasını sağlamak.
- Mülkiyet haklarının uygulanmasını sağlamak
- Para politikası için bir çerçeve oluşturulması
- Dışsallıkların bir çözüme kavuşturulması
- Teknik monopollerin (doğal monopollerin) faaliyetlerinin üstlenilmesi

<sup>1</sup> Fevzi DEVRİM, Kamu Maliyesine Giriş- 1995 Rem Ltd. s.81

<sup>2</sup> Milton Friedman, Kapitalizm ve Özgürlük, (Çeviren: Doğan Erberk, Nilgün Himmetoğlu), Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1988, s. 31.

<sup>3</sup> Güneri AKALIN, Kamu Ekonomisi, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1981, s.8.

<sup>4</sup> Güneri AKALIN, a.g.e., s. 9.



- Akıl hastaları ve küçüklerin korunması.

**Negatif Gelir Vergisi :** Friedman eserlerinde refah devleti anlayışına olan hoşnutsuzluğunu sık sık dile getirir. Bununla birlikte piyasa ekonomisinde gelir düzeyi düşük olan kimselerin korunması yönünde fikirler de geliştirmiştir. Mesela, negatif gelir vergisi (negativ income tax) adını verdiği bir sistemde, devletin fakirlik çizgisinin altında gelire sahip olan kimselerden vergi almaması gerektiğini, aksine bu kimselere devletin bir ödemedede bulunmasını savunur.

**Gönüllü Hizmetler :** Friedman, gönüllü hizmet kuruluşlarının (hayırsever kuruluşlar) da akıl hastası ya da küçük çocuklarda ilgili hizmetlerde etkin olabileceğini, fakat bu alanda asıl görevin devlete düştüğünü söyler. O, bunu şöyle ifade eder: "Böylelerinin (akıl hastası ve çocukların) bannındınlmaları ve bakılmalarında, kişilerin gönüllü etkinliklerine dayanabilseydik çok iyi olurdu. Ama, sanırım, bu tür hayırsever etkinliklerin yetersiz kalacağını göz ardı edemeyiz. Bu nedenle bunların bakımının devlet aracılığıyla düzenlenmesini isteyebiliriz."<sup>1</sup> Friedman askerlik konusunda da oldukça özgürlükçüdür. O, askerliğin zorunlu değil gönüllü olmasını savunmaktadır.

**Özelleştirme ve Kupon (Voucher) Sistemi :** Eğitim ve sağlık hizmetleri de piyasa tarafından sunulmalıdır. Bu teklifte yoksulların durumu yine göz ardı edilmemektedir. Friedman, "kupon sistemi" (voucher system) adını verdiği bir plan çerçevesinde, yan-kamusal mal ve hizmetler olan eğitim ve sağlık hizmetleri ile erdemli mal ve hizmetlerin piyasa kesimince arz edilebileceğini savunur. Ona göre önemli olan, serbest fiyat mekanizmasına güvenmek ve ona işlerlik kazandırmaktır.

Friedman serbest piyasanın "erdemini" bu şekilde açıklamakla birlikte, bunun devlete olan ihtiyacı ortadan kaldırmadığını söyler. Aksine, devlet hem oyunun kurallarının saptanmasına yarayan bir çeşit toplu tartışma aracı (forum) hem de üzerinde anlaşmaya varılan kuralların uygulayıcısı ve yorumcusudur.<sup>2</sup>

**Doğal Tekeller :** Özellikle devlet, gönüllü mübadelenin mümkün olmadığı; "teknik tekel" (doğal monopol) ve "komşuluk etkileri" (dışsallıklar) alanlarında etkin görev almak zorundadır. Tekel, mübadelenin olmadığı hali ifade eder. Tekel ya devlet desteğinden ya da kişiler arasındaki anlaşmalardan doğar. Bunlarda devletin görevi, ya devletin tekeli beslemesini ortadan kaldırmak ya da anti-tröst yasalarındaki gibi, kuralların etkili biçimde uygulanmalarını sağlamaktır. Friedman'a göre "Teknik şartlar, tekeli rekabetçi piyasa güçlerinin sonucu olarak ortaya çıkarırsa, bu durumda ancak üç tekel hali mümkündür; özel tekel, kamu tekeli ya da kamu düzenlemesi. Bunlardan üçü de kötü olmakla birlikte, istemeyerek de olsa özel tekelin en iyisi olduğunu söylemek zorundayız".<sup>3</sup>

**Friedman'ın Devlet Görüşü :** Friedman'a göre, devlete ihtiyaç duyulmasının nedeni, mutlak özgürlüğün imkansız olmasındandır. "Bir felsefe olarak anarşi (devlet karşıtlığı) ne kadar çekici gelse de, kusurlu insanoğlunun dünyasında uygulanması imkansızdır. Devletin uygun etkinliklerinin neler olacağına karar vermede en önemli sorun, farklı kişilerin özgürlükleri arasındaki çatışmaların nasıl halledileceğidir.

<sup>1</sup> Milton FRIEDMAN, a.g.e., s. 63.

<sup>2</sup> Kemal SAYBAŞILI, a.g.e., s. 75-76.

<sup>3</sup> Milton FRIEDMAN, a.g.e., s56.

Hukuk ve düzeni koruyup sürdüren, mülkiyet haklarını tanımlayan, mülkiyet haklarında ve ekonomik oyunun diğer kurallarında değişiklik yapabileceğimiz bir araç olarak hizmet veren, kuralların yorumu üzerindeki anlaşmazlıklarda hakemlik yapan, anlaşmaları yürüten, rekabeti geliştiren, maddi imkan sağlayan, teknik tekelleri ve çoğunlukla devlet müdahalesini haklı gösteren komşuluk etkilerini giderecek etkinliklerde bulunan, deli olsun, çocuk olsun sorumsuz kişilerin korunmasında özel hayır demeklerine ve özel aileye ek yardım veren bir devlet. İşte böyle bir devletin, hiç kuşkusuz yerine getireceği önemli görevler vardır.”<sup>1</sup>

Kısaca, Friedman'ın devlet anlayışı; pür özel mallar alanında hakem devlet, erdemli mallar alanında himayeci devlet, doğal tekel ve dışsallıklar açısından da müteşebbis devlet olarak özetlenebilir.

### c) Virginia Kamu Tercih Okulu ve “Sınırlı Sorumlu Devlet” Yaklaşımı

Devletin gücünün ve ekonomideki rolünün sınırlanmasına ilişkin yeni bir akım da, Virginia Politik İktisat Okulu tarafından ileri sürülen, “Kamu Tercih” (Public Choice) yaklaşımıdır. “Anayasal İktisat” (Constitutional Economics) olarak da adlandırılan ve son yıllarda, yoğun eleştiri ve tartışmalara konu olan bu akımın önde gelen teorisyenlerinden biri ve kurucusu olarak kabul edilen James M. Buchanan'ın, 1986 yılında iktisat nobel ödülünü kazanması, akımın daha çok dikkatlere konu olmasına yol açtı.<sup>2</sup> Bu akıma göre, iktisadi problemlerin en önemli sebebi, devletin siyasi ve hukuki yapısındaki aksaklıklardır. O halde bu sorunlar “anayasal bir reform”la aşılmalıdır.

İktisadi Problemlerin Sebepleri : Daha önce pek çok yazarın siyasi yapıyı gözden uzak tutmasının yanın da, Hayek, kamu kurumlarında zararlı ve başarısız uygulamaları koruyan mekanizmaların varlığından bahsetmişti. İngiliz siyaset bilimci John Gray'e göre, Hayek'in anti-müdahaleci yaklaşımında bir eksiklik olarak, bu mekanizmaların neler olduğunu ifade edememesinden doğan boşluk, Virginia Kamusal Tercihler Okulu'nun çalışmalarıyla doldurulmuştur.<sup>3</sup>

Anayasal iktisatçıların iktisadi problemlerin sebebi saydıkları, sosyal, siyasi ve hukuki aksaklıklar kısaca aşağıda özetlenmiştir:

- Siyasi yozlaşma düzeltilmeden, iktisadi sorunların çözümü mümkün değildir. Çünkü yozlaşan siyasi mekanizma, iktisat politikalarını etkilemektedir.
- “Çoğunluk ilkesi” batı demokrasilerinde keyfiliğe yol açmakta ve bir bakıma halkın iradesini yansıtan “egemenliği”, genel eğilimin değil, sınırlı sayıda insanın, istek ve iradelerinin yansıtılmasını sağlayan bir araca dönüştürmektedir.
- Özellikle, kamuoyunu dikkate almayan karizmatik liderlerin arzu ve isteklerinin, parti disiplini yoluyla, meclise çoğunluğun karan olarak yansıtılması, maliyeti topluma ödettirilen, siyasi ve iktisadi çerçevenin belirlenmesinde, etkin rol oynamaktadır.

<sup>1</sup> Milton FRIEDMAN, a.g.e., ss. 52-65.

<sup>2</sup> Arif ERSOY, İktisadi Teoriler ve Düşüncelerin Gelişme Tarihi, ABAM Yayını, İzmir, 1990 s. 301.

<sup>3</sup> Turan YAY, a.g.e., s.71.

• “Nepotizm” olarak adlandırılan eş-dost kayırmacılığı; devlet görevlerine atama, koruyucu teşvik uygulamaları ve iktisadi ünitelerin belli çıkarlara hizmet edecek şekilde düzenlenmesi şeklinde ortaya çıkarak, iktisadi mekanizmayı olumsuz etkilemekte ve kaynak israfına yol açmaktadır.

• Çıkar ve baskı gruplarının taleplerinin siyasi baskı yoluyla uygulanması, ekonomik politikaların toplumun genel eğiliminin aksine, baskı gruplarının çıkarına hizmet edici doğrultuda uygulanmasına yol açmaktadır. Bu yolla, siyasi ve hukuki yapı, toplumdaki sayılı kişilere kaynak aktarıcı bir rol oynamaktadır.

• Partizanlık ve taraf tutma alışkanlığı ile seçmenin rasyonel davranmaması, yöneticinin keyfiliğini arttırmaktadır. Böylece rasyonel olmayan siyasi kararların iktisadi hayatta yol açtığı maliyetlerin halka yüklenmesine sebep olmaktadır.

• Politikada kısa vadeli çıkarların öne alınması sonucu, seçim öncesi cari harcamalarını, iç ve dış borçlarla finanse eden politikaların yükünü uzun dönemde halk ödeyecektir.

• Kamu harcamalarının, bürokrasinin büyümesiyle orantılı artmasının yol açtığı bütçe açığının, enflasyona neden olmasının yanında, yavaş işleyen bürokrasinin, hızlı ve sürekli değişen iktisadi faaliyetlere müdahalesi problem doğurmaktadır.

• Yasal denetlemenin dışında kalan, bütçe dışı fonların, son yıllarda yaygınlaşması ve kamu harcamaları içindeki payının artması, iktidara ilave gelir-gider imkanı sağlamasıyla, kamu kaynaklarının denetimsiz ve irrasyonel kullanılmasına yol açmaktadır.

Anayasal Reform Önerisi : Anayasal iktisat, iyi bir toplumsal düzeni oluşturacak politik kuralların ve kurumların toplumsal sözleşmeye dayalı olarak belirlenmesini savunmaktadır. Bu yönüyle, vatandaşların politik ve ekonomik alandaki hak ve özgürlüklerinin korunması için devletin hem politik hem de ekonomik hak ve yetkilerinin belirlenmesi ve sınırlanması gerekmektedir. Buchanan ve diğer sözleşmeciler liberalizmi savunanlar, anayasaların “politik anayasa” hüviyetinin dışında “ekonomik anayasa” hüviyetine de sahip olması gerektiğini savunmuşlardır. Ekonomik anayasa, başlıca şu iki konuya ilişkin hukuki normların nasıl olması gerektiğini incelemektedir.<sup>1</sup>

- Devletin ekonomik hak, yetki, görev ve sorumlulukları,
- Kişilerin ekonomik hak ve özgürlükleri

Sözleşmeciler liberalizmi savunanlar, devletin görev ve sorumluluklarının, çok açık ve net bir şekilde ve sınırları ile birlikte anayasada yer alması gerektiğini belirtmektedirler.<sup>2</sup> Böylece kişisel ekonomik hak ve özgürlüklerin korunması için, bir “Ekonomik Anayasa”ya ihtiyaç vardır. Ekonomik anayasa içerisinde şu konulara yer verilmelidir.<sup>1</sup>

• Devletin görevi ne olmalıdır? Devletin hangi tür işleri yapmasına izin verilmelidir? Devlet iç ve dış güvenliğinin korunması, adaletin temini vb. hizmetler dışında görevler üstlenmeli midir? şeklindeki sorular açıklığa kavuşturulmalıdır.

• Anayasada kamu harcamalarına ilişkin bazı kantitatif sınırlamalar yer almalıdır. Kamu harcamalarındaki artış yüzdesi GSMH'daki artış yüzdesi ile ilişkilendirilmelidir. Örneğin; toplam kamu

<sup>1</sup> C.Can AKTAN, Gerçek Liberalizm Nedir, T yayımları, İzmir, 1994, s.36.

<sup>2</sup> C.Can AKTAN, Gerçek Liberalizm Nedir, a.g.e., s. 36.

harcamalarındaki artış yüzdesinin önceki yıl GSMH'daki artış yüzdesini geçemeyeceği anayasal norm olarak tespit edilebilir.

• Vergileme hakkı ve yetkisi, anayasalarda açık, net ve anlaşılır biçimde yer almalıdır. Maksimum vergi oranları ve bunların belli bir süre (5-10 yıl gibi) değişmeyeceği anayasal güvence altına alınmalıdır.

• Denk bütçe ilkesi, anayasalarda güvence altına alınmalı ve hangi hallerde (kriz ve savaş hali) bu ilkedan vazgeçilebileceği belirtilmelidir.

• İdareler arası mali bölüşüme ilişkin esaslar, anayasada yer almalıdır. Devletin vergileme yetkisi kısmen mahalli idarelere devredilmelidir.

• Devletin, para basma hakkı ve yetkisi anayasal normlar ile sınırlandırılmalıdır. Merkez bankaları, ancak anayasalarda belirtilen oranda, para arzını arttırabilmelidirler.

• Devletin, serbest piyasa ekonomisinin işlerliği için, rekabeti teşvik edecek ve aksak rekabeti engelleyecek kuralları, anayasal çerçevede tespit etmesi gereklidir.

• Uluslararası ekonomik ilişkilerde serbest ticaretin esas olduğu hususunun da, yine ekonomik anayasa içerisinde belirlenmesi önem taşımaktadır.

**Kamu Ekonomisinin Yetersizliği Hipotezi :** Kamu tercihi yaklaşımının en önemli başarılarından birisi de, teorik refah iktisatçıların ileri sürdüğü "piyasa ekonomisinin yetersizliği" (The Theory of Market Failure) teorisine karşılık, "kamu ekonomisinin yetersizliği" (The Theory of Government Failure) teorisini<sup>2</sup> ortaya atması olmuştur. Buchanan'a göre; "devletin iktisadi hayattaki rolü hem bütçe, hem de bürokratların sayısı açısından sürekli büyümektedir. Büyüyen devlet karar ve uygulamalarıyla kişisel tercihleri etkilemekte ve kişinin kararlarındaki rasyonaliteyi azaltmaktadır."<sup>3</sup> O, aşırı büyümüş devleti "Leviathan" olarak tanımlamıştır. Aşırı büyümüş, leviathan devletin ortaya çıkmasını, kamu tercihi iktisatçıları iki sebebe bağlamışlardır;

Birincisi; siyasal karar alma mekanizmasında rol alan seçmenlerin, politikacıların ve bürokratların kendi çıkarlarını maksimize etme çabalarıdır. Seçmenler, kendi çıkarlarına olan hizmetlerin ve refah tedbirlerinin arttırılmasını isterlerken, politikacılar da yeniden seçilmeyi garantilemek için bütçenin hacmini genişletirler.

İkincisi ise, birinci sebebi de ortaya çıkaran ana sebeptir. Buna göre "devlet faaliyetlerindeki aşırı genişlemenin baş sebebi, Keynesyen İktisat Politikalarının, "tarafsız devlet" ve "denk bütçe" anlayışı yerine "müdahaleci devlet" ve "telafi edici bütçe" yaklaşımını esas almalarıdır.<sup>4</sup> Böylece Keynesyen iktisat, halkın ve politikacıların ortak çıkarına olan meşru bir zemin oluşturmuştur. Politikacıların Keynes'in politikası sayesinde, açık harcama ve enflasyonist finansmanı töre haline getirmeleri, kamu ekonomisini alabildiğine büyüttüğü gibi, içinden çıkılmaz bir borç tuzağına da düşürmüştür.

<sup>1</sup> TÜSİAD, Optimal Devlet, a.g.e., s. 87-88.

<sup>2</sup> J. M. BUCHANAN, a.g.e. s.106.

<sup>3</sup> Arif ERSOY, a.g.e., s. 303.

<sup>4</sup> Ramazan GÖKBUNAR, "Maliye Politikalarına Anayasal İktisat Yaklaşımı", Yönetim ve Ekonomi, dergi, Celal Bayar Ün. yayını, Sayı:1, Manisa,1995 s. 123.

#### d) Frieberg Okulunun "Aktif ve Fonksiyonel Devlet" yaklaşımı

Frieberg Okulu iktisatçıları, Adam Smith'in öngördüğü, "görünmez el" ya da doğal düzen yaklaşımının, tek başına yeterli olmadığını ileri sürmüşlerdir. Devletin sınırlandırılmasından yana olmakla birlikte, laissez faires ilkesine de karşıdırlar. Onlara göre, serbest piyasa ekonomisi içerisinde tam rekabet, tabii haliyle kendiliğinden ortaya çıkmaz. Aksine piyasaların, bir ordo-sosyal (sosyal düzen) şeklinde, devlet tarafından yönlendirilmesi ve yasal- kurumsal tedbirlerle de korunması gereklidir.

Öncülüğünü Walter Eucken ve Franz Böhm'ün yaptığı Frieberg Okulu İktisatçıları, bu düşüncelerini uzun zaman ORDO adını taşıyan bir dergiye yazmışlardır. Böylece "ORDO Liberalizmi" adı verilen bir akım ortaya çıkmıştır.<sup>1</sup>

Sosyal Piyasa Ekonomisi : Almanya'da ortaya çıkan ORDO liberalleri ve Frieberg okulu, A. Müller Armack'ın katkılarıyla hız kazanmıştır. Daha önce sosyalist ve piyasa ekonomisi olmak üzere iki ekonomik sistem bilinirken, Müller, bir üçüncü ekonomik sistem olarak " Sosyal Piyasa Ekonomisi"ni geliştirmiştir. Sosyal piyasa ekonomisi Federal Almanya'da Ludwig Erhard döneminde uygulanmıştır.

Ordo liberallerinin, devletin ekonomiye müdahalesi ve piyasa ekonomisi hakkındaki görüşleri aşağıda özetlenmektedir:

• Ordo liberalleri, hem merkezi planlamayı, hem de laissez faires ilkesini reddetmektedirler. Bu düşünürler, serbest mübadelenin erdemlerine inanmakla birlikte, serbest piyasanın sosyolojik, ekonomik ve ahlaki bakımlardan kendi kendine işler olmadığını belirtmektedirler.

• Ordo liberalleri, piyasa ekonomisine fonksiyonel işlerlik kazandırmak için devletin, düzenleyici kararlar almasını ve uygulamasını gerekli görmektedirler. Ordo liberalleri "serbest piyasa ekonomisi" yerine "sosyal piyasa ekonomisi" kavramını kullanmayı tercih etmektedirler. Onlara göre, sosyal piyasa ekonomisinde, klasik liberalizmin sınırlı devlet düşüncesinin yerini, aktif ve fonksiyonel devlet düşüncesi almıştır.

• Liberalizm anlayışları, "sosyal liberalizm" olarak da adlandırılabilir. Ancak bir kısım düşünürler, özgür bir toplumun dayandığı kişisel görev ve sorumluluk duygusunu tahrip eden, "sosyal refah devleti" anlayışına karşı hoşnutsuzluklarını da dile getirmektedirler.

• Devletin görev ve fonksiyonları şöyledir; Devlet, özel mülkiyetin kullanım kurallarını, para sistemini oluşturan kuralları, mali sistemi oluşturan kuralları, tekellerin kontrolü ve rekabete işlerlik kazandıracak kuralları tespit eder. Böylece ekonomik düzen politikası, piyasa ekonomisine fonksiyonel işlerlik kazandıracak ve merkezi planlamaya ihtiyaç bırakmayacaktır.

<sup>1</sup> C. Can AKTAN, Gerçek Liberalizm Nedir, a.g.e., s.38.



• Ordo liberallerine göre klasik liberallerin en büyük hatası, serbest piyasa ekonomisinin "ahlakî" yönden bağımsız olduğunu varsaymış olmalarıdır. Röpke'ye göre, liberalizmin gerçek felsefesi arz ve talebin kendi haline bırakılmasından öteye gitmelidir. Laissez faires ilkesine, körü körüne inanma, ekonomide dengeleri bozar ve istikrarsızlık getirir.

Sonuç olarak; Yukarıda incelemeye çalıştığımız, ekonomide devletin küçültülmesine yönelik görüşler, genellikle devlete karşı kişisel özgürlüğü savunmaktadır. Bunun sağlanabilmesi için de, bütün yaklaşımların üzerinde birleştikleri; kişisel özgürlüklerin ve devlet faaliyetlerinin sınırlarını ortaya koyan etkin bir yasal düzenlemenin gerektiğidir. Devlet, iktisadi hayata müdahale ederek kişisel özgürlüğü ihlal etmektedir. Halbuki devletin özel girişimci gibi iktisadi girişimde bulunması mümkün değildir. Hükümetler, devletin iktisadi kuruluşlarına yardım etmek için baskı gücünü kullanırlar ve bu da onların durumunu bir tür fiili monopole çevirir. O halde devlet, sadece bir hakem rolü oynamalıdır. Oyunun kurallarını belirlemeli ve oyuncuları serbest bırakmalıdır.

## II. MAL VE HİZMETLERİN TEMEL NİTELİKLERİ

İnsanoğlu toplu ve kolektif yaşama kabiliyeti ve belki de mecburiyeti sonucu ortak kararlar alarak, ihtiyacı olan mal ve hizmetleri, bazen kişisel, bazen de kolektif şekilde üretmeye çalışmıştır. Kişilerin özel ve toplumun genel ihtiyaçlarının artması ve bunların giderilmesi ihtiyacı, özel ve kolektif üretim tekniklerini geliştirerek "Kamusal mal ve hizmetler" ve "Özel mal ve hizmetler" kavramlarını ortaya çıkarmıştır. Bunlardan özel mal ve hizmetler, kişisel ihtiyaçları karşılamak için tüketime konu olan mal ve hizmetleri; Kamusal mal ve hizmetler ise, toplumun, tümünün ihtiyacını birden karşılayan mal ve hizmetleri kapsamaktadır. Bu iki temel mal ve hizmet türlerinin dışında ve iki türden de bazı özellikleri bünyesinde bulunduran bir kısım mal ve hizmetlerde mevcuttur. Bunlardan birisi "yarı kamusal mal ve hizmetler" diğeri de "doğal tekel malları" şeklinde isimlendirilmektedir.

### A. ÖZEL MAL VE HİZMETLER

Bilindiği gibi, insanların ihtiyaçlarını gidermeye yönelik mal ve hizmetler, ortaklaşa tüketime konu olan kolektif nitelikli mallar ve tek tek tüketime konu kişisel nitelikli mal ve hizmetler olarak ikiye ayrılmaktadır. Özel mal ve hizmetler, kişisel ihtiyaçları gidermeye yönelik, faydası bölünebilen, fiyatlandırılarak pazarlanabilen, bir kişi tarafından tüketilmekle son bulan ve aynı anda birden çok kişi tarafından tüketilemeyen mal ve hizmetlerdir. Kişisel giyim eşyaları, ekmek, tuz, araba, televizyon gibi mallar özel mallardır. Bu malların üretim birimi ise esasen devlet dışı üretim birimleri olmakla birlikte, devletin de özel mal ve hizmetler üretmesi söz konusu olabilmektedir. Fakat, kamu ekonomisinde de üretiliyor olması, bu malların temel niteliklerinin değiştiği anlamına gelmemelidir. Bu çerçevede özel mal ve hizmetlerin niteliklerini sıralamaya çalışalım:

- - Özel malların arzını düzenleyen, kişilerin bu mallara olan taleplerinin toplamıdır. Yani piyasa talebidir. Piyasada talep fazla ise, üretim artar, talep düştüğünde üretim kısılır.
- - Özel mal ve hizmetlerin faydası bölünerek sadece bir kişiye tahsis edilebilmektedir. Böylece, elde edilen faydanın maliyeti de bir kişiye ödetilebilmektedir. Böylece mal ve hizmetlerde

fayda ve maliyet yönünden optimum kaynak kullanımını sağlamak mümkün olmaktadır. "Mal ve hizmetlerin toplum için en uygun üretim miktarları, bunların son üretilen birimlerinin (marjinal), tüm toplum üyelerine sağladığı faydaların, tüm toplum üyelerine yüklediği maliyete eşitlendiği miktarlardır. Tüm faydası satın alana geçen ve tüm maliyeti üretence karşılanan özel mallarda, marjinal üretim biriminin faydası maliyetine eşitlenirse optimuma ulaşılır."<sup>1</sup>

- - Özel mal ve hizmetlerin bölünebilme ve kişilere tek tek tahsis edilebilme özelliğine bağlı olarak, bu mal ve hizmetlerin fiyatlandırılarak pazarlanabilmeleri mümkün olmaktadır.
- - Özel tüketim konu olan mallar ancak bir kişi tarafından aynı anda ve aynı miktar tüketilebilir. Tüketimde rekabet söz konusu olduğundan tüketimden mahrum edilebilme özelliğine sahiptirler.
- - Özel mallar bir bedel karşılığı arz edildiklerinden, fiyatını ödemeyenin faydalanması söz konusu olamaz. Dış fayda yaymadığı sürece, bedava faydalanmak mümkün değildir.
- - Özel malın tüketimi, kişisel tercih konusudur. Özel bir malın tüketilmesi için kişiler zorlanamazlar. Kişi kendisi için uygun görürse tüketir, istemezse tüketmez.

"Yukandaki özelliklere sahip mal ve hizmetler, tam rekabet şartları içinde mübadeleye konu edildiklerinde, kamu yarana uygun ve refah kaybına yol açmayan bir üretim-tüketim ilişkisine imkan vermemektedir. Bu tür malların, belirtilen şartlarda mübadele edildiği ortama serbest piyasa ortamı; bu tür ekonomik faaliyetlere de serbest piyasa ekonomisi denilmektedir."<sup>2</sup>

## B. KAMUSAL MAL VE HİZMETLER

Kamusal mallar tüm toplumun ortak kullanımına açık olan, faydası kişilere ayrı ayrı bölünemeyen, bu sebeple fiyatlandırılmaları söz konusu olmayan ve bir kişinin tüketimi, bir başkasına mani olmayan mallardır. Mesela iç güvenlik devletin arz ettiği bir kamusal maldır. Bir kişinin iç güvenlik hizmetinden yararlanması, başkalarını bu konuda sınırlamaz, aynı oranda ve aynı anda herkes bu hizmetten yararlanabilir. Hatta bunun için bir fiyat ödemeyenler bile sınırlanamazlar.

Kamusal mal ve hizmetler yukandaki tanım kapsamında ideal ve katışıksız konumda bulunurlar. Halbuki, kamusal mal ve hizmet kapsamında olan bir kısım mal ve hizmetler, bazı özellikleri itibarıyla kamusal bazı yönleriyle de özel mal görünümü arz etmektedir. Özel mallar kategorisinden; bölünebilirlik, pazarlanabilirlik, fiyatlandırılabilirlik, (kısmen) mahrum edilebilirlik ve özel fayda gibi özellikleri, kamusal mallar kategorisinden de; mahrum edilemezlik ve kolektif (sosyal) fayda gibi özellikleri bünyesinde bulunduran bu mallara, kamu ekonomisi literatüründe "yanı kamusal mallar" ya da "karma mallar" adı verilmektedir. Eğitim ve sağlık hizmetleri tipik yan kamusal mallardır. Bu iki malın da kişilere bölünmesi, fiyatlandırılabilirliği mümkündür. Kişiye özel yarar sağlar. Öte yandan, kişilerin, eğitim ve sağlık yapıları esasen toplumun tümünü ilgilendirdiği için kamusal yarar sağlar. Fakat bu kamusal yarar, devletin özel firmalara, en azından bu alanda gönüllü bir kısım kuruluşlara gördürmesi mümkündür. Yanı kamusal mal kavramına ileride ayrıntılı olarak tekrar değinilecektir.

<sup>1</sup> Kenan BULUTOĞLU, a.g.e., s.60.

<sup>2</sup> Fevzi DEVRİM, a.g.e., s.32.

## 1) Kamusal mal ve Hizmetlerin Özellikleri

Yukarıda genel özellikleri etrafında anlatılmaya çalışılan kamusal mallar, katıksız olduğu alanlarda kendine özgü belirli niteliklere sahiptir. Bu nitelikler onu özel maldan ayırmakta ve kolektif karakter kazandırmaktadır. Bunları belli başlıklar altında incelemek mümkündür.

### a) Üretiminin Kamu Ekonomisinde Kararlaştırılması

Kamusal malların ilk özelliği, bu malların üretimine, kamu ekonomisi üretim birimi olan devlet kuruluşları tarafından karar veriliyor olmasıdır. Bu noktadan hareketle, kamusal malların hem talebini hem de arzını siyasal sürecin belirlediği söylenebilir. "Özel malların arzını düzenleyen piyasa talebi - tüketici tercihleri- kriteri, bilindiği gibi, kamusal malların arzı için geçerli değildir. Pazarlanabilirlik özelliği olmadığından, piyasadaki gibi talep, dolayısıyla da fiyat teşekkül etmez. Bu durumda, piyasa ekonomisi kuralları içerisinde kar motif ile çalışan özel sektörün, toplumsal mal ve hizmetleri üretmeleri söz konusu olamaz."<sup>1</sup> Öyleyse kolektif nitelikteki ve tabiatı gereği bir kamu otoritesine ihtiyaç duyan bu gibi hizmetlerin (Adliye, savunma gibi) yerine getirilmesi için, özel sektörden farklı bir "kamu ekonomisi"ne ihtiyaç vardır.

Ancak siyasal süreçte, bazı kamusal mal ve hizmetlerin piyasa firmaları eliyle görülebileceği ileri sürülebilir (Hava kirliliğinin önlenmesi, itfaiye gibi). Fakat, kamu yararının söz konusu olduğu bu alanları, devletin tamamen terkedeceğini düşünmek mümkün değildir. En azından, bunlarla ilgili kararların alınmasında ve denetlenmesinde yerini koruyacaktır. Mesela itfaiye hizmetleri, özel firmaya verilmesi halinde, bunun ya sübvansede edilmesi ya da kolektif bir geliri desteklenmesi gerekir. Aksi halde özel sektör, aboneli olmayan, ya da söndürme maliyeti, elde edeceği geliri (karını) çok aşan bir yangını söndürmek istemeyebilecektir.

### b) Kamu Yararını Amaçlaması

Kamu hizmetlerinde Kamu yararı esastır. Bu malların tüketiminden kimse mahrum bırakılamaz. Dolayısıyla sunulan yarar özel değil, kamusal (kolektif) bir yararadır. Özel maldan elde yararlanma, tamamen kişiye özeldir. Kişi bu malı isterse tüketir, istemezse tüketmez. Halbuki kamu yararı kavramı, bünyesinde bir zorunluluk unsuru da taşıyabilir. Kişiler istedikleri zaman istifade edip istedikleri zaman vazgeçemezler. Siyasal karar alma organı kamu yararı gördüğü bir hizmeti zorunlu hale getirebilir, hatta bunun için özel vergiler bile tahsis edilebilir. Mesela eğitim hizmeti, pek çok ülkede ilk öğrenimle sınırlı tutulmak kaydıyla zorunlu tutulmuştur. Bu zorlamada kamu yararı söz konusudur. Çünkü, toplum içinde uyumlu ve sağlıklı bir fert olarak yaşayabilmek için, asgari eğitimi almamış kişiler, toplum için her zaman tehlike arz ederler. Keza, herkesin nüfus kağıdı edinme ya da belli başlı aşılması mutlaka yapmış olması mecburiyeti de bu hususta örnek olabilir.

Kamu faydası konusunda, ortaya çıkan önemli bir problem vardır. O da "Kamu mal ve hizmetlerinin ortaya konmasına kriter teşkil eden "kamu faydası"nın ne olduğuna kim karar verecek" sorusudur. Totaliter devlet yönetimleri için böyle bir sorunun, bir anlam ifade etmesi elbette beklenemez. Ancak,

demokratik parlamenter yapıya sahip devletlerde, bu soru önem kazanmaktadır. Çünkü, bilindiği gibi kamu yarana karar veren, siyasal süreçtir. Bu süreci belirleyen politikacıların, ekonomik ve politik çıkarlarını maksimize etme eğiliminde oldukları bilinmektedir.

Kamu Tercih teorisyenlerinin, pozitif gözlemlere dayalı olarak geliştirdikleri bir düşünceye göre, siyasal süreçte alınan kararlar, gerçekte kamu yararını yansıtmamakta ve aslında sürece katılan kişilerin, özel tercihlerinin bir yansıması durumunda bulunmaktadır. Gerçekten de karar sürecine katılan kişilerin (politikacıların) her biri aslında kendi çıkarlarını maksimize etme düşüncesindedirler. Bunun bir sonucu olarak, siyasal süreçte oy çoğunluğunu ele geçiren siyasi iktidar, kendi tercihlerini, kamu yarana sahip bir hizmet olarak ilan edebilmektedir. Bu durumda, iktidar azınlıkta kalan seçmenlerin tercihlerini görmezden geldiği gibi, bu kesimin talebinin söz konusu bile olmadığı kamu hizmetinin finansmanına, yine bu kesimin mecburi katılımını temin edebilmektedir. Bu yaklaşımla, özel kesim tarafından da üretilebilecek pek çok hizmet, siyasi tercihler sonucu, kamu yarana sahip hizmet olarak, bütçeden finanse edilebilmektedir.

Görüldüğü gibi, kamu yaran kavramı, oldukça tartışmalı bir zemine sahiptir. Fakat kişiler, çoğu zaman bunun farkına bile varamamaktadır. Halk bazen politikacıların kişisel tercihinin, bazen de hükümetin ideolojik yaklaşımlarının eseri olan mal ve hizmetleri, "kamu yaran" yaklaşımı altında kabul etmekte ve bunun için de ek bir vergi ödemektedir. Vatandaşın, siyasal sürecin işleyişi hakkında yeterince bilgilendirilmeyişi ve bazı rakam oyunlarıyla kasıtlı olarak yönlendirilişinin sonucu olan bu durumu, kamu tercihi iktisatçıları "seçmen bilgisizliği" hipoteziyle incelemişlerdir.

### c) Tüketiminde Rekabetin Olmaması

Kamu malları herkesin ortaklaşa, aynı anda ve birbirine engel olmaksızın kullanabildikleri mallardır, Mesela; hava, deniz balıkları, savunma vs. gibi mallar. Bu mallardan bir kişinin istifade ediyor olması, bir diğerinin de aynı malı tüketmesini engellemez. Yani tüketim kısıtlı olmadığı için rekabet etmek için gerekli şartlar da yok demektir. Halbuki tüketimde rakip olma özelliği bulunan, özel mallarda, bir kişinin, bir malı (mesela ekmeği) tüketmesi, başka bir kişinin aynı malı tüketmesini imkansız hale getirir. "Aynı anda ortada iki aç insan ve bir dilim ekmeğe varsa, bu iki kişi tüketimde birbirlerinin rakibidirler. Çünkü ekmeği ancak biri yiyecek, diğeri ise aç kalacaktır<sup>2</sup>

Halbuki, bir kamu hizmeti alanı olan hava kirliliğiyle mücadele de, fertlerin her biri, hizmetten eşit şartlarda ve birbirleri arasında rekabet olmaksızın istifade ederler. Bu durum, "kamu hizmetlerinden kimsenin mahrum edilemeyeceği" ilkesini de beraberinde getirir. Bir bölgede ortaya çıkan, salgın hastalık için alınan tedbirlerde de aynı durum geçerlidir. Böyle bir problem ortaya çıktığında, hastalığın sadece o bölge sınırlarında kalması ve dışarıya, yani toplumun diğer kesimlerine yayılmaması için, öncelikle bir karantina uygulanır -ki bu tamamen fiili hizmetin dışında kalan diğer bölgelerin yaran için yapılır- ve o bölge içinde hastalık yok edilmeye çalışılır. Görüldüğü gibi hizmet bölgesel değil tüm toplum yarandır.

<sup>1</sup> Halil NADAROĞLU, a.g.e., s. 51.

<sup>2</sup> J.K. GALBRAITH, a.g.e., s. 224-225.

#### **d) Tüketimin Bazen Zorunlu Olması**

Bazı malların zorunlu talep edilmesi şartını haiz olmasını da, tüketimden mahrum edilememesi prensibi içerisinde değerlendirilebilir. Çünkü her iki halde de hizmet tüm toplumu kapsayıcı özellik taşıyor. Mesela mecburi eğitim, nüfus cüzdanı çıkarılması, mecburi askerlik hizmeti ve benzeri. Kişiler, istemeseler de bunlardan yararlanmaya kanunla mecburi tutulmuşlardır.

#### **e) Bölünüp Pazarlanamaması**

Kamu mal ve hizmetlerinin bir diğer özelliği, daha önceki "mahrum bırakılmama" ve "rekabet konusu edilememesi" prensiplerinin bir yansıması olan "kamu mallarının pazarlanamayacağı ve bir bedel ödettirilemeyeceği" prensibidir. Çünkü daha önce de zikrettiğimiz gibi kamu malları kolektif bir maldır. Yani herkesin zorunlu olarak kullanması, kullanmadığı zaman ülke için tehlike arz ettiği bir özelliktedir. Bu yüzden üzerine, kimilerinin ödeyebileceği, kimilerinin ise ödeyemeyeceği bir fiyat koymak ve bu bedeli ödettirmeye kalkışmak mümkün değildir.

Böyle bir durumda kişiler, demokratik bir yapı baz alındığında bu hizmetten yararlanmamayı tercih edebilecekler demektir ki bu da, elbette kamu malının ruhuna aykındır. Yani fiyatlandırma, kişilerin ancak gönüllü olarak ve satın alıp almamakta serbest oldukları, özel mallar ve piyasa ekonomisine ait bir kavramdır. Kamu hizmetleri alanında ise böyle bir yaklaşım söz konusu olamaz. Bu alanda finansman ancak, vergileme yoluyla gerçekleştirilir. Bir bölgedeki salgın hastalığın tedavi edilmesine yönelik olarak, herkesin zorunlu olarak aşılmasıyla ilgili yürütülen çalışmada, hizmet için, ödenmesi gereken bir fiyat (personel ve aşı gideri) konması halinde, bazıları bundan kaçınabileceklerdir. Okullarda genel sağlığın korunması amaçlı olarak gerçekleştirilen, sağlık taramaları için de aynı şey söylenebilir.

Fakat fiyatlandırma, kamu hizmetinin gerçek değerini tespit ve harcamada şeffaflık amacıyla, belli bir yöntem dahilinde gerçekleştirilebilir. Mesela, sağlık hizmetini bir kamu hizmeti olarak kabul edersek, kişilere, istedikleri hastahanedeki sağlık hizmeti satın alabilecekleri şekilde bir bedel kuponu ya da senedi verilebilir. Böyle bir uygulama, hizmeti piyasadaki satın alabilecek insanların, kamu kurumlarından elenmesi ve gerçek ihtiyaç sahiplerine fırsat tanınması sonucunu doğuracağından, kamu hizmetinde bir tasamufa da gidilebilecektir. Dikkat edilirse bu durumda fiyatlandırma söz konusu olmakla birlikte, kamu hizmetinin niteliği değişmemekte, harcama yine kamu sektöründe gerçekleştirilmektedir.

#### **f) Kamusal Mal Finansmanında Vergi Paradoksu**

Kamusal malların finansmanı konusu, sosyal - psikoloji açısından incelendiğinde, ilginç bir paradoksu ve bir psikolojik akdanmayı bünyesinde barındırır. Kişiler, "iyi" olarak kabul ettikleri kamu hizmetlerinin, dolayısıyla kamu harcamalarının arttırılmasını isterler. Buna karşılık "kötü" olarak kabul ettikleri vergi ve harçları ödemekten pek hoşlanmazlar. Böylece, birinin değerinin varlığına bağlı iki şeyden, birini kabul ederken, diğerini reddederler. Halbuki, kamusal mallar alanında, vergi veren de vermeyen de hizmetten istifade etmektedir. Bu da kişileri, "nasıl olsa birileri ödeme yapar, biz vergi vermezsek de devlet hizmet sunmak zorunda" düşüncesiyle "bedavacı" (free-rider) olmaya yönlendirir. Oysa herkesin bu yaklaşımla hareket etmesi halinde, kamu hizmetleri finansman yetersizliğinden etkinliğini kaybedecek ve kamu harcamalarında, bütçe oranında bir azalmaya meydan verecektir. Bu da vatandaşın arzu



etmediği, fakat sebebi de bizzat kendisi olduğu, paradoksal bir durumdur. Bir tür vatandaş miyopluluğu (uzağı görememe) olarak da adlandırabileceğimiz bu aldanma, genellikle vergi konusunda vatandaşın iyi eğitilememiş olmasının bir ürünüdür.

Öte yandan kamu hizmetleri alanında bedavacılığı önlemek mümkün olmamaktadır. "Bedavacı olarak bu malları kullanmak herkese cazip gelmektedir. Aristoteles, uzun zaman önce şöyle demiştir; en çok sayıda kişinin ortak olduğu şeye en az ihtimam gösterilir. Eğer hiç kimse bu mallara para ödemeye gönüllü olmazsa, kimse bunları üretmeye gönüllü olmayacak, hiç değilse yeterli miktarda üretmeyecektir. Dolayısıyla bu malların üretimini sağlamak için kollektif katkılar -genellikle vergiler- gerekmektedir."<sup>1</sup>

## **2) Kamusal Mal ve Hizmetlerin Kapsamı**

Kamusal mal ve hizmetlerin bu güne kadar pek çok yazar tarafından değişik şekillerde tanımlanmıştır. Kimi yazarlar meseleye normatif açıdan yaklaşırken, kimileri de pozitif yönüyle inceleyerek, mevcut durumu ortaya koymaya çalışmışlardır. Buna rağmen kamusal mal ve hizmetlerin sınırını kesin olarak çizmek mümkün olmamıştır. Bunun için en sağlıklı metodun, mal ve hizmetlerin niteliklerinden hareket etmek olduğu açıktır. En ideal ayırmayı ortaya koyabilecek bu yöntem yine de, esasen kamuoyunun tercihine bağlı olan kamu hizmetlerinin kapsamını tam olarak belirginleştiremez.

### **a) Pozitif Yaklaşım**

Pozitif (mevcut) açıdan bakıldığında; Devletin ekonomiye müdahale ederek üretmeye başladığı pek çok özel mal ve hizmet, kamu hizmeti olarak görülmektedir. Kamuya ait tekstil fabrikaları, mağazalar vs. kamu sektörü eliyle yürütüldüğü için, zaman zaman yanlışlıkla kamu hizmeti olarak kabul edilebilmektedir. Halbuki bu çeşit hizmetler, kamu sektörü üretim alanına girmekle birlikte, kamu hizmeti kabul edilmeyebilirler. Devlet piyasaya özel mal ve hizmet arz ediyorsa, bunun anlamı devletin özel sektörün üretim alanına girmiş olduğudur. Yani bu durum özel alanda kamu sektörünün varlığını ortaya koyar.

Pozitif yaklaşıma göre, devletin sunduğu bütün mal ve hizmetler kamusal kapsamda sınıflandırılmalıdır. Böyle bir yaklaşımın kabul edilmesi halinde, kamusal malların temel niteliklerinin bulunmadığı sonucuna varırız. O zaman kamusal malların temel kriterini, kamuoyunun o malı kamusal olarak talep edip etmemesi ve siyasal iktidarı tercihleri olarak kabul etmek gerekmektedir. Öyleyse böyle bir yaklaşımın teorik olarak yanlış olduğu söylenebilir.

### **b) Normatif Yaklaşım**

Kamusal malların, temel nitelikleri bölünememeleri, fiyatlandırılmamaları, mahrum edilememeleri ve rekabete konu olmamalarıdır. Halbuki, devletin iktisadi teşebbüsleri aracılığıyla ürettiği malların tamamı özel tüketime konu mallardır. Fiyatlandırılabilirler ve hatta rekabet konusudurlar. Bu durumda bu mal ve hizmetlerin normatif (ideal - olması gereken) açıdan kamusal kapsamda sınıflandırılmaları mümkün görülmemektedir.

<sup>1</sup> E.S. SAVAS, Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı, Çeviren: Ergün Yener, Milli Produktivite Merkezi Yayınları 1994, s. 63.

Kamusal mal ve hizmetler alanı, devletin en meşru faaliyet alanını oluşturmaktadır. Kamusal mal, kullanımından toplumun hiç bir ferdinin mahrum bırakılamayacağı mal ve hizmetlerin ifadesidir. Kamusal mallar, kişilerin bir fiyat ödememeleri halinde dahi kendisinden faydalanabildikleri; adliye, milli güvenlik, asayiş, hava kirliliğini giderme gibi faydası bölünemeyen, pazarlanamayan ve tüketimde rakip olunamayan malları kapsamaktadır. Zaten bu tür malların nitelikleri gereği fiyatlandırılmaları güçtür. Bu özellikleri sebebiyle de piyasa ekonomisi içerisinde, özel sektör tarafından etkin olarak üretilebilmeleri mümkün değildir. Piyasa ekonomisinin bu alanlarda başarısız olmasının yanında, kamusal mallara olan ihtiyaç, kolektif üretimi gerçekleştirecek devlet tüzel kişiliğinin doğmasına sebep olmuştur. Kamusal malların üretiminin finansmanı, devletin çeşitli mallar üzerine koyduğu dolaylı ve doğrudan doğruya kişi gelirinden tahsil ettiği, dolaysız vergilerle karşılanmaktadır. Bunun yanı sıra, bazı kamu hizmetlerinden istifade edilirken ödenen harçlar da, o hizmetin bir tür ücreti gibi görülebilir. Harçlar konusu, kamu mallarının karışık bir hal almasına sebep olur.

Kamu hizmetleri kavramı, kamu ekonomisi üretim birimi dediğimiz, devlet tarafından yerine getirilen hizmetleri çağrıştırmakta ise de bunun, günümüz şartlarında doğru olduğunu iddia etmek mümkün değildir. Çünkü devlet esasen özel nitelik taşıyan mal ve hizmetlerin üretimine de yoğun olarak katılmaktadır. Nitelik itibarıyla özel mal ve hizmet statüsündeki bu mal ve hizmetler, devlet tarafından sunulmakla elbette nitelik değişimine uğramazlar. O halde devletin, aslında görevi olmadığı halde ürettiği hizmetler (KİT'ler kanalıyla ürettiği özel mal ve hizmetler) esas itibarıyla "kamusal mal ve hizmet" değildir. Bu açıdan bakıldığında, kişilerin ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik bir faaliyet özel kişiler tarafından da yapılırsa bu bir kamu hizmeti olarak kabul edilebilir. Mesela, kreş, okul, tiyatro, özel kişiler tarafından da sunulabilmelerine rağmen nitelik olarak bir kamu hizmeti oldukları açıktır.

Yukarıda sayılan niteliklerin bir mal ve hizmet üzerinde mevcut olması onun bir kamu hizmeti olduğunu açıklar. Bu niteliklere sahip malların pür (tam) kamu malı olduğu ve bunların, mutlaka kamu otoritesi tarafından üretilmesi gerektiği pek çok yazar tarafından savunulmuştur. Bir çok yazarın ortak görüşüne göre de bu mallar; "dış güvenlik", "iç güvenlik", "adalet" ve "diplomasi" hizmetleridir. Bununla birlikte bunlardan bazılarının yan kamusal nitelik taşıdığı da ileri sürülmüştür. Halil Nadaroğlu, kamusal mal kavramını açıklarken; devletin en önemli ve temel -hatta- klasik görevlerinden biri olan adalet hizmetlerini iktisadi niteliğinden ötürü, yan kamusal hizmetler kategorisine dahil etmek gerekir" demektedir<sup>1</sup>. Eğitim ve sağlık hizmetleri de kimi yazarlar tarafından kamu hizmetleri kapsamına sokulsa da, yazarların çoğunluğu, adı geçen hizmetlerin yan kamusal olduğunda hem fikirdirler.

### **C. YARI KAMUSAL MAL VE HİZMETLER**

#### **1) Yarı Kamusal Mal ve Hizmet Kavramı**

Yukarıdaki bölümlerde, bazı malların, bölünüp fiyatlandırılarak pazarlanabildiklerini ve "kişilere özel" fayda doğuran nitelikleri ile sadece piyasa tarafından üretilmeleri gereken "özel mallar" olduklarını söyledik. Diğer bir kısım mallar da bölünüp pazarlanamadıkları ve tüm topluma "kolektif" fayda ürettikleri için "kamusal mallar"dır dedik. Esasen mal ve hizmetler bu iki kategoride mütalaa edilmeleri gerekirken,

çeşitli sebeplerden dolayı ekonomide üçüncü bir mal çeşidi daha oluşmaktadır. Bu mallara da "yan kamusal (karma) mal ve hizmetler demekteyiz.

Kamusal mal ve hizmetler yukarıdaki tanım kapsamında ideal ve katışıksız konumda bulunurlar. Halbuki, kamusal mal ve hizmet kapsamında olan bir kısım mal ve hizmetler, bazı özellikleri itibarıyla kamusal bazı yönleriyle de özel mal görünümünü arz etmektedir. Bu tip mallar, özel mallar kategorisinden; bölünebilirlik, pazarlanabilirlik, fiyatlandırılabilirlik, (kısmen) mahrum edilebilirlik ve özel fayda gibi özellikleri, kamusal mallar kategorisinden de; mahrum edilemezlik ve kolektif (sosyal) fayda gibi özellikleri bünyesinde bulunduran bu mallara, kamu ekonomisi literatüründe "yan kamusal mallar" ya da "karma mallar" adı verilmektedir. Eğitim ve sağlık hizmetleri tipik yan kamusal mallardır. Bu iki malın da kişilere bölünmesi, fiyatlandırılabilmesi mümkündür. Kişiyeye özel yarar sağlar. Öte yandan, kişilerin, eğitim ve sağlık yapıları esasen toplumun tümünü ilgilendirdiği için kamusal yarar sağlar. Fakat bu kamusal yarar, devletin özel firmalara, en azından bu alanda gönüllü bir kısım kuruluşlara gördürmesi mümkündür.

Yan kamusal mallar, nitelikleri gereği, hem özel kesim, hem kamu kesimi, hem de sosyal faydasının ağır basması nedeniyle gönüllü hizmet kuruluşları tarafından sunulabilir. Bu hizmetlerin hangi sektöre sunulacağı ise, ülke ekonomisinin yapısına, hükümet politikalarına, devlet teamüllerine ve ülkenin sosyo - ekonomik seviyesine kadar geniş bir tercih yapısına bağlıdır. Halkın gelir durumu düşük, bir diğer deyişle kişi başına milli gelir seviyesi düşük, pek çok geri kalmış ülke için, bu hizmetlerin kamu ekonomisi tarafından üretilmesi kaçınılmaz olabilecektir. Ekonomik yapısı kolektivist olan ülkelerde de bu hizmetler elbette kamusaldır. Bununla birlikte, belirli bir ideolojiyi devletin esas ve sarsılmaz politikası ilan eden ülkeler de bu hizmetlere kamusal mantıkla yanaşacaklardır. Her nasıl olursa olsun, yan kamusal malların en ayıncı özelliği; "asgari şartları yerine getirdiğinde, tüm sektörler tarafından sunulabilme özelliğine sahip olmasıdır" denebilir.

## **2) Yan Kamusal Malların Kapsamı**

Yan kamusal malların örneklendirecek olursak, bunları; eğitim, genel sağlık, itfaiye, huzurevi gibi mal ve hizmetler olduğunu söyleyebiliriz. Bu kategoriye giren malların kanaatimizce mevcut olan iki ayrı özelliğine göre ele alabiliriz. Bunlardan birincisi "bu malların bir kısmının doğal olarak yan kamusal (karma) olduğu" ikincisi de, "sosyal değer yargılarının bir sonucu olarak, devletin düzenleme alanı içinde bulunduğu yan kamusal olduğu" şeklindeki yaklaşımlardır.

### **a) Doğal Olarak Yan Kamusal Mallar**

Yan kamusal malların bir kısmı, üretildikleri zaman, üreticiye özel fayda ve özel maliyet yüklemekle birlikte, dış ekonomiye yansıyan sosyal fayda ve bir şekilde de, üreticiye ödetilebilen ya da topluma mal edilebilen bir sosyal maliyet de yüklemektedirler. Üretimi sonucu topluma dış fayda ya da dış zarar katan bu tip malların bulunduğu alana "dışsal ekonomiler" adı verilmektedir. Bunların dışa yansımaları da, çeşidine göre "olumlu dışsallıklar" ya da "olumsuz dışsallıklar" adını alır. Her nasıl olursa olsun karlılık esasına göre çalışan özel sektör, ücretini tahsil edemediği bir sosyal faydaya sebep olan bu tip malların üretimine yanaşmayabilir. İşte bu nokta, adı geçen malların kamu ekonomisinde de üretilmelerinin en

<sup>1</sup> Halil NADAROĞLU, a.g.e., s. 55.

önemli sebebidir. Yani bu mallar tabiatları gereği sadece özel kesim tarafından üretildiklerinde, optimum sonuca ulaşmak zordur. Bunun da nedenleri ileride incelenecektir.

Eğitim ve sağlık hizmetleri bu tip malların tipik örnekleridir. Çünkü bu mallar yalnızca tüketici açısından değil, genel olarak toplumun tümü açısından bir dış fayda sağlar. Mesela, "bir kişinin bulaşıcı bir hastalığa karşı tedavi edilmesi, çevredeki diğer kişilerin bu hastalığa yakalanmasını önleme şeklindeki bir dışsallığı beraberinde getirir".<sup>1</sup> Aynı şekilde eğitim hizmetini de bu şekilde değerlendirecek; kişilerin özel olarak faydasını arttırmak üzere giriştiği eğitim süreci sonucunda, devlet de, iyi eğitilmiş kişileri sayesinde teknolojik ve sosyal atılımlar gerçekleştirebilecek bir beyin gücüne ve yetenekli bir teknik güce kavuşacaktır.

## **b) Sosyal Değer Yargıları Sonucu Yanı Kamusal Mallar**

Tabiatları gereği yanı kamusal nitelik taşıyan mal ve hizmetlerin yanı sıra, sosyal değer yargıları ileri sürülerek, devletin düzenleme alanı içerisinde kabul edilen bazı mal ve hizmetler de yanı kamusal mal olarak mütalaa edilebilirler. Genellikle; sosyal, ahlaki ve sağlıkla ilgili mülahazalarla ve toplumda hakim olan değer yargılarının da etkisiyle arzulanır ve iyi kabul edilen mallarla, yine aynı düşüncelere dayalı olarak, toplum tarafından arzu edilmez ve kötü olarak kabul edilen mallar bu kategoridedir. Bu tip mallardan birincisine "merit" (erdemli) ikincisine de "demerit" (erdemsiz) mallar denmektedir.

### **(1) Merit Mallar**

Merit ve demerit mallar; bölünebilen, tüketimden mahrum bırakılabilen, ancak bir bedel karşılığında sunulması mümkün olmayan, daha doğru bir ifadeyle, bedel karşılığında sunulması arzulanan mallardır.<sup>2</sup> Bu malların yanı kamusal özellik kazanmasının sebebi, merit malların pozitif dış yansımalara, demerit malların da negatif dış yansımaya sahip olmasıdır. Özürlülerle ilgili hizmetler, huzurevleri, yetiştirme yurtları, aşevleri, merit mal ve hizmetlerin; uyuşturucu kullanımı, sigara ve alkol kullanımı, pomografik film ve video kulüpleri de demerit malların tipik örnekleridir.

Merit mal ve hizmetler, özel üretime de konu olabilmelerine rağmen, genellikle devlet kontrolünde olmak suretiyle gönüllü ve hayırsever kuruluşlarca ve bizzat devlet tarafından sunulmaktadır. Zaten kar esası üzerine çalışan özel sektörün, bu alanlarda yeterli ve etkin hizmet üretmesinin güçlüğü ortadadır. Ancak özel kişi ya da firmalar kurdukları vakıf benzeri hizmet kuruluşları çerçevesinde bu hizmetleri kar amaçsız olarak yürütebilirler. Bunun yanı sıra, merit malların üretim ve tüketiminin devlet tarafından teşvik edilmek suretiyle piyasa ekonomisinde de sağlanabileceği savunulmuştur.<sup>3</sup> Mesela; özel kişi ve kuruluşların, merit mallar için yaptıkları harcamalar vergilendirme açısından gider olarak kabul edilebilir. Piyasa içerisinde optimum sunulamayacağı düşünülürse, merit malların sunulması sosyal açıdan devlete önemli bir sorumluluk yüklemektedir. Yerine getirilmediği zaman çeşitli sosyal problemlere sebep olacağı

<sup>1</sup> Yahya DOĞAN, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Fakülteler Kitabevi, İzmir, 1993, s. 13.

<sup>2</sup> TÜSİAD, Optimal Devlet, a.g.e., s.110.

<sup>3</sup> Yahya DOĞAN, a.g.e., s. 14.

düşünülen bu mallar, toplum sağlığı ve sosyal ilişkilerin düzenliliği gerekçesiyle devletin düzenlediği bir alan olmaktan kurtulamamıştır.

## **(2) Demerit Mallar**

Demerit mallar daha çok toplumun sağlığını ve düzenini bozacağı düşünülen mallardır. Bu tip malların üretim ve tüketim faaliyetleri devlet tarafından kontrol altına alınabilir. Bunun için devlet, özel kişi ve kuruluşların faaliyetlerini belirli bir yasal çerçeve içerisine alabilir. Böyle bir sınırlama, istenmeyen neticelerin ortaya çıkmasını engelleyebilir. Devlet, demerit malların üretimini bizzat üstlenerek de tüketimini kontrol altında tutabilir. Mesela, devlet alkollü içki ya da sigara üretimini tekeline almak suretiyle, bunların satış fiyatlarını maliyet fiyatının çok üzerinde tutarak ya da tüketimine yaş sınırlamaları getirerek, bu alanda caydırıcı olabilir. Çok katı yasaklamalarla bile kullanımı kısıtlanamayan demerit mallar için, genellikle tüketim fiyatına ilave edilen dolaylı vergi tekniği kullanılmaktadır. Böylece tüketimde kısıtlamaya gidilirken, önlenemeyen tüketim de kayıt altına alınarak gelir elde edilebilmektedir.

Kısacası, merit ve demerit mallar, devletin kontrol, düzenleme, yönlendirme ve üretime katılma şeklinde müdahalede bulunabildiği mallar niteliğini taşımaktadır. Devlet müdahalesinin gerekçesini de yukarıda zikredildiği gibi, "merit malların sosyal yapı ve geleneksel toplum kabulü tarafından vazgeçilmez ihtiyaçlardan oluşu" ve "demerit malların, sosyal rahatsızlıklara sebebiyet verdiği düşüncesiyle, az ya da çok üretilme endişesi" oluşturmaktadır. Genellikle, her iki mal için de piyasanın optimumu sağlayamayacağı görüşü hakimdir.

## **D. DOĞAL TEKEL MALLARI**

Doğal tekel malları, özellikleri itibarıyla, özel mallar kategorisine girmektedirler. Bölünebilir, fiyatlandırılarak pazarlanabilirler. Buna karşılık bu malların bir özelliği doğal olarak bir tek firma tarafından karşılanmaya elverişli olmalıdır. Bunun sebebi, ölçüğe göre artan getiridir. Kısaca, firma ölçüğünün genişlemesiyle, firmanın uzun dönem ortalama maliyetlerinde azalış ve ya artış olması halinde içsel ekonomilerden söz edilir. Bu duruma "içsel ekonomiler" de denmektedir. Bu mal ve hizmetlerin tipik örnekleri olarak; demiryolu taşımacılığı, elektrik, su üretim ve dağıtımı sayılabilir. Genellikle tekel olarak kamu ekonomisinde sunulan doğal tekel malları, üretim teknolojilerinin gelişmesi paralelinde özel sektör tarafından da sunulabilmektedir. Bu konu aşağıda detaylı olarak ele alınacaktır.

Sonuç olarak; buraya kadar mal ve hizmetleri her ne kadar belli ana bölümlere ayırarak incelemeye çalıştıysak da bunun gerçek boyutlarıyla bir analiz olmadığı açıktır. Burada mal ve hizmetlerin, genel bir ayrım gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu sınıflandırmaya tablo 2'de özetlenmiştir.



Tablo 2 : Mal ve Hizmetlerin Çeşitleri ve Temel Nitelikleri

Mal ve hizmetlerin özellikleri	Bölünüp pazarlanabilme	Mahrum bırakılabilme	Özel / ortak tüketim	Dış Yansımalar	özel / kolektif fayda
Mal ve Hizmet Türü					
Tam Kamusal Mal (Millî Savunma, Adalet, diplomasi)	Bölünüp pazarlanamaz	Mahrum bırakılamaz	tamamen ortak tüketim	Tamamen dış yansımaya	Kollektif fayda
Tam Özel Mal (Gıda, giyim, otomobil vs.)	Bölünebilir pazarlanabilir	Mahrum bırakılabilir	tamamen özel tüketim	(1) Pozitif dış yansımaya yok Negatif dış yansımaya yaygın	Özel fayda
Yarı Kamusal Mal Merit mallar(Eğitim, Sağlık ve Demerit Mallar	Bölünebilir ve pazarlanabilir	(2) Bölündüğünde mahrum bırakılabilir	Özel ve ortak tüketim	Tamamen dış yansımaya	Özel ve kolektif fayda
Doğal Tekel Malları (Elektrik, su dağıtım ve üretimi gibi)	(3) Bölünebilir ve Pazarlanabilir	Mahrum Bırakılabilir	Özel tüketim	Dış yansımaya var	Özel fayda

(1) Pozitif dış yansımaların varolması, genellikle yarı kamusal mallar için geçerlidir. Özel mallarda, bireyler, marjinal özel faydaları, marjinal özel maliyetlerine eşit oluncaya kadar tüketirler. Genellikle fayda dışı yansımaz. Negatif dış yansımaya ise yaygındır. Bireyler çıkarlarını maksimize etme düşüncesiyle hareket ettiklerinden, maliyetlerini en aza indirmek için dış zararları engelleyecek maliyetlere katılmak istemezler. Bu da negatif yansımaya sebep olur. Mesela; bir apartmanın, hava kirliliğini önlemek için gerekli filtre masraflarından kaçması gibi.

(2) Yarı kamusal malların, özel sektöre üretilmesi halinde, fiyatı ödemeyen mahrum bırakılabilir. Halbuki devlet yarı kamusal mallarda bu mahrum edilebilmeyle bertaraf etmek için genellikle bu alana girer. Mesela, zorunlu eğitim hizmetinde bu ilke geçerlidir.

(3) Doğal tekel malları, bölünüp pazarlanabilme özelliğine sahip olmalarına rağmen, özellikle üretim teknolojilerinin seviyesiyle ilgili olarak, rekabete imkan vermemektedirler.

### III. MAL VE HİZMETLERİN OPTİMAL ÜRETİMİ SORUNU

Önceki bölümde, mal ve hizmetleri, kamusal, yarı kamusal ve özel mallar şeklinde temel bir sınıflandırmaya tabi tuttukten sonra, şimdi de hangi malların hangi üretim birimleri tarafından en uygun yapıda üretilbileceği araştırılacaktır. Bunun için öncelikle, bir ekonomi içerisinde, mal ve hizmet üretimine katılan temel üretim birimlerinin hangileri olduğunu belirlemek gerekmektedir.

Bilindiği gibi insan ihtiyaçları sınırsızdır. Buna karşılık, sonsuz ihtiyaç çeşitliliğine sahip insanoğlu, sınırı ve kıt miktarda bulunan mal ve hizmetlerle, bu ihtiyaçlarını gidermek zorundadır. Bunu da, ihtiyacı olan mal ve hizmetleri öncelik sıralamasına koyarak ve seçerek gerçekleştirmek durumundadır.

İnsan hayatının bu en büyük paradoksu, insanların bu konu üzerinde kafa yormaya sevk etmiştir. Sonuçta, mal ve hizmetler arasında optimum kaynak dağılımını sağlayabilmek ve bunu bilimsel normlar üzerine oturtabilmek için ekonomi ve maliye bilimi doğmuştur. Ekonomi uzmanlarının artık en önemli çalışmaları, bu kıt kaynakların; kimler tarafından, kimler için, ne miktarda üretileceğini, en uygun (optimal) bir yapı içerisinde planlayabilmektir. Bu planlama da dikkat edilmesi gereken en önemli husus da; kaynakların dağıtımını, etkinlik, verimlilik ve adalet kuralları içerisinde, her birini optimal seviyede karşılayarak ve hiç birini dışarıda bırakmayarak gerçekleştirmek olmaktadır.

Mal ve hizmetlerin optimal sunumu nasıl sağlanabilir. Bu soru kolektivist düşünürlerden, aşırı liberalistlere (libertarian) kadar çok farklı cevaplar bulmuştur. Kolektivist görüşü savunanlar, bütün mal ve hizmetlerin kamusal olması gerektiğini ve devlet tarafından üretilmesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Çünkü

devlet daha adildir ve kaynaklar bir merkezden daha kolay idare edilir. Bu kesim için özel mülkiyet kavramı yoktur. Bütün mal ve hizmetler kamusaldır. Libertarian'lar ise devletin hiç var olmamasını, var olsa dahi hiç bir alana girmemesi gerektiğini savunmuşlardır. Bu yaklaşıma göre, devlet var olursa, zor alım gücünü kullanır ve toplumda eşitsizliğe sebep olur. Bu kesim için de, kamusal mülkiyet kavramı söz konusu olmadığı gibi, her türlü mal ve hizmet özel kullanıma açıktır.

Öte yandan, Neo - klasik İktisat yaklaşımını temsil eden "çağdaş iktisat okulları" "siyasi olarak devletin görev ve fonksiyonlarının belirlenmesinin yanında, sunabileceği kamusal mal ve hizmet alanının da bir anayasa çerçevesinde sınırlandırılmasını istemektedirler. Dikkat edilirse, bu görüş ne bütünüyle devlet kontrolünü ne de devletin hiç olmadığı bir yapıyı istemektedir. Bu yaklaşıma göre. Özel ve kamusal mallar yeniden tanımlanmalı ve sadece ilgili olduğu kesim tarafından üretilmelidir. Kısaca, özel malların özel kesim tarafından, kamusal malların da kamu kesimi (devlet) tarafından sunulması gerekmektedir. Çünkü özel ihtiyaca konu mallar kişinin kendi kararıyla değiştirebileceği ve üzerinde tasarruf hakkı bulunan mal olmalıdır. Mesela, kişi kullanmak istediği bir giyim eşyasını kendi özel zevk ve beğenisine göre tercih edebilmeli, özel olarak isteyebilmelidir. Bu konuda karar yalnız kendisine aittir. Kamusal mal ve hizmetlere ilişkin kararlar ise kolektif niteliklidir. Özel zevk ve tercihlere konu olamazlar. Oysa zaten ortak tüketim konu olduğu için, optimal seviyesini ideal bir oylama yöntemiyle belirlemek mümkündür.

Mal ve hizmetlerin bir diğer türü olan, eğitim ve sağlık gibi yani kamusal mal ve hizmetlerin üretiminin de hem özel kesim hem de kamu kesimi tarafından üretilebilmesi mümkündür. Bununla birlikte, erdemli (merit) yani kamusal mal dediğimiz bu alanlarda, insanlığın var olduğu günden beri, hizmet sunmaya devam eden gönüllü hizmet kuruluşları da söz konusudur. Aşağıda öncelikle mal ve hizmetlerin sınıflandırılması ve temel nitelikleri belirttikten sonra, teorik olarak hangi kesim tarafından üretimin, daha ideal olabileceği araştırılacaktır.

#### **A. MAL VE HİZMET ÜRETİMİNDE ALTERNATİF BİRİMLER**

Piyasa ekonomileri içerisinde, temel olarak mal ve hizmet üretiminde bulunan iki sektörün varlığı söz konusudur. Birisi, toplumun ihtiyaç duyduğu kolektif ihtiyaçları sağlamak üzere, ortak değerler üretiminde bulunan kamu ekonomisi; diğeri ise özel zevk ve tercihlere uygun, kişisel kullanımın konusu olan mal ve hizmetleri üreten özel ekonomi. Bunların yanı sıra esas itibarıyla özel sektöre dahil edilebilecek olan bir üretim birimi de, vatandaşların kamu hizmetlerine gönüllü katılımından meydana gelen üçüncü sektördür. Aslında devlet faaliyetlerinin dışında, özel kesimin tasarruflarının bir kısmından fedakarlık ederek, özellikle bir kısım yani kamusal denebilecek sosyal alanlara yönlendirmeleri suretinde ortaya çıkan üçüncü sektör, bu yönüyle özel kesim içerisinde değerlendirilebilir. Fakat amaç ve uygulama açısından gösterdiği kendisine özel yaklaşımlarından dolayı, ayrı bir sektör olarak ele alınmıştır:

##### **1) Kamu Ekonomisi**

Bilindiği gibi insanların ihtiyaç duydukları bir kısım mal ve hizmetlerin özel kesimce üretilmesi çeşitli sebeplerle mümkün olmamaktadır. Bir kısım yani kamusal mal ve hizmetler de optimum kaynak tahsisi açısından yeterince üretilmemektedir. Halbuki, ihtiyaçların önemli bir kısmı kolektif nitelik taşımakta ve

ortak tüketim konu olabilmektedirler. Bu durumda, söz konusu ihtiyaçları üretmek arz edebilecek ve finansmanına herkesin katıldığı bir sektörün varlığı gerekli olmaktadır. İşte bu süreç içerisinde gerçekleşen faaliyetlere kamusal faaliyetler denildiği gibi, bu konuda ortaya çıkan mübadele ortamına da "kamu ekonomisi" denilmektedir. Kamu ekonomisinin temel üretim birimine de "bürokrasi" adı verilmektedir.

Genellikle kamu ekonomisine eş anlamlı olarak "kamu sektörü" ifadesi de kullanılabilir. Halbuki kamu ekonomisi, geniş anlamıyla, devletin kolektif nitelikteki hizmetlerin arz edildiği ortamı ifade ederken, kamu sektörü, kamu ekonomisinin sadece sınırlı bir parçası olan KİT (Kamu İktisadi Teşebbüsleri) lerin oluşturduğu üretici birimleri topluluğuna ait kesimi ifade etmek için kullanılmaktadır.<sup>1</sup> Bu açıdan, bölünüp, pazarlanabilen ve bir fiyat karşılığı olarak tüketicilere arz edilen mal ve hizmetlerin üretildiği kamu sektörünü, kamu ekonomisinin kapsamında ele almakla birlikte, bu mal ve hizmetlerin yinede özel nitelikli mallar olduğunu söyleyebiliriz. Kamu ekonomisinin asıl üretim kapsamına giren hizmetler ise, bölünemeyen ve bir fiyat karşılığı sunulamayan kolektif nitelikli hizmetlerdir.

Yukarıdaki açıklamadan da anlaşıldığı gibi, kamu ekonomisinde başlıca iki tür mal ve hizmet üretilmektedir. Bunlardan birincisi, kişisel ve özel talebe bölünebilir arz konuları yani özel sektör üretimine benzeyenlerdir. Bunlara, eğitim, sağlık, su, elektrik ya da tamamen özel kullanıma açık mal ve hizmetler yani bir kısım nihai tüketim maddeleri gösterilebilir. İkincisi ise kişisel kullanıma tahsis edilemeyen, bütünüyle kolektif nitelikli hizmetlerdir. Bunlara da, iç güvenlik, savunma, adalet hizmetleri örnek olarak gösterilebilir. Bu ikinci mal ve hizmetler, ekonominin ve devletin yönetimi, kamu hizmetlerinin ve sosyal hizmetlerin gerçekleştirilmesi, toplumun güvenliğinin sağlanması ile ilgili harcamalardır.

Kamu ekonomisinde, uygulamada özel mal ve hizmetler üretilse de, aslında, kamu ekonomisi ihtiyaçları doğrudan gidermek için faaliyette bulunmaz, ancak özel ekonominin ihtiyaçları giderecek faaliyetlere girişebilmesi için gerekli şartları sağlar. Bu yönüyle kamu ekonomisinde hedefin, özel ekonomiden ayrıca bir değer meydana getirmek değil sonuçta; barış, güvenliğinin sağlanması, toplumun huzuru ve refahının temin edilmesi gibi maddi olmayan hizmetleri yerine getirmek olduğu söylenebilir. Şüphesiz kamu ekonomisinin faaliyetleri sonunda, yol, köprü ve bina gibi maddi mallarda elde edilebilir. Ne var ki, bunlardan amaç devlete gelir sağlamak değil, özel kişilerin gelir elde etmelerini kolaylaştıracak alt yapının hazırlanmasıdır. Bu çerçevede içerisinde, kamu ekonomisi alanında hangi mal ve hizmetlerin optimal sunulabileceğini araştırılır.

## **2) Özel Sektör**

Kişiler, ihtiyaç duydukları fakat kendi üretilmedikleri özel mal ve hizmetleri, bu tür ihtiyaçları gidermeye yönelik mal ve hizmet arz eden piyasa ortamından temin ederler. Bunu yapabilmek için, kendilerinin de piyasaya mal ve hizmet üretmek arz etmeleri ve bundan elde ettikleri gelirlerle ihtiyaçlarını piyasadan satın alarak gidermeleri gerekmektedir. İşte özel kişiler ya da piyasanın üretici birimleri olan firmaların, karşılaştıkları ve mübadelede buldukları piyasa ortamına "özel ekonomi" veya özel sektör adı verilmektedir. Özel sektör, firma ekonomisine dayanır. Bu ekonominin asıl üretici ve karar birimleri

<sup>1</sup> Halil NADAROĞLU, a.g.e., s.27.

firmalardır yani ya gerçek kişiler ya da özel hukuk tüzel kişilerdir. Özel ekonomide üretilen ürünlerin bir bedeli vardır. Bu hizmetlere ödenen bedeller, genellikle üretilen malın talebine bağlıdır. Talep artarsa hizmetlere ödenen bedel yükselir, azalırsa düşer.

Bir ekonomi içerisinde, özel sektör ve kamu sektörü genellikle bir arada bulunurlar. Kamu sektörü, ekonomik istikrar, sosyal adaleti ve kamusal malları üretmeyi amaçlamaktadır. Buna karşılık, özel sektörün kişinin kendi çıkarıyla ilgili olduğu ve kamu çıkarıyla çatıştığı tezi ileri sürülmektedir. Merkantilizmin, özel sektörün ve iş adamının sadece kendi çıkarı düşüncesiyle hareket ettiği yolundaki temel iddiasını da Adam Smith, ünlü şu analizi ile karşılıklı olarak özel sektörün çalışma metodu hakkında da genel bir fikir vermektedir:

"İş adamı evet egoisttir. Kendi çıkarlarının peşindedir. İnsan doğumundan başlayarak maddi durumunu iyileştirmek, daha iyiye götürmek için, yani eline daha çok kudret geçirmek için çalışmaktadır. Kazanmak, servet yapmak, zengin olmak, güç sahibi olmak ister. Bunun için gücünün son tahammül haddine kadar çalışır. Gelirini tasarruf eder, yatırır, teşebbüsünü genişletir. Verimini ve kazancı arttırmak için organizasyonunu ve iş bölümünü geliştirir. Teknolojiyi izler ve işine uygular. Yeni mamuller geliştirip müşterisine sunmaya çalışır. Yeni makine ve teknolojilerle rekabet gücünü ve kazancını artırır. Bütün bu hareketleri tabii ki kendi çıkarı için yapar, fakat sonuçta artan gücüyle, geliriyle ve kendi başına çalışarak oluşturduğu katma değerler ile toplumun çıkarı için yarar sağlar, uyusur. Popüler deyimle "görünmeyen bir el, kişinin kendi çıkarı için yaptığı hareketleri, kendi niyeti öyle olmasa da toplumun çıkarına dönüştürür."<sup>1</sup>

Kuşkusuz, Adam Smith'in bu düşüncesi, etkin bir "Serbest Piyasa Ekonomisi" içerisinde doğruluk kazanabilir. Kişinin teşebbüs serbestisi ve dinamikliği ile kendi mantığı içerisinde çalışan serbest piyasa ekonomisi; bürokratik ve politik kontroller, yasaklamalar, müdahaleler ve tercihler altında olabileceğinden çok daha verimli çalışır. Böyle bir sistem içinde bütün ekonomi hızlı bir gelişme içerisine girer ve bu gelişme kendi kendine devam eder. Adam Smith'e göre serbest piyasa sisteminin çekirdeğinde bir kendi kendine kalkınma (self growth) yeteneği vardır.

Özel Sektör, belirli yönleriyle kamu sektöründen ayrılmaktadır. Fakat bu farklılıklar iki sektörün çatışma içerisinde olduğunu göstermez. Bu yaklaşımla özel sektörün temel prensiplerini; kar maksimizasyonunu amaçlaması ve rekabet esaslarına göre çalışması şeklinde belirtebiliriz.

### **3) Üçüncü Sektör**

Bildiği gibi, toplumun kolektif ihtiyaçları kamu ekonomisi tarafından, özel ihtiyaçları da özel ekonomi (piyasa ekonomisi) tarafından karşılanabilmektedir. Bu iki sektör genellikle bir arada bulunmalarına rağmen, bazı ihtiyaçlar konusunda, optimumu sağlamakdan uzaklaşabilmektedirler. Devlet, özellikle yarı kamusal tabir edilen eğitim ve sağlık gibi alanlara, kamu ekonomisi kanalıyla yeterince kaynak ayıramamakta ve özel sektör de dışsallığı fazla ve maliyeti yüksek olan bu tür hizmetleri, yeterince karlı olmadığı için yerine getirmekten kaçınabilmektedir. Bu durumda sözü edilen bu

<sup>1</sup> Kemal KURDAŞ, Ekonomik Politika Üzerine İncelemeler ve Yorumlar, Beta Basımevi, İstanbul, 1994, s.3.



hizmetler eksik ve optimumdan uzak üretilebilmektedir. Öte yandan, bir kısım sosyal yardım programlarını içeren transfer harcamaları, özel sektörün alanı dışında kalmakta ve sosyal devlet yapısı giderilmesi gereken bu tip ihtiyaçları gidermeye yönelik devlet bütçesi ciddi açıklarla karşılaşmaktadır. O halde, bu hizmetleri alanında optimumu sağlayacak bir başka üretim birimine ihtiyaç doğmaktadır.

İşte üçüncü sektör, bir kısım yarı kamusal mal ve hizmetler ile sosyal hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik olarak, kişilerin gönüllü olarak bir araya toplanmaları ya da mal varlıklarını belirli hizmetlere tahsis etmek suretiyle oluşturdukları ortama verilen isimdir. Bu sektörün temel üretim birimleri de genel olarak "gönüllü hizmet kuruluşları" denilen vakıf, demek gibi örgütlerdir. Kamusal malların, devlet tarafından sunulabilmesi için gerekli olan vergi ve özel ekonominin, özel ihtiyaçları gidermesine karşılık aldığı bedel olan ürün fiyatı gibi, üçüncü sektörün de belli bir alanda hizmet sunabilmesi için, gönüllü katkılar gerekmektedir. Kişilerin birleşmesiyle meydana gelen gönüllü kuruluşlar da hizmetin finansmanı, genellikle üyelik aidatı ve bağışlardan karşılanırken, vakıf gibi mal topluluğuna dayanan kuruluşlar da ise, vakfedilen malın kiralanması ya da işletilmesi sonucu elde edilen gelirlerin yanı sıra, dışarıdan yapılan gönüllü katkılarla mümkün olmaktadır.

Her ikisi de, devletin yani kamu ekonomisinin dışındaki yapılar olmalarına rağmen, üçüncü sektör ya da bu sektörün üretim birimleri olan "gönüllü hizmet kuruluşları" ile özel sektör arasındaki en önemli fark; özel sektörün tüm faaliyetlerini kar maksimizasyonu üzerine bina etmesi, üçüncü sektörün ise tamamen kar amacı dışında hareket ederek, sosyal fayda maksimizasyonunu amaçlamasıdır. Gerçekten de özel kesim, ticari faaliyetlerinde maddi çıkar beklentisi içerisinde olmasına rağmen, gönüllü faaliyetlerinde, sadece gerçekleşmesini istediği sosyal faydaya katkıda bulunmuş olmak şeklinde, manevi bir tatmin sağlamaktadır. Öte yandan üçüncü sektörün, devlet kuruluşlarından ayrılan en önemli özelliği ise; devletin kamu hizmeti sunmak için zorunlu tasarrufları kullanması, buna karşılık üçüncü sektörün, vatandaşların gönüllü katkılarıyla ve devlet organizasyonunun dışında hizmet sunuyor olmasıdır. Devletin üçüncü sektöre katkıları ise, sosyal amaçlı faaliyetler ile ticari ve ticari olmayan malvarlığına vergi muafiyeti uygulamalarının yanı sıra, idari, kanuni ve maddi teşvik sağlamaktır.

Görüldüğü gibi, esas itibarıyla özel sektörü oluşturan gerçek kişilerin ya da firmaların, malvarlıklarından ya da gelirlerinden, bir zorlama olmaksızın ayırdıkları değerlerle üçüncü sektör mal ve hizmet üretiminde bulunabilmektedir. Bu uygulama yeni değildir. Tarihi kaynaklar, bu sektörün, kurumlaşmamış da olsa teorik varlığını, insanlığın başlangıcına kadar geri götürmektedirler. 20. yüzyılın son çeyreğinde bu tarihi sektör, özellikle yarı kamusal ve sosyal hizmetler alanında yeniden gündeme gelmektedir.

#### **B. MAL VE HİZMETLERİN OPTIMAL ÜRETİMİ**

Bilindiği gibi, devletin ekonomideki yerine ilişkin hakim anlayış, 20. yüzyılın son çeyreğine gelinceye kadar "Müdahaleci Refah Devleti" anlayışıdır. "Refah devleti ile amaçlanan piyasa güçlerinin işleyişini değiştirmek değil, piyasa güçlerinin işleyişinden doğan bazı istenmeyen sonuçları değiştirmektir. Bu fark önemlidir. Çünkü refah devleti, liberal ekonomik sistemin bir ürünü olarak ortaya çıkmış olup, bu sistemin



dayandığı "özel mülkiyet" ile piyasa güçlerinin serbest işleyişini korumak temel ilkedir."<sup>1</sup> Halbuki, refah devleti "kamu ekonomisinin kapsamı" olarak belirlenen; kamusal, yan kamusal ve bir kısım özel mal ve hizmetlerin üretimini de gerçekleştirmektedir. Bu müdahalelerin görev olarak belirlenmesi de, "kamu yarar" yaklaşımı altında, "piyasanın yetersizliğini giderme" düşüncesine dayalı olarak açıklanmaktadır. Bu nitelikleriyle refah devleti (ya da sosyal devlet) hem sosyalist devletten<sup>2</sup> hem de 18.ve 19. yüzyıl başındaki liberal devletten farklı amaç ve uygulamalarla bütünleşmektedir. Bu nedenle Friedman, 20 yüzyıl uygulamasını "liberalizmin yozlaşması"<sup>3</sup> olarak nitelendirmektedir.

Günümüzde, refah devletinin neden olduğu ekonomik, sosyal ve siyasal olumsuzluklar son derece ciddi boyutlara ulaşmıştır.<sup>4</sup> Ekonominin politize olması ve ekonomik istikrarın siyasi iktidar tarafından, bozulması refah devletinin, tercih edilecek bir devlet sistemi olup olmadığını düşündürmeye başlamıştır. Devletin, refah devleti yerine, klasik görevlerini yerine getiren ve fakat ifa etmekte olduğu özel ve sosyal bazı hizmetleri de piyasa ve gönüllü hizmet kuruluşlarına terk eden bir yapıda olması gerektiği yönünde fikirler ortaya çıkmıştır.

### **1) Kamusal ve Özel Alanda Optimal Üretim**

Kamusal mal ve hizmetler ve özel mal ve hizmetler, nitelikleri itibarıyla birbirinden tamamen farklı özelliklere sahiptirler. Birisi tamamen kolektif, diğeri ise kişisel özellikler taşımaktadır. Bu açıdan, katışıksız oldukları alanlarda yani, tam özel ve tam kamusal oldukları durumda, hangi sektör tarafından sunulmalarının optimum olabileceği rahatlıkla belirlenebilir. Aslında teorik olarak, tam özel malların sadece özel ekonomi, tam kamusalaların ise mutlaka kamu ekonomisi tarafından sunulmasının en uygun olduğu, herkesçe kabul edilmektedir. Ne var ki, uygulamada durum farklılık arz etmektedir. Özel sektörün kamusal hizmetler alanında pek bulunmamasına rağmen, kamu sektörünün, kamu gücüne dayanarak özel sektörün üretim alanına girdiği görülmektedir.

#### **a) Kamu Sektörü ve Özel Sektör Ayırımı**

Daha önceki bölümlerde, liberalizmin, klasik, neo-klasik ve libertarian boyutlarından ve bunların devlete, ekonomi içerisinde atfettikleri rollerden bahsetmiştik. Bilindiği gibi liberalist düşüncülerde genel eğilim, devletin, adalet, savunma, asayiş ve diplomasi olarak sayılabilecek görevleri olduğuna dairdir. Bu yaklaşım elbette arzulanan bir yaklaşım olmakla birlikte, toplumsal tecrübeler, bu güne kadar bunun, sosyal adaletin varlığıyla aynı anda ve aynı çağda yaşandığına ve mevcut olduğuna dair yeterli delil sağlamamaktadır.

Bilindiği gibi, bir ekonomi içerisinde üretilen mal ve hizmetlerin bir kısmı tüm toplum üyelerinin bir birlerinin faydasını eksiltmeksizin ve ortak olarak kullandıkları mallardır. Faydası bölünemeyen özellikteki bu mal ve hizmetlerin üretimi de "Kamu Sektörü" tarafından gerçekleştirilmektedir. Faydası bölünebilen ve kişisel kullanıma konu olan mallar da, Piyasa Ekonomisi kuralına göre hareket eden "Özel Sektör" tarafından arz edilmektedir.

<sup>1</sup> Vural SAVAŞ, Anayasal İktisat, Beta Basımevi, İstanbul, 1993 s.191.

<sup>2</sup> Mümtaz SOYSAL, 100 Soruda Anayasanın anlamı, Gerçek yayınevi, İstanbul, 1986 s. 229 - 230.

<sup>3</sup> M. FRIEDMAN, a.g.e. s. 21.

<sup>4</sup> Vural SAVAŞ, a.g.e. s. 200.

Esasen piyasa ekonomisi açısından, özel malların arzı sorun teşkil etmemektedir. Tüketiciler malları talep etmekte, girişimciler bu talebi belirlemekte, malları üretmekte ve her iki tarafı da tatmin edecek bir fiyattan istekli müşterilere satmaktadırlar. Elbette, kimse hak ettiği özel malların tümünü elde edemez, kimileri de yardım olmadan en temel ihtiyaçlarını alamayacak kadar yoksul olabilir. Fakat özel mallar, piyasa firmaları tarafından arz edildiği sürece, bu alanda tekelleşme eğilimlerinin verdiği zarar hariç, fazla bir sorun çıkmayabilir. Bu zararın da, devletin ekonomik sahada, etkin ve güçlü denetim görevini ifa etmesiyle çözümlenmesi mümkündür.

Kamu ekonomisi açısından ise problem, piyasada arz edildiği halde bazen devletin de özel mallar üretmesidir. Bu durum, mesela, Sovyetler Birliğinde hemen tüm özel mallar için geçerli ise bile, Amerika Birleşik Devletlerindeki<sup>1</sup> ve demokratik parlamenter yapıya sahip ülkelerde bazı özel mallar için doğrudur. Bu ikinci ülkeler de, kamu ekonomisinin mal ve hizmet üretim birimi olan kamu sektörü vasıtasıyla, özel mal ve hizmet üretilerek piyasaya sunulabilmektedir. Devlet, esasen özel nitelik taşıyan mal ve hizmetlerin üretimine de yoğun olarak katılmaktadır. Özel mal ve hizmet statüsündeki bu mal ve hizmetler, devlet tarafından sunulmakla, nitelik değişimine uğramazlar. O halde devletin, aslında görevi olmadığı halde ürettiği hizmetlerin (KİT'ler kanalıyla ürettiği özel mal ve hizmetler) kamusal hizmet olduğu söylenemez.

#### **b) Devletin Özel Mallar Üretmesi Sorunu**

Özel mal ve hizmet üretiminin esasen piyasa ekonomisinin konusu olduğundan bahsetmiştik. Halbuki kamu ekonomisi üretim birimi olan devlet de, ideolojik, politik ya da mali bir çok sebebe dayalı olarak, özel nitelikli mal ve hizmet üretir. Kamu sektörünün; Demir çelik üretiminden gıda pazarlamaya kadar geniş bir özel alanda, bu malların özel sektör tarafından da üretilip pazarlanabilir olmasına rağmen girişimde bulunduğu gözlenmektedir.

Hemen hemen tüm dünyada, kamu sektörü, iktisadi hayata müdahale etmektedir. Siyasi ve politik yöntemler hariç tutulursa, devletler bunu, piyasada, özel bir firma gibi üretim ve tüketim yapan, iktisadi kuruluşları aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Kamu ekonomisinde özel malların arz edildiği birimler olan KİT (Kamu İktisadi Teşebbüsleri), bir piyasa firması görünümünde olsa da, siyasi ve politik müdahaleler sonucu, etkin, verimli ve karlı çalışan müesseseler olamamaktadırlar. En önemlisi de, devlet garantisi altındaki bu kuruluşların zararlarının büyüklüğü ne olursa olsun iflasa konu olmamalarıdır. Böylece, bu kuruluşların başındaki bürokrat kesim, rekabet endişesi olmaksızın çalışabilmektedirler

Devletin bu tür faaliyetlere girişmesinin nedenlerine kesin bir teşhis koymak mümkün değildir. Çünkü bu hal, süreci itibarı ile dinamik bir oluşumun ifadesidir. Fakat kanaatimizce, başlangıç şartlarında, sosyo-ekonomik zorunlulukların varlığı ileri sürülebilse bile, esas itibarıyla, sebebin politik tercihlerden kaynaklandığı söylenebilir. Ancak bu politik tercihi belirleyen etkenler de aslında ekonomik ve sosyal bir niteliğe sahiptir. Örneğin, Gelişmekte olan ülkelerde devletin bu tür faaliyetleri, ekonomik sebeplere

<sup>1</sup> E.S. SAVAS, a.g.e., s. 59.

dayanır. Çünkü devletin bu faaliyetleri, özel kesimin yetersizliği sebebiyle iktisadi kalkınmayı sağlamanın bir gereği gibi kabul edilir.

1930'lardan sonra gelişen yeni sosyal refah devleti anlayışı çerçevesinde, kamu ekonomisinin üretici birimleri, özel ekonomi kesiminin faaliyette bulunduğu alanlardaki üretim faaliyetine de katılmakta, bu suretle devlet, geleneksel faaliyetlerinin yanı sıra yeni bir tür ekonomik faaliyetin birimleri arasında da yer almaktadır. Nitekim, bu kuruluşların faaliyetleri sonunda üretilen, genellikle bölünebilir karakterdeki özel mal ve hizmetler, ihtiyaç sahiplerine fiyat karşılığında intikal ettirilmektedir. Bu takdirde ve fiyatın gerçek maliyetin üstünde tespit edilmesi halinde, verginin bu çeşit mal ve hizmetlerin finansmanında kullanılması niteliği ortadan kalkabilmektedir. Diğer bir ifade ile; devletin, bölünebilir ve pazarlanabilir nitelikteki hizmet üretimi dolayısı ile fertlere özel fayda sağlaması halinde, bu üretimi vergi yolu ile finanse etmesi, bu özel faydadan yararlanmayanların da bu masraflara katılması anlamına gelmektedir. Ayrıca devlet, üretim yaptığı alanlarda özel kesimi çeşitli politikalarla olumsuz etkileme gücünü elinde tuttuğu için bir haksız rekabet ortamının doğmasına yol açabilmektedir

Bu problemlerin çözümü için kamunun elindeki firmaların, halkın ve parlamentonun kabulü doğrultusunda ki herhangi bir yöntemle ve acilen özel kesime devredilmesi önerilmektedir. Bu gün, devletin faaliyetlerini özelleştirmenin bu olumsuzlukları ortadan kaldıracak tek araç olduğu söylenmektedir.<sup>1</sup>

## **2) Yarı Kamusal Mallarda Optimal Üretim Sorunu ve Üçüncü Sektör**

Daha önce de ifade edildiği gibi, toplumun ihtiyaç duyduğu, yarı kamusal ve sosyal nitelikteki pek çok mal ve hizmet, devletin kaynak yetersizliği ve özel sektörün de yeterli kar maksimizasyonunu sağlayamaması endişesine bağlı olarak, yeterince arz edilememekte ve optimum kaynak dağılımından uzaklaşabilmektedir. Bilindiği gibi kollektivist ekonomiler de, piyasa ekonomisinin yetersizliklerini gidermek maksadıyla, tüm ihtiyaçların devlet tarafından sunulması öngörülmekte idi. Halbuki, özel sektörün kendi dinamikleri içerisinde, yetersizlik sorununu aşabilmesi mümkündür. Bunun için ayrılabilir fonlar ve gönüllü katkılar, devletin ve özel sektörün, sosyal alandaki eksikliğini giderebilecek güce sahip olabilmektedir. Böylece gönüllü hizmet kuruluşları sayesinde, gelir ve kaynak dağılımının optimuma ulaşınlabilmesi ve sosyal hizmetlerin sunulabilmesi sağlanabilir. Nitekim, "Rawls ve Buchanan tarafından da önemle vurgulanan bir görüşe göre, eğer toplumun ve devletin oluşum aşamasında, gelir ve servet dağılımındaki eşitsizlik önemli ölçüde giderilmiş olabilirse, herkes fırsat eşitliğine aynı ölçüde sahip olabilecek ve devlete düşecek refah hizmeti azalacaktır."<sup>2</sup> Devletin bu alandaki rolü ise, sadece sosyal ve anayasal alt yapıyı hazırlamakla sınırlıdır.

Kamusal hizmetlerin optimum sunumunun belirlenmesinde, anahtar rol oynayan yarı kamusal mal ve hizmetlerin, kamu ekonomisinde mi, özel sektörde mi yoksa gönüllü hizmet kuruluşlarıncı mı, optimal kaynak dağılımını sağlayacak şekilde sunulabileceğini ortaya koyabilmek için, bu alanda en genel örneklerden olan eğitim hizmetleri örneği üzerinde bir inceleme yapalım.

<sup>1</sup> Ekrem DEMİRTAŞ, Belediyelerin Ekonomik İşletmeleri ve İşlevleri, İZTO Yayını, İzmir, 1993, s.1.

<sup>2</sup> Vural SAVAŞ, a.g.e. s. 203.

### **a) Yarı Kamusalın Yalnız Devletçe Sunulması**

Eğitim ve sağlık hizmetleri, yarı kamusal hizmetlerin tipik birer örnekleridir. Özellikle yetişmiş insan gücünün her alanda kalkınmanın temeli olması, her üç sektörün de bu alanda yatırımlar yapması sonucunu doğurmaktadır. Eğitim alanında devlet, kamusal gücünü kullanarak denetleme görevinin yanı sıra, hizmetin sunulmasını da bizzat üstlenmektedir. Öte yandan, devletin bu hizmetlerdeki açığını değerlendiren üçüncü sektör ve özel sektör kuruluşları da eğitim hizmeti sunmaktadırlar.

Eğitim hizmetinin sadece devlet tarafından sunulması yaklaşımında; devletin böyle bir hizmeti, bir bedel karşılığında sunması kamu hizmetinin ruhuna aykırıdır. Öte yandan, böyle bir uygulamanın, özellikle, gelir dağılımı düzensiz ülkeler de kesimler arası gelir farklılıklarından dolayı mümkün olmayacağı açıktır. Uzun bir süreçte gelir dağılımının düzenlenmesi halinde uygulanabilirse de bunun çok ileri ideal bir durum olduğu söylenebilir. Zaten, dünyada bu şekilde sadece devlet tarafından ve bedel karşılığı eğitim verilen bir ülke mevcut değildir. Şu halde kamu hizmeti bedelsiz sunulmak durumundadır. Bu durumda ise üç açıdan sorun çıkması mümkündür. İktisadi açıdan, hizmetin etkinliği açısından ve demokratik özgürlükler açısından.

İktisadi açıdan, herkese ücretsiz eğitim sağlanması halinde, devletin büyük öneme sahip eğitim hizmetini finanse etme gücüyle karşılaşması halinde, nitelikli insan yetiştirmenin önüne engeller çıkabilecek, devletin içine düşeceği her ekonomik kriz eğitim hizmetini de etkileyebilecektir. Eğitim masraflarının yüksekliği göz önüne alınırsa, devletin, yapmak zorunda olduğu kamusal bir çok asli görevinin yanı sıra, eğitim hizmetini optimum sunabileceğini söylemek mümkün değildir. Kısaca eğitim hizmetine yeterli kaynak ayınamayabileceği için, hizmet iktisadi etkinlikten uzak bir yapıda üretilmektedir. Öte yandan hizmetin kalite açısından etkin sunulması da mümkün olmayabilecektir. Böylesine yaygın ve etkin sunulması gereken bir hizmetin, merkezden yönetimli bir yapıda yürütülmesi hizmeti etkisiz kılacaktır.

Bununla birlikte, devletin eğitim hizmetini tekelinde tutmasının, demokratik özgürlükleri kısıtlamaya yönelebileceği de söylenebilir. Zira çoğunluk tarafından oluşturulan hükümetler, okullarda kendi ideolojilerini dayatabilirler. Bu da azınlığın, haklarına bir tecavüz anlamı taşır. Öyleyse, eğitimin sadece devlet tarafından karşılanmasının, iktisadi, demokratik ve anayasal normlarla birlikte, hizmetin etkinliği açısından yeterli olmadığı söylenebilir.

### **b) Yarı Kamusalın Yalnız Özel Kesimce Sunulması**

Şimdi de, eğitim hizmetinin tamamen özel kesime bırakıldığını farz edelim. Bu durumda, sosyal yönelim iki şekilde ortaya çıkabilecektir. Birinci durumda, eğitim ücreti için, piyasanın belirlediği fiyatı ödeyemeyen ödeme gücü düşük kesim, bu hizmetten mahrum kalacaktır. Bu kesimin eğitilmemesinden doğacak olan sosyal tehlikeler bir yana, ekonomik anlamda da bir adaletsizlik meydana gelecektir. İkinci durumda ise önceki duruma bir çare olmak üzere önerilen "kupon" yönteminin uygulanarak, ilk anda bir denge sağlandığını varsayalım -ki bu yöntem yine en iyi çözümdür-. Böylece ödeme gücü yüksek kesim, eğitimini piyasadan fiyat ödeyerek satın alırken, düşük geliri kesim kendilerine, devlet tarafından verilen



hizmet kuponlarıyla, piyasadan hizmeti satın alabilecektir. Eğitim firması sahipleri de, bu kuponların karşılığı kadar ücreti devletten tahsil edeceklerdir.

Bu metodun bir sakıncası şudur, özel çıkar maksimizasyonu esasına göre çalışan özel eğitim firmaları, sadece eğitimin ücretini tahsil etmekle faydalarını arttıramayacaklarının bilincindedirler. Çünkü pek çok firmanın bulunduğu bir piyasada, eğitimin ücretini belli bir değer üzerinde belirlemek mümkün olmayacaktır. Bu durumda eğitim firmaları, eğitimin yanı sıra, öğrencilerine sunabilecekleri başka özel mal ve hizmet arayışına girerler. Özellikle, tüketim meyli yüksek, genç bir tüketici kitlesinden elde edebileceği faydayı, maksimize edebilme düşüncesindeki özel firma, özel mal ve hizmet alanındaki (lokanta, kafeterya, spor salonu, turistik gezi organizasyonu, kırtasiye ve kitap, vs.) üretimini çeşitlendirerek arttırmaya çalışacaktır. Dikkat edilirse, bu faaliyetlerden firmaya en çok kar sağlayacak olanı, lüks mal ve hizmetlerdir. Bunları satın alabilecek kesim de ödeme gücü yüksek kesim olduğuna göre, özel firma tabiidir ki, hizmeti üzerlerinden faydasını arttırabileceği bu kesime sunmak isteyecektir. Bu malları satın alamayacağı için, firmanın faydasını maksimize etmede bir değer taşımayan ödeme gücü düşük kesim, belli bir süre sonra, ya eğitim dışı kalabilecek ya da biriktikleri düşük firmalarda kalitesiz eğitime razı olacaklardır.

Kupon yönteminin uygulanması dışında, -ki bu yöntem piyasaya müdahale değildir- devletin piyasaya doğrudan olarak hiç müdahale etmediği varsayımı üzerine bina ettiğimiz örnek olayımızda görüldüğü gibi, eğitim yanı kamusalının yalnız özel sektörce karşılanması, olayın geliştiği her iki yönde de, toplumun belirli kesimlerinin zararına işlemekte ve bu kesim eğitim, hizmetinden ya hiç yararlanmama ya da düşük bir mal olarak faydalanma durumu ile karşı karşıya kalmaktadır.

### c) Yarı Kamusalın Hem Devlet Hem Özel Sektör Eliyle Sunulması

Eğitimin niçin tam özel değil de, devletin de içerisinde bulunması gereken bir yan kamusal süreç olduğunu ortaya koyabilmek için, örnek olayımızda bir değişiklik yaparak, devletin de eğitim hizmeti sunduğunu farz edelim: Şimdi eğitim ücreti ödemeyenlerin, eğitimden mahrum edilebilmeleri probleminin ortadan kalktığını -en kötü ihtimalle devlet okulundan yetersiz de olsa bir eğitim aldığını- görebiliriz. Bu durumda, verilecek hazine karşılıklı hizmet kuponlarıyla ya da kredilerle, fakir kesim ister devletten isterse özel kesimden, kendi bütçesine uygun olan bir firma ile sözleşme yaparak hizmeti satın alabilecektir. Böylece en azından eğitimden mahrum edilebilme tehlikesinden uzaklaşmış olacaktır.

Böyle bir yöntemin etkin olarak uygulanabilmesi için de, eğitim hizmetinin, piyasa fiyatlarıyla bir öğrenci için kaç mal olduğunun tespit edilmesi ve öğrenciye verilen hizmet kuponu ya da uzun vadeli kredi için, bu fiyat üzerinden kaynak ayrılması zorunludur. Aksi halde, öğrenci yine istediği yerde eğitim göremeyecektir. Ödeme gücü yüksek öğrenci de devlet okulunu tercih ederse, o da belirlenen fiyat üzerinden ödeme yaparak hizmeti satın alacaktır. Ancak bu öngörülerle, kamu hizmetlerinin fiyatlandırılmayacağına dair geçerli olan prensibin değişmesi halinde etkindir. Zira kamu hizmetinin fiyatlandırılmaması, o hizmete harcanan giderin de tam tespit edilememesine sebep olmaktadır. Bu durumda, eğitimin ücretini de gerçek boyutlarıyla tespit edememe probleminden dolayı, yöntemini uygulanması imkansızlaşabilir.



İlk iki yöntemin yeterince etkin olmadığı sonucundan sonra, ortada yeni bir alternatifin olmaması halinde, bu sonuncu örneğin uygulamaya daha yatkın olduğu ve geniş bir tercih yelpazesi sunduğu söylenebilir. Sakıncalarını giderebilecek metodlar dahilinde diğer iki metod da, değişik ülkelerde başarıyla uygulanabilir. Mesela, totaliter bir devlet yapısı içerisinde eğitimi yalnız devletin sunması savunulabilir. Fakat en azından, demokratik parlamenter yönetimler için, bu öneri pek akla yatkın gelmemektedir. Halbuki, yan kamusal ve erdemli malların, sosyal faydalannın yüksekliği de göz önüne alındığında; özel sektör ile cemaatlerden, demeklerden, vakıflardan oluşan gönüllü (kar amaçsız) hizmet kuruluşlanca sunulmasının, hem hizmette etkinlik ve kamu harcamalarının azaltılması açısından, hem de katılımcı demokratik bir yapının geliştirilebilmesi ve sivil yönetimlerin daha etkili olabilmeleri açısından optimal sonuçlar doğurması mümkündür. Bu sonuca ulaşılabilmesi için de, devletin bir süre daha bu çerçeve içinde kalarak dengeleyici bir rol oynaması öngörülmekle birlikte, zamanla sosyal hizmetlerin sunumunda oynadığı dengeleyici yerini gönüllü hizmet kuruluşlarına devretmesi gerektiği söz konusu edilebilir.

#### **d) Yan Kamusalın Özel Sektör ve Üçüncü Sektörce Sunulması**

Yan kamusal mallar alanının, mal ve hizmetlerin çeşitli niteliklerini, hatta birbirine zıt gibi görünen özellikleri aynı anda içerir olduklarını ifade etmiştik. Sağlık hizmeti örneğinde olduğu gibi, kişiyi hastalanmaktan korumakla, kişi için bir özel fayda, iyileştirerek (mesela bir bulaşıcı hastalıktan) hastalığın çevreye yayılmasına engel olmakla da kolektif fayda ortaya çıkmaktadır. Ayrıca insanların, mesela trafik kazası yaptıklarında, kendilerine bakacak olan bir acil servisin varlığını bilmeleri, sağlık hizmetinin kolektif fayda yönünü oluşturur. Eğitim hizmeti için de aynı durum geçerlidir. İnsanların eğitilmeleri, kendilerine daha iyi ve seviyeli bir yaşam imkanı kazandırabileceğinden özel fayda; iyi yetişmiş kişilerin, toplumun topyekün gelişimine lokomotif olacakları tezine dayalı olarak da kolektif faydaya sebep olmaktadır. Yan kamusal alanın bir uzantısı olan, erdemli mallar alanı da aynı özellikleri gösterir. Bunun yanında, çeşitli sebeplere bağlı olarak yan kamusal malların, tüketimden mahrum edilebilme ve edilememe, bölünebilme ve bölünememe gibi hem kamusal hem de özel alana ait özellikler taşıdığını yukarıda zikretmiştik.

Öyleyse, nitelikleri yönüyle bu çok çeşitlilik gösteren "karma hizmet" in, tüm sosyal kesimlerin tatmini ve etkin hizmet yaklaşımına dayalı olarak, hem özel sektör, hem gönüllü hizmet kuruluşları ve hem de, belirli bir süreyle bir kısmının, devlet tarafından yerine getirilmesi düşünülebilir. Bunlardan, devlet eliyle üretimin bir süre ile sınırlandırılmakla birlikte, belli bir özikleştirme sürecinden sonra özelleştirilerek, kar amaçlı özel sektöre ya da kar amaçsız üçüncü sektöre devredilebilmesi amacıyla, bu iki kesimin, yan kamusal ve erdemli mallar alanında gelişmeleri teşvik edilebilir.

Eğitim hizmetlerinin sadece devlet eliyle verilmesinin, ekonomik, sosyal ve siyasal açıdan, en azından demokratik parlamenter sistemler için mümkün olmadığını yukarıda tartıştık. Hizmetin, bütünüyle özel kesim tarafından karşılanması durumunda ise, özel sektör için birinci derece önem taşıyan kar maksimizasyonunun güçlü olmaması sonucu bu kesim tarafından da yetersiz üretileceği söylenebilir. Öyleyse, yan kamusal alan, bu dışsallığı nedeniyle özel sektörce etkin üretilemiyor ve dışsallıkları ortadan kaldıracak bir sistemin varlığı halinde etkin çalışacak ise, bu dengeyi sağlayacak bir modele ihtiyaç ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, hizmeti özel sektör etkinliği içerisinde fakat devletin

sağladığı sosyal faydayı da ikame edebilecek yapıdaki "gönüllü hizmet kuruluşu" (kar amaçsız kuruluş) modeli gündeme gelmektedir.

Gönüllü hizmet kuruluşları esas itibarıyla özel kesim içerisinde mütalaa edilebilir. Çünkü, hem özel sektör, hem de gönüllü sektör, kamu hizmetleri üretiminde, devletin dışında kalan kuruluşlardır. Bunlar, tüm dünyada, siyasi güç ve devlet otoritesi dışında ve zorlama olmaksızın kendi istekleriyle, toplumda rol almak isteyen kişilerin ortaya çıkardığı kuruluşlardır. Kar amaçsız ve gönüllülük esasını üzerine bina edilen bu kuruluşları ifade etmek için, Birleşmiş Milletler ve diğer bütün uluslararası otoriteler, "hükümet dışı hizmet kuruluşları"<sup>1</sup> (Non - Governmental Organization) tabirini kullanmaktadırlar. İşte, esas itibarıyla devletin üretim birimi olan kamu teşebbüslerinin dışında kalan, üçüncü sektörün etkin hizmet birimlerini, "gönüllü hizmet kuruluşları" ve özel sektörün etkin hizmet birimlerini de "firmalar" oluşturmaktadır.

Bu açıdan bakıldığında, devletin, bir kısım refah harcamaları ile yani kamusal malları, özel kesime devrini ifade ederken, "gönüllü hizmet kuruluşlarını" da buradaki "özel kesim" tabiri içerisinde dahil etmek elbette mümkündür. Ne var ki, aynı incelememizin sebebi bu iki kesimin, hizmet ifa etmede ayrıştıkları bazı yönlerle ilgilidir. Şüphesiz, bunların en önemlisi; özel sektörün kar amaçlı ve özel fayda maksimizasyonu esasıyla hareket etmesine karşılık, gönüllü kesimin kar amaçsız ve sosyal fayda maksimizasyonunu amaçlamasıdır. Bu yönüyle, "devletin küçülmesi" programında farklı olarak sınıflandırılmalarının, daha doğru olacağı kanaatini taşıyoruz. Böyle olmakla birlikte; gönüllü hizmet kuruluşlarının, insan ve finans kaynağını yine özel kişilerle, özel teşebbüslerin oluşturduğu ve esasen bu kesimin tasarruf ettiği değerlerle (iş, zaman, para, mülk gibi) yürütüldüğü gözden uzak tutulmamalıdır. Öyleyse, nitelik itibarıyla farklı olan bu iki kesimin, kaynakların kullanımını yönüyle, bir birinden ayrılmaz bir bütünlük içerisinde olduğunu söyleyebiliriz.

### **3) Doğal Tekellerde Optimal Üretim**

Doğal tekel malları, özellikleri itibarıyla, özel mallar kategorisine girmektedirler. Bölünebilir, fiyatlandırılarak pazarlanabilirler. Buna karşılık bu malların bir özelliği, doğal yapısı gereği bir tek firma tarafından karşılanmaya elverişli olmalıdır. Bunun sebebi, ölçeğe göre artan getirdir. Kısaca, "firma ölçeğinin genişlemesiyle, firmanın uzun dönem ortalama maliyetlerinde azalış ve ya artış olması halinde "ölçeğe göre artan getiri"den söz edilir. Yani, bir firmanın ölçeğinin genişlemesi sonucunda, birim maliyetinde düşmeler meydana gelebilir."<sup>1</sup> Bu duruma "içsel ekonomiler" de denmektedir. Bu tür mal ve hizmetlerin tipik örnekleri olarak; demiryolu taşımacılığı, elektrik, su üretim ve dağıtımı sayılabilir.

Neo klasik iktisatçılar, ölçek ekonomilerinin söz konusu olduğu, ulaştırma, enerji ve haberleşme gibi alanlarda piyasa ekonomisinin yeterli güce sahip olmadığını varsayarak, bu alanda piyasanın yetersizliğini ileri sürmüşlerdir. Günümüzde, özel sektör firmalarının bu güce ulaştıkları söylenebilse de; aynı zamanda ölçeğe göre artan getiri özelliğine söz konusu olduğundan, üstün sermaye gücüne sahip bir firmanın, tekelleşme ihtimali bulunmaktadır. Birden çok firmanın aynı anda, aynı yerde faaliyet göstermesinin, etkisizlik ve verimsizliğe yol açacağı böyle bir durum "doğal tekel" halini ifade eder. Dolayısıyla doğal tekel hali, o alanda rekabetin de tesis edilemeyeceğini ifade etmektedir. Aslında

<sup>1</sup> Türkiye Çevre Vakfı, Türkiye Gönüllü Kuruluşlar Rehberi, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara, 1995, s. 5.

"devletin gerçekleştirdiği bir etkinlik, ancak bu konuda bir tekel söz konusu ise başarılı olabilir. Aynı etkinliği göstermenin başka bir yolu ve rekabet de varsa devlet o işi etkisiz yürütür."<sup>2</sup> Öyleyse, tekel durumunun kendiliğinden ortaya çıktığı doğal tekellerde, piyasanın yetersiz olacağı ve devletin düzenlenmesine ihtiyaç bulunduğu ileri sürülmüştür.

Esasen bir mal ve hizmetin doğal tekel olması, tamamen bir üretim teknolojisi sorunudur. Mesela, elektrik dağıtımı, elektrik üretim merkezlerinden kablolar aracılığıyla ve direkler, hatlar, ve çeşitli alt yapı malzemeleriyle sunulabilmektedir. Bu durumda kuruluşun ilk tesis maliyetleri çok yüksektir. Fakat uzun dönem de, alt yapı çalışmalarının tamamlanması sonucu maliyet düşmeye başlayacak ve firma bundan sonra müşteri kapasitesinin genişlemesi ölçüsünde daha fazla getiri elde edecektir. Halbuki bu alana ikinci bir firmanın girmesi halinde, alt yapı yatırımlarını yeniden başlatması gerekecektir. Hizmetin bu şekilde sunulması mümkün olmadığından, bu alanda bir doğal tekel hali doğmuş olacaktır. Yani üretim ve dağıtım teknolojisi rekabete elvermemektedir. Üretim teknolojisinin rekabeti mümkün kılacak bir gelişme göstermesi halinde ise doğal tekel hali kendiliğinden ortadan kalkacaktır. Mesela, telekomünikasyon hizmeti, yakın zamana kadar doğal tekel kabul edilirken, bu gün, gelişen teknolojiler sayesinde, uydu ve bilgi iletişim kanallarıyla haberleşme mümkün hale geldiğinden bu alandaki tekel kendiliğinden sona ermekte ve pek çok firma tarafından sunulabilmektedir.

Öte yandan, doğal tekeller firmanın istediği gibi fiyat ayarlaması yapmasına da imkan verebilmektedir. Mesela, bu mallara örnek olarak verebileceğimiz elektrik hizmetini ele alırsak; alanında tekel olan (zorunlu olarak) bir firma tarafından, fiyatın yüksek tutulması, elektrikle çalışan sektörleri üretimde isteksizliğe itebilecek ya da bu farkı, ürettikleri mamulün fiyatına yansıtmaları halinde, bu kez de enflasyona sebebiyet verebileceklerdir. Bu yönüyle doğal tekeller, özel sektör eliyle de, kamu sektörü eliyle de üretilse bir tekelin doğmasına ve piyasada oluşması ideal olan, "tam rekabet piyasası"nın engellenmesine sebep olacaktır. Böyle bir tekelleşme de genellikle sosyal faydayı ön planda tutarak aşırı fiyat artışlarına gitmeyeceği düşünülen "kamu tekeli" daha iyi kabul edilebilmektedir. Bu duruma yeni bir alternatif olarak da, doğal tekellerin ya kamu ve özel sektör ortaklığıyla ve bu iki sektörün birbirini etkin denetlemesi esasına göre üretilmesi ya da halkın da hissedar olarak söz sahibi olduğu, etkin bir kamu denetimi altında çalışan bir firma tarafından üretilmesi gündeme gelebilir. Ancak doğal yollardan, hizmetin tekel niteliğini kaybetmesi halinde, rekabet esasına göre özel firmalar tarafından da etkin sunulabileceği şüphesizdir.

### C. ALTERNATİF BİRİMLER ARASINDAKİ İLİŞKİLER

#### 1) Mal ve Hizmetlerin Alternatif Birimler Arasında Optimal Dağılımı

Buraya kadar yapılan açıklamalardan anlaşıldığı gibi, bir ekonomi içerisinde, insanların çeşitli ihtiyaçları ile bunları giderecek mal ve hizmetlerin temel özelliklerinden hareket etmek suretiyle, kaynak dağılımının optimal seviye de sağlanabileceği anlaşılmaktadır. Burada temel sorun, bu mal ve hizmetleri, niteliklerine göre etkin ve optimal sunabilecek olan alternatif hizmet birimlerinin, yeterli bir çalışma ortamına kavuşturulabilmeleridir. Sorun teorik olarak ortaya konduktan sonra, pratikte çözümün ise,

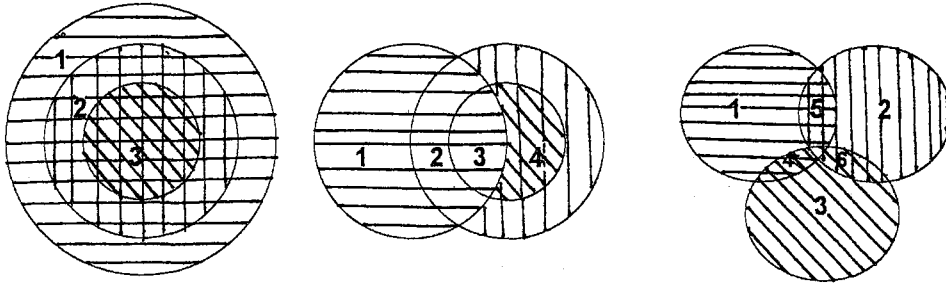
<sup>1</sup> Yahya DOĞAN, a.g.e., s. 8.

<sup>2</sup> Peter DRUCKER, Yeni Gerçekler, (Çeviren: Birtane Karanakçı) Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara, 1993, s.65.

esasen hükümetlere ve anayasal organlara düşen bir görev olduğu görülmektedir. Çünkü üçüncü sektörün de, özel sektörün de etkin çalışabilmesi için, makro-ekonomik plan ve programlar hükümetler tarafından yapılmaktadır. Bu programın ise devlet yapısını, müdahaleci sosyal refah devletinden, asli fonksiyon alanında faaliyet gösteren optimal devlet yapısına ulaştırması açısından, bir kaç aşamada gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Aksi halde, devletin, çekildiği her bir refah fonksiyonu alanının, alternatif üretim birimleri tarafından doldurulamaması halinde, bu kez de, ortaya sosyal sorunların çıkması engellenemeyebilir. Geçiş aşamaları konusunda bir öneri, aşağıda şekiller yardımıyla gösterilmiştir.

Şekil 1 : Mal ve Hizmet Üretiminin Alternatif Sektörler Arasında Optimal Dağılımı

1. Aşama (Mevcut Durum)      2. Aşama (Geçiş)      3. Aşama (Optimal Dağılım)



Yatay Çizgiler : Devlet Faaliyetlerinin kapsadığı alanı,

Dikey Çizgiler : Özel sektör faaliyetlerinin kapsadığı alanı,

Çapraz Çizgiler : Üçüncü sektör faaliyetlerini kapsadığı alanı göstermektedir.

Yukandaki şekiller, piyasa ekonomisi şartlarında düşünülmüştür. Birinci aşama kolektivist bir yapıyı çağırırsa da esasen, mal ve hizmet üretiminde sadece devlet söz konusu değil, özel sektör ve üçüncü sektörün de var oldukları ve hizmet sundukları kabul edilmiştir. Devletin her üçünü kapsamaması, sadece bu alanlara ait tüm faaliyetleri devletin de yerine getirmekte olduğunu anlatmak içindir.

Şekilde de görüldüğü gibi, birinci aşama olan refah devleti aşamasında, mal ve hizmet arz eden üç sektörün var olduğu kabul edilmektedir. Bu aşamada, devletin her türlü mal ve hizmet alanında faaliyet göstermesini engelleyen, hiç bir idari, anayasal engel söz konusu değildir. Bu sebeple, özel sektör ve üçüncü sektörün varlığına rağmen, pek çok özel ve sosyal hizmeti devletin üstlendiği görülmektedir. Bu durumu ifade etmek için, devlete ait olan en geniş çemberin çizgileri yatay ve bütün alana hakim şekilde gösterilmiştir. Devletin altında yer alan özel sektörün faaliyet alanı ise dikey çizgilerle gösterilmiştir. Özel sektör, devletin faaliyet alanına girmemekte ve üçüncü sektörün faaliyet alanını kapsayabilen bir yapıda bulunmaktadır. En küçük çemberde ve çapraz çizgilerle gösterilen alan ise üçüncü sektöre aittir.

İkinci aşama olan geçiş aşamasında, devletin bir kısım özel ve sosyal hizmet üretiminden çekildiği ve bu alanlardaki etkinliği, alternatif iki sektöre bıraktığı görülmektedir. Buna rağmen devlet, ifa etmeye devam ettiği hizmetlerde ise ağırlığını sürdürmektedir (1 nolu alan). Devlet bu aşamada, doğal tekellerde dahil olmak üzere bir kısım tekel ürünlerini, ağır sanayi ürünlerini ve bir kısım temel ihtiyaç maddelerine ait ham ve mamul madde üretimini elinde tutmaktadır (2 nolu alan). Öte yandan sosyal alanda ise, eğitim hizmetleri, sağlık hizmetlerini devam ettirmektedir (3 nolu alan). Diğer alanlara fiili olarak girmemektedir



fakat, anayasal düzenlemeye geçilememiştir. Devletin sunmadığı bir kısım sosyal hizmetler, özel ve üçüncü sektörece sunulmaktadır (4 nolu alan).

Üçüncü aşama olan Optimal üretim aşamasında ise artık ihtiyaçların alternatif sektörler arasında dağılımı sorunu halledilmiş ve bu durumu düzenleyerek teminat altına alan, bir idari ve anayasal reform gerçekleştirilmiştir. Bu duruma göre, özel ihtiyaçları karşılamaya yönelik tüm mal ve hizmetler özel sektör tarafından gerçekleştirilecek ve devlet bu alanlara vergi düzenlemeleri ve mali denetlemeler dışında ekonomik müdahaleler de bulunamayacaktır. Özel mal ve hizmetler alanlarında anahtar rol oynayan doğal tekeller ise, üretim teknolojileri elverdiği ölçüde ve piyasada rekabeti bozmayacak bir yöntemle, fakat kanunlarla özel sektöre devredilebilecektir. Dikkat edilirse son aşamada, devlet ve özel sektör arasında, doğal tekellere yönelik bir geçiş alanı bırakılmıştır (5 nolu alan). Bu, doğal tekellere özel bir yaklaşımdır. Üretim teknolojilerinin firmalar arasında rekabete elverişli bir tarzda gelişmesi halinde, bu tekellerin "doğal tekel" konumları da ortadan kalkacağından, devlet bu alanlardan da doğal olarak çekilebilecektir. Bu durumun bir örneği bugün, telekomünikasyon alanında yaşanmaktadır.

Optimal üretim aşamasında, üçüncü sektör de etkin bir konuma ulaşmıştır. Bu konuma ulaşmada devletin idari ve kanuni teşviklerinin rolü vardır. Devlet, bu sektörde yer almak isteyen gönüllü hizmet kuruluşlarına, teşkilatlanmaları açısından ve faaliyet gösterdikleri alanlarda vergi indirimleri ya da muafiyetleri yoluyla da finansman açısından kolaylıklar sağlamıştır. Böylece güçlenen üçüncü sektör, daha önce devletin vergiler ve borçlanmalar yoluyla karşılamaya çalıştığı, yani kamusal ve sosyal refah harcamalarını üstlenerek, genel bütçenin yükünü hafifletmiş durumdadır. Devlet eğitim ve sağlık dahil bir çok sosyal alanı, üçüncü sektöre bırakmış durumdadır (3 nolu alan). Buna karşılık üçüncü sektörün, faaliyetlerinin devamını sağlayacak finansmanı elde etme amacına yönelik işletmecilik faaliyetlerinde bulunmasından dolayı özel sektörle (6 nolu alan) ve devletin üçüncü sektör üzerindeki düzenleme ve kontrol amaçlı faaliyetlerinden dolayı da devletle (4 nolu alan) ortak ve kesişen alanlar ortaya çıkmaktadır. Buna rağmen, esas itibarıyla bütün sektörlerin faaliyet alanlarının yasal sınırları belirlenmiştir.

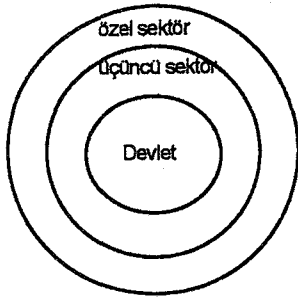
## **2) Alternatif Birimler Arası İlişkiler**

Mal ve hizmetlerin sunumunun, alternatif birimler arasındaki dağılımında asıl yetkinin anayasal organlar tarafından kullanılacağını ve bu konuda reform programlarına ihtiyaç bulunduğundan bahsetmiştik. Şu, önemle belirtilmelidir ki, bu programlar, kamu ekonomisi, özel sektör ve üçüncü sektörün iş birliğini ve yatay-dikey ilişkilerinin güçlendirilmesini gerektirecek şekilde hazırlanmalıdır. Burada yatay ilişkiler, gönüllü hizmet kuruluşlarının kendi aralarında ve firmaların, kendi aralarındaki organizasyona yönelik ilişkilerin düzenlenmesini; dikey ilişkiler ise, kamu ekonomisi, özel sektör ve üçüncü sektör arasındaki, yukarıdan aşağıya olan bürokratik, idari, yasal ve finansmana dayalı ilişkilerin düzenlenmesini ifade etmektedir.

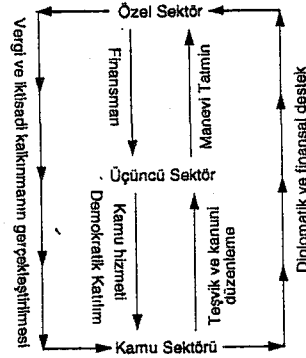
Alternatif mal ve hizmet birimleri arasındaki ilişkiler, karşılıklı hizmet ve finansman ilişkileri açısından ayrı ayrı değerlendirilebilir. Bu değerlendirme aşağıda şekiller yardımıyla daha net bir şekilde açıklanabilir.



Şekil 2 : Finansman Açısından sektörler arası ilişkiler



Şekil 3 : Karşılıklı Hizmetler Açısından Sektörler arası ilişkiler



Şekillerden de anlaşıldığına göre, bir ekonomide, mal ve hizmet üreten birimler, esasında birbirleriyle iç içe ilişki içerisinde bulunmakta ve her biri diğerleri için, bir terminat unsuru olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında; mal topluluğu olan vakıflarla, kişi topluluğu olan demek ve benzeri gönüllü hizmet kuruluşlarından oluşan "üçüncü sektör"ün, özel sektör ve kamu ekonomisi arasında, çok fonksiyonlu bir köprü görevi ifa ettiği anlaşılmaktadır. Bu yönüyle üçüncü sektör, adeta kaynakların yeniden dağıttığı bir ara sektör olarak, her iki sektörden elde ettiği girdileri, yine bu iki kesime yönelik çıktı olarak dönüştürmektedir. Böylece kamu ekonomisi açısından, "halkın kamu hizmetlerine katılımı", özel sektör açısından da kamu yararına gönüllü katkı sağlamanın verdiği "manevi tatmin" elde edilmektedir. Bu işlem şöyle açıklanabilir:

Üçüncü sektör, 2 nolu şekilde görüldüğü gibi, esasen finans kaynağını özel kesimden sağlamaktadır. Mesela vakıf kuruluşları, özel hukuk gerçek ya da tüzel kişilerinin, mal varlığının bir kısmını ya da tamamını bağışlaması sonucu ortaya çıkmaktadır. Ancak bundan sonra, bu malvarlığı gelir getirci bir özelliğe sahipse, işletmek ya da kiraya vermek suretiyle gelir elde edilebilmektedir. Kaldı ki bu işlemler de özel sektör ortamında gerçekleşmektedir. Böylece üçüncü sektör, özel kesimden sağladığı finansman girdisini, eğitim, sağlık, huzurevi ve yoksullara yardım programları gibi kamu hizmetlerine dönüştürerek, sosyal adaletin sağlanmasına ve gelirin yeniden dağıtılmasına imkan vermektedir. Bu arada devletin vergi indirimleri yoluyla üçüncü sektörün finansman yapısını iyileştirmesi mümkün olmakta ise de. Esas itibarıyla üçüncü sektör kamu hizmetlerini finanse etmektedir.

Öte yandan şekilde görüldüğü gibi esas itibarıyla kamu ekonomisi de, aslında özel kesim tarafından finanse edilmektedir. Burada görüldüğü gibi asıl katma değer özel sektör tarafından oluşturulmakta ve bu değerlerin bir kısmının, vergi yoluyla kamu kesimine aktarımak suretiyle, devletin yani tam kamusal hizmetlerin finansmanı sağlanmaktadır. Böylece özel sektör, finansman açısından hem üçüncü sektörü, hem de kamu ekonomisini kapsamaktadır.

Şekil 3'de de görüldüğü gibi, üçüncü sektörün gördüğü fonksiyonlardan birisi de, halkın bir yandan kişisel olarak kamu hizmetlerine katılımını ve baskı grupları oluşturarak da kamu yönetimine katılımını sağlamak suretiyle, ülkede demokratik hak ve özgürlüklerin gelişmesine katkıda bulunmasıdır. Devlet de, bir yandan üçüncü sektöre yönelik vergi düzenlemeleriyle finansman yapısını güçlendirmekte, öte

yandan idari ve anayasal düzenlemeler yoluyla da organizasyon yapısını etkin hale getirmeye çalışmaktadır. Özel sektör ise, bir yandan ekonomik kalkınmanın canlandırılması ve uluslararası ticaretin güçlendirilmesi için gayret etmekte, diğer yandan gönüllü hizmet kuruluşları organize etmek suretiyle, kamu hizmetlerine katkı sağlayarak devletin yükünü hafifletmektedir. Devlet de, diplomatik girişimlerle, özellikle uluslararası ticaretle özel sektörün önünü açmakta ve bu alanda koordinasyon görevi görmektedir.

Şekiller yardımıyla ifade etmeye çalıştığımız bu öneri sonucunda; Bir ekonomi içerisinde mal ve hizmet üreten üç birim olan, kamu ekonomisi, özel sektör ve üçüncü sektörün birbirlerinin ölçüsünde güçlendikleri söylenebilir. Bu üç sektörün de birbirlerine karşı görevleri ve sorumlulukları bulunmaktadır. O hâlde optimal bir devlet yapısı içerisinde, bu üç sektörün görev ve sorumluluklarının, kesinlikle birbirlerinin alanlarına taşma yapmayacak bir surette yeniden belirlenmesi ve bunun anayasal bir çerçevede teminat altına alınması gerektiğini söylemek mümkündür.



## İKİNCİ BÖLÜM

### DEVLETİN İKTİSADİ FAALİYETLERİ ve TÜRKİYE'DE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ (KİT)

Devlet kavramının doğması ile birlikte bir kamu kesimi de ortaya çıkmıştır. Çünkü, devlet denilen siyasi organizasyonun ilk ve temel görevi temsil ettiği toplumun dış ve iç güvenliğini sağlamak ve ona adalet hizmetlerini sunmak olmuştur. Kamu hizmetlerinin çekirdeğini oluşturan bu görevler, devlet anlayışında yüzyıllar boyunca meydana gelen çok büyük değişikliklere rağmen tüm devletler için ilk ve temel görev olma niteliğini günümüzde de korumaktadır.<sup>1</sup> Bu teorik yaklaşıma karşılık, toplumların değişme ve gelişme sürecine bağlı olarak değişen ihtiyaç ve hizmetleri, toplumsal hizmetleri görmek üzere teşkilatlanmış olan devletlerin de fonksiyonlarını değiştirmiş, iktisadi ve sosyal olayların günümüzde ulaştığı büyüklükler, devletin tanımına da yeni bir nitelik kazandırmış ve nihayet günümüz devletleri refah devleti görünümü kazanmışlardır. Bu gün devletin faaliyetlerinin, dolayısıyla devlet harcamalarının ve bu harcamaları finanse eden kaynakların hacim, tür ve bileşimi oldukça değişmiş ve genişlemektedir.

Klasik iktisatçılarca devlete yasaklanmış olan ticaret ve endüstriyel kuruluşları işletme faaliyeti, I. Dünya Savaşı'ndan sonra batı ülkelerinde ve 1930'lu yıllardan itibaren Türkiye'de büyük gelişme göstermiştir. Gerçekten ekonomik ve sosyal gelişmeler devletin fiskal görevlerinin yanı sıra, ekstra fiskal görevler de yüklenmesine sebep olmuştur. Adalet, milli savunma, iç güvenlik gibi fiskal görevler yanında, ekonomik kalkınmanın ve tam istihdamın gerçekleştirilmesi devlet tarafından üstlenilmiştir. Bu yönüyle "kamu işletmeciliği, gelir sağlama amacının ötesinde, çoğunlukla ekonomide öncülük işlevini üstlenme, gelir dağılımına müdahale, kaynak kullanımında etkinlik sağlama ve ekonomide istikrarı sağlama amaçlarıyla, ticari rantabilite ölçülerinin dışında fiyat uygulamalarına yer verebilmektedir."<sup>2</sup>

Devletler bugün, ekonomik dengeyi sağlayan devlet olmak yanında, fiilen ekonomik faaliyetlere katılan devlet anlayışına sahiptir. Devlet bazen özel kesimin fazla kâr edemeyeceği için katılmadığı faaliyet sahalarına; bazen özel kesimin tekeline ve üretim artışını baltalamalarına karşı koymak, bazen de serbest piyasanın elde edemediği iş bulma seviyesini ve üretim faktörlerini dengede tutabilmek, özellikle ekonomik gelişme ve teşebbüs kabiliyeti bakımından özel sektörle beraber ekonomik hayata katılma gereği duymaktadır. Günümüzde devletler, söz konusu amaçlarını gerçekleştirebilmek için, piyasa firmalarına benzer, fakat devlet bürokrasisi tarafından idare edilen iktisadi teşebbüsler kurmakta ve işletmektedirler.

<sup>1</sup> Halil NADAROĞLU, a.g.e., s.31.

<sup>2</sup> Naci MUTER, Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı, Celal Bayar Ün. İ.İ.B.F. Yayını, Manisa 1994, s.59.

## I. GENEL OLARAK DEVLETİN İKTİSADİ FAALİYETLERİ VE KİT'LER

### A. KİT'LERİN TANIMI VE UNSURLARI

Genel olarak KİT kavramına yönelik yapılan tanımlamalar üzerinde bir fikir birliğinin bulunduğu söylemek güçtür. Buradaki güçlük, devletin ekonomik hayata müdahale biçimlerinin çeşitliliğinden kaynaklanmaktadır. Kaldı ki ülkelere göre de KİT anlayışı değişebilmektedir. Buna rağmen, özelleştirme politikalarında da esas alınan ve üzerinde uzlaşılan bir kaç tanımlama yapmak mümkündür.

#### 1) KİT Kavramının Tanımlanması

Avrupa KİT Merkezi (CEEP), KİT'leri şu şekilde tanımlamaktadır: "KİT'ler mal ve hizmet üretmek üzere kurulmuş olan, mali imkanlarının yansından fazlası merkezi veya yerel kamu idareleri tarafından sağlanan veya işletme sonuçlarından bu idarelerin sorumlu bulunduğu ve bunlar tarafından denetlenen girişimlerdir."<sup>1</sup>

Yukarıdaki benzer bir başka tanım şöyledir: "KİT'ler kamu idaresi tarafından ve belli bir statüyle kurulan, pazarlanabilen yani kişisel mal ya da hizmet üreten, mülkiyetinin ve/veya denetiminin yeterince devlet elinde olması sebebiyle idare kurullarının hükümetçe atandığı; cari maliyetlerini finanse eden gelirlerinin çoğu hazinece karşılanmayan teşebbüsler olup, prensip olarak sosyal fayda maksimizasyonu esasına göre kaynak tahsis edecek kuruluşlardır."<sup>2</sup>

Dikkat edilirse, yukarıdaki iki tanımlamada sadece kuruluşun mülkiyetine sahip olmanın değil, denetleme ve sorumlu olma unsurlarının da söz konusu kuruluşta KİT özelliği kazandırabileceği zikredilmektedir. Bu tanımlamalarda geçen unsurlar genişletilerek yapılan bir tanıma göre de; "KİT'ler bir kanunun verdiği yetkiye dayanılarak özel mallar üretmek üzere, ticari ve sınai alanda piyasa şartlarına göre çalışmak ve sosyal fayda - maliyet ilişkilerini de göz önünde bulundurmak amacıyla kurulan; tüzel kişilikleri, idari ve mali özerklikleri bulunan, yönetiminde ve sermayesinde kamunun hakim olduğu teşebbüslerdir."<sup>3</sup>

#### 2) KİT Kavramının Unsurları

Yukarıdaki tanımlamalar çerçevesinde, genel olarak KİT tanımı içerisinde yer alan unsurları şu şekilde sıralayabiliriz:

- Pazarlanabilir, kişisel mal ve hizmet üretmek üzere piyasa şartlarına göre çalışmak,
- İşletme faaliyetlerine bağlı finansman giderlerinin çoğunu, üretim ve satış sonucu karşılamak,

<sup>1</sup> Mustafa AYSAN - Selahattin Özmen, Türkiye ve Dünya'da Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Kardeşler Basımevi, İstanbul 1961, s.4.

<sup>2</sup> Jones LEROY, Public Enterprise and Economic Development Çeviren: Güneri AKALIN, KİT Ekonomisi (KİT'ler, reformları, alternatifleri, ve özelleştirilmeleri), Ankara, Esbank Yayınları, 1990, s.9.

<sup>3</sup> C. Can AKTAN, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi, Bilkom Yayınevi, İzmir, 1987, s.33.

- Sosyal fayda/maliyet ilişkisine dayalı olarak, kuruluş amacına uygun sosyal faydanın maksimizasyonunu amaçlamak,
- Bir kanun ya da kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş olmak,
- İdari ve mali özerkliğe sahip bir tüzel kişilik statüsünde olmak,
- Mülkiyetinin veya denetiminin yeterince devlet elinde olması nedeniyle yönetim kurulları hükümetçe atanmış olmak.

Yukarıda ifade edildiği gibi, KİT'lerin temel amaç fonksiyonu, esasında net sosyal fayda maksimizasyonu ile açıklanmaktadır. KİT'leri özel teşebbüslerden ayıran en önemli özellik bu olsa gerektir. Yani KİT'ler "sosyal refahın arttırılmasını amaçlayacaklardır. Yalnız Ticari amaç (kâr) ve kamu faydası birlikte güdülecektir; Kâr gerekli fakat yeterli değildir."<sup>1</sup> Ancak bu durumu, sosyal fayda üreten merkezi ve mahalli idare hizmetleriyle karıştırmamak gerekmektedir. Zira KİT'ler kaynak tahsisi sağlarken, hem özel teşebbüse benzer bir şekilde kâr, hem de net sosyal fayda maksimizasyonu prensibine göre faaliyet yürütebilmektedirler.

### 3) KİT'lerin Çeşitleri

Kamu İktisadi Teşebbüsleri uygulamada çeşitli şekillerde ortaya çıkmaktadır. Bu çeşitlilikte genellikle, işletmede yönetim ve mülkiyetin ne oranda kamunun elinde bulunduğu ve işletme amacının ne oranda ticari ve sosyal olduğu, yani ticari amacın mı yoksa kamu hizmeti amacının mı ağır bastığı gibi unsurlar rol oynamaktadır. Buna göre KİT'ler genel olarak iki ana gruba ayrılmaktadırlar:

- İktisadi Devlet Teşebbüsleri (İDT); "KİT'lerin bir kısmı, mümkün olduğu ölçüde fırsat eşitliğine, tam rekabet şartlarına ve özel hukuk kurallarına göre faaliyette bulunmak ve böylece özel sektör girişimciliğine öncülük ve yol göstericilik görevini yerine getirmek üzere kurulmuşlardır."<sup>2</sup> Buna göre; İktisadi devlet teşebbüsleri, sermayesinin tamamı (veya yansından fazlası) devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulmuş bulunan KİT'lerin adıdır. Tanımdan da anlaşıldığı gibi bu kuruluşların ticari nitelikleri ağır basmaktadır. İDT'ler, ekonomik gereklere uygun olarak, karlılık ve verimlilik prensipleri doğrultusunda, kendi aralarında ve milli ekonomi ile uyum içerisinde çalışarak sermaye birikimine yardım etmek ve böylece daha fazla yatırım kaynağı meydana getirmek için çalışırlar. Bu kuruluşlara örnek olarak; Kamuya ait bankalar, fabrikalar, rafineriler vs. ticari işletmeler verilebilir.

- Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK); Kamu İşletmeciliğinin bir başka türü, "öncelikle sosyal bir amaç için kurulmuşlardır. Bu kuruluşlar milli ekonomide ve sosyal hayat içinde gelir dağılımının; bölgesel, sektörel, fonksiyonel ve kişisel bakımlardan iyileştirilmesi amacına öncelik vermekte, kâr ve rekabet amacını geri planda bırakılmaktadırlar."<sup>1</sup> Bu açıklamaya göre; Kamu iktisadi kuruluşları, sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve kamu hizmeti niteliği ağır basan KİT'lerdir. KİK'lerin en önemli özelliği, tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri esas

<sup>1</sup> Michael WEBB, The Economics of Nationalized Industries, London, Nelson, 1973, s.8 Bak. AKALIN s. 336.

<sup>2</sup> Fevzi DEVRİM, a.g.e., s.27.



olarak bunları sosyal gereklere uygun olarak üretip pazarlamasıdır. Bu kuruluşlara örnek olarak da bir çok ülkede tüm yönetim ve mülkiyeti kamuya ait olan; Posta ve Telefon kurumları, Demir yolları, Elektrik dağıtım ve üretim kuruluşları ve kamu hastahaneleri ile kamu okulları sayılabilir.

## **B. KİT'LERİN VAROLUŞ SEBEPLERİ VE MANTIĞI**

Yukarıdaki bölümde görüldüğü gibi, devletin iktisadi faaliyetlerde bulunmaktaki amacı sadece gelir elde etmek değildir, bunun yanı sıra bazı kamu hizmetlerini sosyal gereklere uygun olarak yürütmek, ya da iktisadi etkinliği bir kamu hizmeti olarak gerçekleştirmektir. Bunun yanında her ülkenin kendi özel şartlarına göre bir kamu işletmeciliği mantığı vardır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kalkınmanın sağlanabilmesi için, devletin ekonomik faaliyette bulunması bir mecburiyet olarak ortaya çıkmıştır. Buna göre kamu işletmeciliğinin sebepleri çok çeşitli olabilir.

KİT'lerin varoluş sebepleri ve amaçlarına ilişkin tüm açıklamalar, alışlagelmiş bir metodla "siyasi", "sosyal" ve "ekonomik" yönden incelenebilirse de bunlara, devlet anlayışındaki felsefi değişimleri de ilave etmek, konuyu daha anlaşılır kılabilir.

### **1) Devlet Anlayışındaki Değişmeler**

Devletin, ekonomik hayatta aktif bir üretim birimi olarak yer almasının ötesinde, iktisadi faaliyetleri düzenleyici bir fonksiyon ifa etmesini bile hoş görmeyen 18. Yüzyıl liberalizmi, geçirdiği tarihi bir dizi gelişme sonunda önemini yitirmiş ve günümüzde yerini Neo-Liberalizm adını verdiğimiz yeni bir anlayışa bırakmıştır. Bu değişikliğin, toplumun ekonomik, ve sosyal ihtiyaçlarının doğurduğu etkilerle açıklanabilmesi mümkündür. Fakat, gelişen hadiseler incelendiğinde görülebilir ki iktisadi düşüncelerde meydana gelen değişiklikler de devlet anlayışını etkileyen faktörlerden biri olmuştur. Bunun yanı sıra, Birinci Dünya Savaşı, 1929 Dünya Krizi, yeniden silahlanma hareketi, İkinci Dünya Savaşı ve bu savaşın yıkımlarını onarma gibi hadiseler devlet anlayışının değişmesinde önemli rol oynamışlardır.

Mülkiyet, öteden beri mutlak ve kutsal bir hak olarak kabul edilmiş, bu hakkın olağanüstü haller dışında ihlal edilmemesi ilkesi benimsenmiştir. Gerçekten 1929 Dünya Krizine kadar geçen dönemde hakim olan liberal görüş devlet anlayışını da etkilemiş ve devlet fonksiyonlarının bu güne oranla sınırlı kalmasına sebep olmuştur. "Klasik liberal ekole bağlı olanların, ünlü "laissez faire, laissez passer" formülünün devlet anlayışındaki görünüşü tarafsızlıktır. 1930'lara kadar geçen dönemin devleti iktisadi alanda tarafsızdı. Dış güvenlik, iç güvenlik ve adalet gibi görevlerin dışında kalan alanlara, özellikle iktisadi ve sosyal olaylara karşı devlet kayıtsızdı. Bu yoldaki devlet anlayışına Adam Smith'i izleyenler "koruyucu devlet" (l'Etat gendarme), K. Marx'ı izleyenler de "burjuva devlet" (l'Etat bourgeois)" adını vermektedirler."<sup>1</sup>

19. Yüzyıl sonlarından itibaren, "mülkiyet hakkının sosyal bakımdan ve toplum faydası için kısıtlanabileceği görüşü benimsenmiştir. Kant, Fichte ve Hegel "mülkiyetin sosyal fonksiyonu" kavramını

<sup>1</sup> Fevzi DEVRİM, a.g.e., s.28.

ortaya atılmışlar, daha sonra bu kavram kanun metinlerine girmiştir. Bu anlayışa "sosyal devlet" ya da A.C. Pigou'dan esinlenmek suretiyle "refah devleti - welfare state" adı verilmektedir."<sup>2</sup>

Bu yeni anlayışa göre devlet artık hem en büyük ve etkin bir üretim birimi niteliği kazanmış hem de en büyük tüketici olarak ekonomideki yerini almıştır. Ekonomik faaliyetlere, kimi zaman sosyal fayda gereği, kimi zaman da özel ekonomiye öncülük etmek ya da düzenleyici rol oynamak üzere özel sektörle birlikte katılmaktadır. Hatta kamu faydası gereği veya yeni bir finansman kaynağı oluşturmak maksadıyla mali tekeller kurarak belli iktisadi alanlarda sadece kendisi faaliyet göstermektedir. Kaldı ki, özel teşebbüs sisteminin kayıtsız şartsız diğerlerinden üstün addedildiği ekonomik düzenlerde dahi, bugün olduğu gibi dün de devletin ekonomik faaliyetlere hiç katılmaması gibi bir hal esasen var olmamıştır. "Devletin fonksiyonlarında meydana gelen değişmeler ve tüketici refahını maksimize etme amacı, bazı alanlarda devletin kamu teşebbüsleri kurarak işletmesinde etkili olmuştur."<sup>3</sup> Bunun en önemli sebebinin ise; "piyasa ekonomisinin tek başına optimum kaynak dağılımını gerçekleştirememesi, arzu edilen iktisadi büyüme hızını sağlayamaması ve adil gelir dağılımına imkan vermemesi"<sup>4</sup> olduğu ileri sürülmektedir.

## 2) Ekonomik ve Mali Sebepler

Özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından KİT'lerin kuruluşu genellikle ekonomik ve mali sebeplere dayanmaktadır. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin kurulmasındaki ekonomik sebeplerin başında, gelişmekte olan ülkelerde ekonomik kalkınmayı sağlama düşüncesi gelmektedir. Bu düşünceye paralel olarak özel sektöre öncülük etmek ve destek olmak amaçlanmaktadır. Bilindiği gibi özel sektöre öncülük etmek düşüncesi, piyasa ekonomisinin tek başına optimumu sağlamada yetersiz kalmasından kaynaklanmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, özel sektörün ilgi gösteremeyeceği ölçüde uzun vadeli yatırımları ya da karlılığın riskli veya düşük olduğu, sosyal faydası yüksek alt yapı yatırımları alanlarında özel teşebbüs faaliyet göstermek istemediğinden, bu yatırımların bizzat devlet tarafından yapılması ve özel kesime öncülük edilmesi gereği, çeşitli alanlarda faaliyet gösteren KİT'lerin temel varlık sebebini oluşturmuştur.

Ekonomik amaçlardan bir başkası, devletin ekonomiyi makro planda kontrol etmek istemesine dayanmaktadır. "Piyasa başarısızlığını gidermenin yanında ekonomiye yön verme isteği ekonomik sistemin işleyişinde hayati önem taşıyan temel sanayilere sahip olmayı gerekli kılmıştır."<sup>5</sup> Böylece sanayiye temel girdi sağlayan KİT'lerin yatırım kararları, ücret ve fiyat politikaları ekonomi üzerinde yönlendirici etkiye sahip olabilmektedir. "Makro-ekonomik politikaların oluşturulmasında şu dört temel değişken esas alınmaktadır; işsizlik düzeyi, faiz haddi, ödemeler bilançosunun açık ya da fazla vermesi, milli hasılanın büyüme haddi. Bu değişkenlerin genellikle maliye ve para politikalarıyla etkilenmesine çalışılmaktadır. Doğrudan idari müdahalelerle (fiyatlar ve gelirler politikası) piyasayı etkilemek de mümkün olabilmektedir. Ayrıca KİT'lerin

<sup>1</sup> H. NADAROĞLU, a.g.e., s.95.

<sup>2</sup> Sadık BAKLACIOĞLU, Kamu İktisadi Teşebbüsleri - Genel Esaslar Çeşitli Ülkelerde Türkiye'de, Ankara Ün. Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 397, Ankara, 1976, s.3.

<sup>3</sup> Yahya DOĞAN, a.g.e., s.28.

<sup>4</sup> Halil NADAROĞLU, a.g.e., s.92.

<sup>5</sup> Bilal ERYILMAZ, Kamu Yönetimi, Üniversite Kitabevi, İzmir,1994, s.201.

faaliyetleri, özellikle yatırım, ücret ve fiyatlandırma politikaları da bu temel değişkenlerin değerlerini etkileyebilmektedir.<sup>1</sup>

"Doğal tekellerin devlet tarafından işletilmesi yoluyla, ekonomideki haksız rant kapılarını kapatmak ve bu yönüyle milli ve sosyal faydaları gözetmek"<sup>2</sup> kamu işletmelerinin bir başka gerekçesidir. Bilindiği gibi piyasada tekel gücüne sahip firmalar, tüketiciler aleyhine işleyen bir ekonomik düzen kurabilirler. Bu yüzden, piyasadaki tekel oluşumlarının kontrol altına alınması amacı eskiden beri devletin ekonomiye müdahalesini zorunlu kılmıştır. Bu müdahale sonrası oluşan devlet tekeli de "iki fenadan (özel tekel - kamu tekeli) iyisinin devlet tekeli olduğu" düşüncesiyle kabul görebilmektedir.

Mali sebeplerle kurulan KİT'lerin temel amacı, kamu kurumlarına gelir sağlamaktır. Bazı kamu teşebbüslerinin kâr elde etmek için ticari kurallara göre piyasada faaliyet göstermeleri bunu açıkça ifade etmektedir. "Devlet gelir sağlamak amacıyla mali tekel uygulamalarına girişebilir. Özel satış vergilerinin bir şekli olarak kabul edilebilecek bir uygulama olan mali tekeller yoluyla devlet, üretimin tümünü tekeline alıp, yüksek fiyat politikasıyla yüksek karlar elde edebilir. Böylece kamu kuruluşlarının finansmanı amaçlanmaktadır."<sup>3</sup>

### 3) Sosyal sebepler

Bilindiği gibi devlet işletmeciliği, özel işletmecilik gibi sadece kâr amacına dayanmaz. Devletin gerçekleştirdiği bu faaliyetlerdeki esas amacı sosyal faydadır. Sosyal faydası yüksek bazı alanlarda piyasanın optimum üretimi sağlayamayacağı varsayımıyla devlet bu hizmetlerin üretimini bizzat gerçekleştirebilmektedir. Bu çerçevede, halkın genel ihtiyaçlarını karşılayan mal ve hizmetlerin üretimini yapmak ve dağıtmak, uygun bedel ve kalitede mal ve hizmet sağlamak amacıyla KİT'ler kurulabilmektedir. Bu duruma, eğitim, sağlık, sigorta, elektrik gibi hizmetler örnek verilebilir.

Esasen sosyal sebeplerle kurulan KİT'lerin amacı, ülkenin sosyal ve kültürel yönden ilerlemesini ve kalkınmasını sağlamaktır. "Kişilerin insan haysiyetine yakışır bir şekilde yaşantısını sürdürmesi ve bunun için gerekli önlemlerin alınması, günümüzde bir çok ülkenin anayasasında hüküm altına alınmıştır. Bu bakımdan, kişilere çalışma imkanlarının verilmesi, her türlü sosyal güvenlik ve haklarının garanti altına alınması, yeterli seviyede ücret verilmesi önem taşımaktadır."<sup>4</sup> Anayasalarla teminat altına alınan eğitim, sağlık, istihdam gibi haklar bunun örnekleridir. Kişilerin bu haklarını teminat altına almak için devlet eğitim müesseseleri, sağlık kurumları ve büyük bayındırlık işlerine girebilmektedir. İşsizliğin önlenmesi ve genel istihdamın artırılmasını sağlamak, bunun yanı sıra gelir ve servet dağılımındaki eşitsizlikleri giderek devletin sosyal amaçları arasındadır. Bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için de Devlet teşebbüsünde bulunmaktadır.

<sup>1</sup> Güneri AKALIN, a.g.e., s.340.

<sup>2</sup> Metin KILCI, KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması, DPT Yayını, Ankara, 1994, s.5.

<sup>3</sup> Kenan BULUTOĞLU, a.g.e., s. 414.

<sup>4</sup> Müfit AKYÜZ- Nesrin Ertel, Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü, İstanbul, 1990, s. 154.

#### 4) Siyasi ve Stratejik Sebepler

Siyasi ve stratejik sebeplerle kurulan KİT'ler, genellikle milli güvenliğin sağlanması, milli bağımsızlık, ulusal prestij arttırılması gibi amaçlara dayanmaktadır. Bunun yanında devlet, stratejik faaliyetleri kontrol altına almak suretiyle siyasi otoritesini kuvvetlendirmek isteyebilir. Bunun için devlet, stratejik öneme sahip; haberleşme hizmetlerini, "savunma sanayii alanındaki teşebbüsleri, bilimsel araştırma ve nükleer enerji teşebbüslerini vs., güvenlik ve bağımsızlık sebepleriyle kamu teşebbüsü olarak kurabilir."<sup>1</sup>

Öte yandan, kamu iktisadi teşebbüslerinin ortaya çıkmasında çeşitli ideolojik akım ve hareketlerin de rolü olmuştur. "Devletin karma şirketler kurmak suretiyle özel teşebbüsle başlayan işbirliği ve ortaklığı, milli ekonominin boyutları ölçüsünde yayılmış ve genişlemiştir. Kalkınmış batı ülkelerinde KİT'lerin oluşmasının en klasik aracı, millileştirme ve kamulaştırmalardır."<sup>2</sup> "İkinci dünya savaşı sonrasında bağımsızlığını elde eden söz konusu ülkeler, siyasi bağımsızlıklarını ekonomik bağımsızlıkla güçlendirmek istediklerinden yabancılara ait işletmeleri millileştirmişlerdir. Böylece de yeni kamu iktisadi teşebbüsleri doğmuştur."<sup>3</sup>

Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin ortaya çıkış ve uygulama şekillerinin ülkelerin siyasi yapılarıyla ilişkisi çok açıktır. Sosyalist ülkelerde kamu teşebbüsleri bütün ekonomiyi kapsamaktadır. Devlet, gerek bizzat işletme kurmakta ve üretim yapmakta, gerekse planlama gayretleriyle ekonomiyi piyasa mekanizmasına göre değil, emredici plan hedeflerine göre yönlendirmektedir. Karma ekonomi sisteminin uygulandığı ülkelerde, kilit sanayi teşebbüslerinin devlet tarafından kontrol edilmesine imkan sağlayan bir yapı geliştirilmiştir. Kapitalist ülkelerde ise kamu teşebbüsleri mümkün olduğu ölçüde sınırlı tutulmaya çalışılmakta, kurulan teşebbüsler ise daha çok kamu hizmeti alanlarında faaliyet göstermektedirler.

Sonuç olarak; KİT'ler yukarıda da değinildiği gibi siyasi, sosyal, ekonomik, stratejik, vs. bir çok sebebe dayalı olarak kurulabilmektedirler. Bu sebeplerin arasında şüphesiz en etkili olanı ekonomik sebeplerdir. Böylece, devletin özel teşebbüsleri belirli alanlara katalize etmek istemesi, ekonomik amaçlarına ulaşmak arzusu, küçük tasarrufların yatırıma yönlendirilmesi hedefi KİT'leri gündeme getirmiştir. Ekonomiye yön vermede önemli rolü bulunan para ve kredi kurumları kamu teşebbüsleri olarak örgütlenmişlerdir. Bu amaçla kalkınma ve yatırım bankaları kurulmuştur. Bunun yanı sıra maden kömürü ve linyit, elektrik üretim ve dağıtımı, demir - çelik üretimi, ulaştırma ve haberleşme gibi alanlarda kamu iktisadi teşebbüsleri kurulmuştur.

#### C. KİTLERİN EKONOMİDEKİ YERİ VE AĞIRLIĞI

1990'lı yıllar da pek çok ülkede özelleştirme politikaları ağırlık kazanmışsa da, özellikle gelişmekte olan ve az gelişmiş ekonomiler açısından KİT'lerin cazibesini yitirmediği görülmektedir. Bu ülkelerde KİT'ler, özellikle sermaye yetersizliği ve özel sektörün gelişme imkanlarının kısıtlılığı problemlerini aşmada bir araç olarak halen gündemdedir. "Mesela bir çok gelişmekte olan ülkede; İmalat sektöründe oluşan katma

<sup>1</sup> Y.DOĞAN, a.g.e., s.29.

<sup>2</sup> Zeyyat HATİPOĞLU, İktisadi Kalkınma, Hamle Matbaası, İstanbul, 1967, s. 135.

<sup>3</sup> Bilal ERYILMAZ, a.g.e., s.203.

değerin %50'sinden fazlasını, gelişmekte olan ülkelerin toplam yatırımlarının %25'ini KİT'ler oluşturmaktadır. Az gelişmiş ülkelerin kredi sisteminden yararlanma payı dikkate alındığında; toplam yurt içi borçların %30'unu ve yurt dışı borçların ise %20'sini KİT'lerin kullandığı görülmektedir. Tarım dışı istihdam açısından da; Avrupa Topluluğu ve Gelişmiş OECD ülkelerinde KİT'lerin toplam istihdamdaki yeri yaklaşık olarak %4 iken, gelişmekte olan ülkelerde bu oranın %15'e ulaşmaktadır.<sup>1</sup>

KİT'ler hakkında, 1980'li yılların başlangıcında bir çalışma yapan Nellis ve Kikeri'nin elde ettikleri veriler gözden geçirildiğinde, KİT'lerin dünya üzerindeki ağırlığını daha iyi değerlendirmek mümkün olabilecektir. Söz konusu araştırmaya göre; 13 Afrika ülkesinde GSMH'ların %17'sini, Latin Amerika ve Asya'da GSMH'ların %12 -14'ünü, ayrıca merkezi planlamaya dayalı Doğu Bloku Ülkeleri'nde ise GSMH'ların oldukça önemli bir kısmını meydana getirmektedir. Yine bu çalışmanın göstergelerinden hareketle, KİT'lerin GSMH'daki payı %17 - 20'yi aşıyorsa bu ülkelerin düşük veya orta geliri ülkeler grubuna sokulduğu görülmektedir. Bunun için verilen bir örnekte, 1980'li yıllara ilişkin Cezayir, Mısır ve Zambiya gibi ülkelerde KİT'lerin GSMH içindeki payının %40 - 60 arasında değiştiğini hesaplayarak, diğer bir çok ülke için de çeşitli yorumlarda bulunmaktadır.<sup>2</sup>

John Nellis ve Sunita Kikeri'ye göre, 1980'li yılların başlangıcında, faktör fiyatlarına göre ülke GSMH'larının ortalama olarak % 10'unu KİT'lerin meydana getirdiği tahmin edilmektedir.<sup>3</sup> KİT'ler merkezi planlamanın hakim olduğu ülkeler dışında, gelişmekte ve gelişmiş olan ülkeler açısından da büyük öneme sahip olmuştur. Mesela; 1979 öncesinde KİT sektörü İngiltere'nin 55 Milyar Sterling'lik GSMH'sının %10'unu ve 1.750.000 kişilik bir istihdamı karşılamaktadır. Yine Fransa'da 1981 sonrası millileştirmelerin ardından, KİT'ler toplam ücretli çalışanların, tarım sektörü hariç %16.6'sını, tarım dışı kazançlara bağlı katma değer %17.2'sini ve toplam sabit sermaye oluşumunun %33.5'ini teşkil etmektedir. İlaveten temel KİT sektörüne sahip İtalya, Avusturya Kanada, ve Japonya gibi diğer sanayileşmiş ülkeleri de saymak mümkündür.

## II. TÜRKİYE'DE KİT'LER

Kurtuluş savaşından sonra Türkiye, bir süre, özel teşebbüse dayalı bir serbest piyasa modeli ile kalkınmayı denemiş; fakat o günün şartları içinde yeterince hızlı ve olumlu sonuç alamayınca, kalkınmayı bir an önce başlatıp gerçekleştirebilmek için, devlet öncülüğünü ön gören bir yatırım modelini (devletçilik) yürürlüğe koymuştur. Düşünülen şekle göre, özel teşebbüsün ilgi duymadığı veya yeterli ve güçlü olmadığı alanlara, devlet, yatırımları ile bir öncü olarak girecek kurduğu ticari ve sınai teşebbüsleri piyasa kuralları içerisinde yönetecek ve özel teşebbüs bu alanları devir alabilecek seviyeye gelince, teşebbüslerini; mülkiyetini, içinde çalışanlardan başlayarak, geniş bir mülkiyet bazında halka devredecektir.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Recep KÖK, KİT-Özelleştirme Modelleri ve Türkiye Üzerine Bir Uygulama, Atatürk Ün. Yayını, Erzurum, 1993, ss. 1-2.

<sup>2</sup> John NELLİS, Sunita Kikeri, Public Enterprise Reform: Privatization and the World Bank, World Development Vol.17, Number 5, 1989, s.659.

<sup>3</sup> John NELLİS, Sunita Kikeri, a.g.e., s.659.

<sup>4</sup> Kemal KURDAŞ, Ekonomik Politika Üzerine İncelemeler ve Yorumlar, Beta Basımevi, İstanbul, 1994, s.22.



Gerçekten, cumhuriyetin ilk dönemlerinde temel sanayilerin kurulması, sermaye birikiminin sağlanması, ileri teknolojilerin yurda getirilmesi, yatırımların ülkenin her yanına dengeli yayılması, fiyat istikrarının korunması, istihdamın geliştirilmesi, nitelikli eleman yetiştirilmesi gibi çeşitli görevleri üzerine alan KİT'ler, ülkemizde, demir-çelik, tekstil, çimento, kağıt, gibi temel endüstri dallarının kurulması ve geliştirilmesinde de öncülük etmişlerdir. Öte yandan KİT'ler meydana getirdikleri katma değer ve gerçekleştirdikleri yatırımlarla tüm ekonomik yapının ve devletin konsolide bütçe dışında kalan en büyük kesimini oluşturmaktadır.

KİT'ler yukarıda bahsedilen boyutlarıyla, uzunca bir süre ekonomik kalkınmanın tekeli oluşturmuştur. Fakat, gelişen sosyo-ekonomik yapı KİT'leri Türkiye ekonomisinin en büyük problemlerinden biri haline getirmiştir. Bu güne kadar, KİT'lerin kuruluş aşamasında belirlenen, belli bir süre sonra özel sektöre devredilmesi programı yerine getirilememiş ve kısa vadeli bir plan dahilinde ekonomiye kazandırılmış bulunan KİT'ler, aşırı istihdam ve yanlış işletmecilik uygulamaları sonucunda zarar etmeye başlamışlardır.

#### A. TÜRKİYE'DE KİT'LERİN HUKUKİ YAPISI

Kamu İktisadi teşebbüsleri, Türkiye'de 1932 yılından sonra izlenen ekonomi politikasında önemli yer tutan "devletçilik" ilkesinin bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Sümerbank ve Etibank'ın kuruluşundan sonraki yıllarda KİT'lerin bir yandan ekonomik ağırlığı, bir yandan da sayıları hızla artmıştır. Bu durum, KİT'lerin genel bir düzenlemeye tabi tutularak ortak bir hukuki statüye kavuşturulmalarını, bu çerçevede teşkilat yapısının, mali yapının ve denetim yapısının tüm iktisadi teşebbüslerde aynı esaslara tabi olmasının sağlanmasını gerekli kılmıştır. KİT'lerin ekonomiye çeşitli katkılarının yanı sıra bir kısım problemleri de beraberinde getirmesi, gelişen zaman içinde yeniden yapılandırma ve düzenleme girişimlerini artırmıştır. Bu bölümde KİT'lerin kuruluşundan bu güne hukuki gelişimi kısaca incelendikten sonra, son düzenlemeler çerçevesinde; organizasyon, mali ve denetime ilişkin yapıları gözden geçirilecektir.

##### 1) Hukuki Düzenlemeler

Türkiye'de KİT'lerin; kurulmaları, işletilmeleri ve denetimlerine ilişkin hukuki düzenlemeler, zaman içinde çeşitli kanun veya kanun hükmünde karamamelere konu olmuş, böylece teşkilat ve işleyiş yönünden bu günkü yapılarına kavuşmuşlardır.

KİT'lere ilişkin ilk hukuki düzenleme, 17.06 1938 tarihinde çıkarılan "Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan Kamu İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakebeleri Hakkında 3460 Sayılı Kanun"dur. KİT'lerin yönetim ve denetim organları; "Umumi Heyet", "Umumi Murakebe Heyeti" (Yüksek Denetleme Kurulu), "İdare Meclisi ve Umum Müdürük" olarak belirlenmiştir.<sup>1</sup> Böylece 3460 Sayılı Kanun ile yönetim ve denetim organlarının oluşumu, görev ve yetkileri yönünden ortak

<sup>1</sup> Rıdvan KARLUK, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, ESBANK Yayını, No:5, İstanbul, 1994, s.24.

bir statü belirlenmiştir. Ayrıca bu kanunla devlet işletmeleri il olarak "Kamu İktisadi Teşekkülü" şeklinde nitelendirilmiştir.

3460 Sayılı Kanun; Tekelci olmayışı, adem-i merkezîyeti esas alışı, merkezi denetimi benimseyişi, verimlilik ve rasyonel işletmecilik esaslarına bağlılığı, "devlet formalitelerinin bağlayıcı hükümlerinden arınmış, iktisadi ve idari çalışmalarında özerk, yüksek yönetim ve denetim personeli için uzmanlık eğitimi almış, son denetleme ve ibraz organı olan Genel Kurul'un tüm olarak politik nitelik yerine, daha çok uzman olan resmi ve özel uygulayıcılardan faydalanılarak kurulması gibi amaçları içerdiğinden, ülke gereklerine uygunluğu, demokratiklik ve rasyonel işletmecilik ilkeleri açısından dikkat çekicidir.<sup>1</sup>

3460 Sayılı Kanun'un öngördüğü düzenlemelerin başarılı olduğunu söylemek güçtür. Özellikle 1950'lerden sonra, KİT yönetimine ilişkin uygulamalar ciddi eleştirilere uğramıştır. Zira, kuruluşların yönetim kurulları, kanunda geçen niteliklerin aksine bunları taşımayan parti mensup ve sempatanları tarafından doldurulmuştur. İşletmelerin yönetimine politik müdahalelerin artması ve işletmelerde doğan açıkların enflasyonu netice vermesi sonucu, 27 Mayıs 1960 ihtilalinden hemen sonra bu konuda alınan ilk tedbirle, 23 Sayılı Kanun çıkarılarak yönetim kurulları ve genel kurullar kaldırılmış, yerine teşekküllerin içinden tayin edilen müdürler kurulları kurulmuştur. Geçici bir tedbir olarak görülen 23 Sayılı Kanun'un hemen ardından 6 Aralık 1960 tarihinde 154 Sayılı Kanun çıkarılmıştır. Bu kanunun amacı, KİT'lerin bütünüyle ele alınarak, aksaklıklarının giderilmesi ve yeniden organize edilmesi olmuştur. Bu amaçla yerli ve yabancı uzmanlar tarafından raporlar hazırlanmıştır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın yürürlüğe girmesinden bir yıl sonra 12 Mart 1964'te "İktisadi Devlet Teşekkülleri ve İştirakleri Hakkındaki 440 Sayılı Kanun" çıkarılmıştır. "Bu kanunla, Kamu İktisadi Teşebbüsleri sistemine giren kuruluşlar, teşekküller, müesseseler ve iştirakler olarak tanımlanmıştır".<sup>2</sup> 440 Sayılı Kanun ile getirilen yenilikler, daha önce yürütme organı temsilcilerinin oluşturduğu, nihai denetim ve ibraz mercii görevini yapan en üst kurul olan umumî heyetin kaldırılarak yetkilerinin yasama organına devredilmesi ve Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak "İktisadi Devlet Teşekkülleri Yeniden Düzenleme Komisyonu" kurulmasıdır.

440 Sayılı Kanun'un ardından, 12 Mart 1964 tarihinde 441 Sayılı "Devlet Yatırım Bankası Hakkında Kanun" ve 12 Mayıs 1964 tarihinde de 468 Sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin TBMM'ce denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" kabul edilmiştir. Bunlardan 468 Sayılı Kanun, 1983 yılında çıkarılan 3346 Sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılarak KİT'lerin TBMM'ce denetimi yeniden düzenlenmiştir. Yaklaşık on dokuz yıl yürürlükte kalan 440 Sayılı Kanun, 1983 yılında 60 sayılı KHK (Kanun Hükmünde Kararname) ile yürürlükten kaldırılmıştır.

60 sayılı KHK ile ilk kez KİT'ler, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları olarak ikiye ayrılmış ve işletmelerdeki devlet iştirakine dair oranlarda da değişiklik yapılmıştır. Buna göre; 440 sayılı

<sup>1</sup> DPT, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Yönetimi Geliştirme ve İşletmeleri İyileştirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını, Haziran, 1977, s.5.

<sup>2</sup> Gülay COŞKUN, a.g.e., s.88.

Kanun'da geçen "sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olup iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet gösteren tüm teşebbüsler iktisadi devlet teşekkülüdür" tanımı, 60 sayılı KHK ile "sermayesinin tamamı devlete ait kuruluşlar kamu iktisadi teşebbüsüdür" şeklinde değiştirilmiştir. 60 sayılı KHK'dan sonra 72 sayılı "Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında KHK" yürürlüğe girerek söz konusu kurulun çalışma esaslarını düzenlemiştir. 60 sayılı Kanun, 19 Ekim 1983 yılında, 440 sayılı Kanun'u da yürürlükten kaldıran 2929 sayılı Kanun'a dönüştürülmüştür.

2929 sayılı Kanun, iktisadi devlet teşekkülü ve kamu iktisadi kuruluşu ayırımını pekiştirmekle kalmamış, bu ayırımın ve alt birimlerinin tanımı yapılmış ve bu kuruluşların sayımı yapılarak toplamı 32 olarak belirtilmiştir. Bu yasada, "iktisadi devlet teşekküllerinin mal ve hizmet üretmeyecekleri üretmek istiyorlarsa mutlaka anonim şirket kurma zorunluluğu getirilmiştir. Kurulacak anonim şirketlerin hisse senetlerinin borsaya kote edilmesi ve koordinasyon kurulu kararıyla halka açılması hükme bağlanmıştır."<sup>1</sup> 2929 sayılı Kanun, 8 Ekim 1984 tarihinde çıkarılan 233 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.

233 sayılı KHK ve bu karamameye bağlı olarak yapılan ek ve değişiklikler çerçevesinde, 2929 sayılı Kanun'un esas çerçevesi muhafaza edilmekle birlikte, özellikle yönetim ve personel yapısı üzerinde önemli yenilikler getirilmiştir. Bu karamamede; KİT kavramı, "iktisadi devlet teşekkülü" (İDT) ile "kamu iktisadi kuruluşu" (KİK)'nin ortak adı olarak kullanılmış, bunlardan birincisine "ticari esaslara göre faaliyet gösteren, ikincisine de "kamu hizmeti niteliği ağır basan KİT'ler" denmiştir. 233 sayılı KHK'ye ekli liste bu karamameye tabi KİT'leri saymıştır. Bu listede 27 İDT, 11 KİK, 41 Bağlı Ortaklık, ve 103 müessese yer almıştır.

KİT'ler, halen 233 sayılı KHK ile buna bağlı olarak gerçekleştirilen ek ve değişiklikler çerçevesinde faaliyetlerine devam etmektedirler. Ancak özelleştirme politikalarının güncellik kazanması ve özelleştirilecek kuruluşlara ilişkin düzenlemelerin yapılabilmesi için, bu yönde yeni kanunlar çıkarılmıştır. Bunlardan biri olan 3291 sayılı Kanun'la özelleştirilmesine karar verilen teşekkül, kuruluş, müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin; sermayelerindeki kamu payı %50'nin altına düşüncüye kadar kuruluşları, faaliyetleri, organları, yönetimi, denetimi, sermaye miktarını tespite, bu işlemleri kolaylaştırıcı tedbirleri almaya Yüksek denetleme Kurulu yetkili kılınmıştır. 27. Kasım 1994 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Karamamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 4046 sayılı Kanun"da da "Bu kanun hükümleri gereğince özelleştirme programına alınan kuruluşlar özel hukuk hükümlerine tabi olup, bunlar hakkında varsa kendi kuruluş kanunları ile diğer kanunlarda yer alan bu kanuna aykırı hükümler ve 233 sayılı KHK hükümleri uygulanmaz"<sup>2</sup> hükmü yer almıştır.

KİT'ler faaliyetlerini, sadece yedi ay süreyle uygulanabilen 2929 sayılı Kanun'da sayılmazsa, 440 sayılı kanunun yürürlükten kalktığı 1983 yılından bu yana, KHK'ler çerçevesinde sürdürmektedir. Son olarak çıkarılan 233 sayılı KHK'de halen (Ekim - 1996) kanunlaştırılmamıştır. Öte yandan hem 3460 ve hem de 440 sayılı Kanun'da KİT'lerin Kanun'la kurulması esası getirilmesine rağmen, 80'li yıllardan sonra

<sup>1</sup> Rıdvan KARLUK, a.g.e., s.35.

<sup>2</sup> Resmi Gazete, Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Karamamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", Kanun No: 4046, Tarih: 27.11.1994, Sayı: 22124.

getirilen düzenlemelerle KİT kurma yetkisi Bakanlar Kurulu'na devredilmiştir. Özellikle 1990'lı yılların KİT politikalarında "özelleştirme" ağırlıklı yer tutmasına rağmen, bu uygulamayla KİT'lerin kuruluşu nispeten kolaylaştırılmış gibidir.

## 2) KİT Kapsamı ve Organizasyon Yapısı

Kamuya ait iktisadi teşebbüsler, ilk defa 3460 sayılı kanunla "İktisadi Devlet Teşekkülü" olarak adlandırıldıktan ve bunların sermayesinin tamamı devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan teşebbüsler şeklinde tanımlandıktan sonra geçen süre içinde kapsam değişikliğine uğramışlardır. Bu kanundan sonra çıkarılan 23 sayılı Kanun ise, sermayesinin tamamı devlete ait olan İDT'lerle birlikte, sermayesinin yarıdan fazlası devlete ait İDT'ler ve bunlara bağlı iştirakli teşebbüsleri de kapsama almıştır. Bu günkü şekliyle, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) kavramı ilk olarak 1961. Anayasası'nda zikredilmekle birlikte tanımlanmamıştır. Daha sonra 1982 Anayasası'nın 165. maddesinde "sermayesinin yarısından fazlası doğrudan veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklar" ifadesiyle KİT tanımı yapılarak kapsamı belirtilmiştir. Bundan sonra 60 sayılı KHK ile yeni bir KİT kapsamı ortaya konmuş ve bu kapsam halen yürürlükte bulunan 233 sayılı KHK'de de aynen korunmuştur. Bu kapsama göre KİT'ler, "İktisadi devlet teşebbüsleri" ve "kamu iktisadi kuruluşları" olarak ikili ayırma tabi tutulmuşlar, bunlar da; "müesseseler, bağlı ortaklıklar ve iştirakler şeklinde ayrılmışlardır. Bunlara bağlı olarak da işletmeler vardır.

### a) KİT ve Alt Birimleri

233 sayılı KHK'nin 2. maddesi kamu iktisadi teşebbüsü kavramını ve alt birimlerini tanımlayarak organizasyon biçimlerine açıklık getirmiştir. Buna göre kamu iktisadi teşebbüslerinin yapılan aşağıdaki şekilde belirtilmiştir:<sup>1</sup>

• Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT): İktisadi devlet teşekkülü ve kamu iktisadi kuruluşunun ortak adıdır. Teşebbüsler, Bakanlar Kurulu kararı ile kurulurlar. Yani bir teşebbüsün, müessesenin veya bağlı ortaklığın kurulmasında ekonomik ihtiyaçlar gözetilir. Tüzel kişiliğe sahip olan teşebbüsler, 233 sayılı KHK ile saklı tutulan hükümler dışında özel hukuk hükümlerine tabidir. Teşebbüsler, Genel Muhasebe Kanunu ile Devlet ihale Kanunu hükümlerine ve sayıştay denetimine tabi değildirler. Sorumlulukları sermayeleri ile sınırlıdır. Sermayeleri ilgili bakanlığın talebi üzerine koordinasyon kurulunca tespit edilir. Teşebbüsün organları; yönetim kurulu, genel müdürlük ve danışma kuruludur.

• İktisadi Devlet teşekkülü (İDT): Sermayesinin tamamı devlete ait olan, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere bakanlar kurulu kararı ile kurulan kamu iktisadi teşebbüsüdür. İDT'ler bankacılık alanında sermayelerinin en az %91'inin devlete ait olması şartıyla anonim şirket şeklinde kurulabilir. İDT'lerin ekonomik gereklere uygun olarak verimlilik ve karlılık ilkeleri doğrultusunda, kendi aralarında ve milli ekonomi ile uyum içinde çalışarak sermaye birikimine katkıda bulunmaları amaçlanmıştır.

<sup>1</sup> Naci B. MUTER, Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı, Manisa, 1994, s. 64-65.

• Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK): Sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek üzere bakanlar kurulu kararıyla kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsüdür. KİK'lerin ekonomik ve sosyal gereklere uygun olarak ve verimlilik ilkesi doğrultusunda faaliyette bulunmaları amaçlanmıştır. Amaç yönünden dikkat edilirse; İDT'lerde ekonomikklik esasken, KİK'lerde ekonomikkliğin yanı sıra sosyallik ilkesi getirilmiştir.

• Müesseseler: Sermayesinin tamamı bir İDT veya KİK'na ait ve ona bağlı olan işletme veya işletmeler topluluğudur. Tekel niteliğindeki mallar müesseseler tarafından üretilir. Müesseseler, teşebbüs genel müdürünün teklifi ve yönetim kurulunun kararı ile kurulur. Tüzel kişiliğe haizdir. Müessesenin organları, yönetim komitesi ve müessese müdürlüğüdür.

• Bağlı Ortaklıklar: Sermayesinin %50'sinden fazlası KİT'ne ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir. Bir müessesenin bağlı ortaklık haline getirilmesi, teşebbüsün iştirakteki hissesinin %50'nin üstüne çıkması veya teşebbüs sermayesinde %50'den fazla hisseye sahip olduğu yeni bir şirket kurması şeklinde oluşur. Mevcut müesseselerin veya işletmelerin bağlı ortaklık haline getirilmesi Yüksek Planlama Kurulu (YPK), yeni bağlı ortaklık kurulması ise bakanlar kurulu kararı ile olmaktadır. Ancak uygulamaya bakıldığında, iştirakteki payların %50'nin üstüne çıkmasına rağmen faaliyetini iştirak statüsünde devam ettirmeye devam eden ortaklıklar mevcuttur. Bunun yanı sıra bakanlar kurulu kararı olmaksızın %50'den fazla sermaye ile kurulan ve faaliyetini tümüyle özel hukuk hükümlerine göre sürdüren ortaklık örneklerinde görülebilmektedir.

• İştirakler: İDT, KİK veya bağlı ortaklıklardan birinin sermayelerinin en az %15 veya en çok %50'sine sahip buldukları anonim şirketlerdir. Aynı iştirake birden çok teşebbüs veya bağlı ortaklık katılamaz. Teşebbüs veya bağlı ortaklıklara ait iştiraklerin yönetim kurullarında, teşebbüs veya bağlı ortaklığı temsilen her %15 hisse için en az bir üye bulundurulur.

• İşletme : Müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üreten birimleridir.

• İlgili Bakanlık: Her KİT bir bakanlıkla ilişkilendirilmiştir. İlgili bakanlık KİT'lerin faaliyetlerinin kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine uygun yürütülmesini gözetir. Bu amaçla ilgili bakanlık, gerekli hallerde teşebbüslerin hesaplarını incelemeye ve bunların iktisadi ve mali durumlarını tespit ettirmeye yetkilidir.

## b) Sayılı KHK ile Kapsama Getirilen İstisna ve Değişiklikler

1982 Anayasası'nın 165. maddesi "sermayesinin yansından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlet'e ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir" ifadesiyle KİT'lere geniş bir kapsam getirmektedir. Öte yandan 3346 sayılı Kanun'da ise "ödenmiş sermayesinin yansından fazlası kamu tüzel kişilerinca sağlanmış olan kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yansından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar ve yukarıda sayılanlardan olmamakla birlikte, kendilerine bazı kamu yetki ve görevleri verilmiş olup, galip vasıfları bu



kamu hizmetlerini yürütmek olan ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olmayan, özel kanunlara tabi kurumlar ve iller Bankası bu kanunla konulan denetime tabidir" şeklinde daha kapsamlı bir tanım yer almıştır. 233 sayılı KHK'ye göre ise KİT ile ilgili mevzuata tabi olma şartı daraltılmıştır. Bu karamame kapsamında yapılan düzenlemeyle, kamu kaynağı kullanmak suretiyle mal ve hizmet üretiminde bulunan genel ve katma bütçeli idarelere ait kuruluşlar KİT kapsamı içerisine alınmamıştır.

233 sayılı Kanun Hükmünde Karamame'nin "istisnalar" başlığını taşıyan bölümünde 58. madde ile bazı kuruluşlar KİT kapsamı dışında bırakılmışlardır. Buna göre; Atatürk Orman Çiftliği (AOÇ), T.C. Merkez Bankası, Ereğli Demir Çelik Fabrikaları T.A.O., T.C. İş Bankası A.Ş., Devlet Sanayi İşçi ve Yatırım Bankası (DESİYAB), İller Bankası Genel Müdürlüğü ve il özel idareleri ile belediyelerin sermayesinin yansından fazlasına tek başına veya birlikte sahip buldukları iktisadi teşebbüsler kapsam dışı bırakılmıştır. Tabii olarak bu kuruluşlar aynı zamanda TBMM denetiminin de dışına çıkmışlardır.

KİT kapsamı dışında bırakılan Genel ve Katma Bütçeli İdareler, Belediye ve İl Özel İdareleri ve bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların sahip oldukları iktisadi işletmeler ile iştirak payları, 27.11.1994 tarih ve 22124 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Özelleştirme uygulamalarının düzenlenmesine ilişkin 4046 sayılı Kanunla yeniden kapsam içerisine alınmıştır. Aynı Kanun'un özelleştirme programına alınan kuruluşlar ile ilgili bölümünde ise, "Bu kanun gereği özelleştirme programına alınan kuruluşlar özel hukuk hükümlerine tabi olup, bunlar hakkında varsa kendi kuruluş kanunları ile diğer kanunlarda yer alan bu kanuna aykırı hükümler ve 233 sayılı KHK hükümleri uygulanmaz" hükmü getirilerek özelleştirilmesi kararlaştırılan kuruluşlar da kapsam dışına alınmıştır.

Söz konusu kuruluş kapsamı, zamanla KHK hükümleri ve ilave yetki kanunları çerçevesinde bilhassa özelleştirme kapsamına alma ve özelleştirme kararları sonucunda değişikliğe uğramıştır. Böylece 3 ayrı KİT kapsamı ortaya çıkmıştır. Bunlar; işletmeciler KİT'leri, tasarrufçular KİT'leri ve Özelleştirme kapsamındaki KİT'lerdir. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı (HDTM)'nin ve Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yıllık programlarda bu ayrım esas alınarak, işletmeciler KİT'leri ayrıca takip edilmektedir.<sup>1</sup>

## *B. KİTLERDE DENETİM YAPISI*

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetiminin esas olarak iki aşamada gerçekleştiği söylenebilir. Öncelikle Yüksek Denetim Kurulu (YDK), KİT'leri sürekli bir biçimde denetlemekle görevlidir. İkinci olarak KİT'ler TBMM tarafından denetlenmektedir. Bunların dışında gerektiğinde bazı idare ve organlarca yapılan denetimlerde mevcuttur. Şimdi bu aşamalara kısaca değinelim.

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetimi esas itibarıyla 1982 Anayasası ile Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş ve denetim şeklinin bir kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür. Bunun üzerine, KİT'lerin TBMM'nce kuruluş amaçlarına göre denetlenmesine dair usul ve esaslar, 3346 sayılı Kanun'la düzenlenmiştir. 3346 sayılı Kanun'un 3. maddesi uyarınca, otuz beş üyeden oluşan "Türkiye Büyük Millet

<sup>1</sup> Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Özelleştirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB, Ankara, 1993, s.80.

Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu” tarafından yapılmaktadır. Denetime, YDK raporlarıyla, Başbakanlığın sevk edeceği diğer raporlar ve varsa komisyonca tespit edilen diğer konular esas alınır. Teşebbüslerin aynı yıl bilançoları ile netice hesaplarını içere raporlar, ilgili bakanlıkların görüşleri ve denetlenen kuruluşların cevapları eklenmek suretiyle, engeç ertesi yılın Aralık ayı sonuna kadar Başbakanlık tarafından TBMM Başkanlığına sunulmakta ve üç gün içinde komisyona gönderilmektedir.

Komisyon, denetlenecek kuruluşların durumunu, milli ekonomiye faydalı olabilmeleri için özerk bir yapı ve ekonomik kurallar çerçevesinde, verimlilik ve karlılık ilkeleri doğrultusunda yönlendirilerek, kuruluş amaçlarına ulaşmalarını temin etmek için; faaliyetlerinin mevzuata, uzun vadeli kalkınma planına, ve planın uygulama programlarına uygunluğu yönünden incelemektedir. Sonuçta, komisyon denetlediği kuruluşların bilanço ve netice hesaplarını onaylayarak, yönetim kurullarının ibra edilmesine ya da onaylamayarak ibra edilmemesine gerekçeli olarak karar vermektedir.

TBMM KİT Komisyonu denetim faaliyetlerini gerçekleştirirken, esas olarak Yüksek Denetleme Kurulunca hazırlanan raporları dikkate almaktadır. Bilindiği gibi bu konudaki il kanuni düzenleme, 1938’de 3450 sayılı Kanun’la yapılmıştır. Bu kanunla KİT’lerin mali, idari hukuki ve teknik yönden denetlenmesi amacıyla “Umumi Murakebe Heyeti” kurulmuş ve daha sonra heyetin adı “Yüksek Denetleme Kurulu” şeklinde değiştirilerek, 72 sayılı KHK ile de bu kurulun denetim usul ve esasları düzenlenmiştir. Bu karamamenin 3. maddesinde yapılan tanımlama şöyledir: Kurul Başbakanlığa bağlı, tüzel kişiliğe sahip yüksek bir denetleme organı olup; Başkan, üyeler kurulu, denetim ve inceleme grupları ile genel sekreterlik ve ona bağlı idari şubelerle hukuk danışmanlığından oluşmaktadır.

Kurulun görevleri 72 sayılı KHK’nin 4. maddesinde belirtildiği şekilde; “Karamame kapsamına giren kuruluş ve kurumları iktisadi, mali, idari, hukuki ve teknik yönden sürekli olarak gözetim ve denetim altında tutmak altında tutmak, Başbakanın görevlendirmesi üzerine incelemelerde bulunmaktır.” 22. maddeye göre de kurul bu görevlerini yerine getirirken aşağıdaki hususları inceleyecektir:<sup>1</sup>

- Denetlenen kuruluşların kanun veya statülerinde belirlenen amaç ve esaslara, uzun vadeli kalkınma planı ile programlara uyulup uyulmadığı,
- İşletme bütçelerinin gereklere; işlemlerin bütçelere; maliyet, bilanço ve sonuç hesaplarının dönem faaliyetlerine uygunluğu,
- İşlemlerin hukuka uygunluğu,
- Çağdaş işletmecilik esaslarına uyulup uyulmadığı,
- Verimlilik ve karlılık ilkelerine uyulup uyulmadığı,
- İşletmenin zarara uğratılıp uğratılmadığı.

YDK’nın uyguladığı denetim usulü esas itibarıyla kamu yönetimlerinde uygulanan klasik denetleme usullerinden ayrılarak “iktisadi denetim” şeklinde adlandırılmaktadır. “Klasik denetimde, genelde işlemlerin mevzuata uygunluğu yönünden incelemeler yapılırken, iktisadi denetim, başkanın tespitine, daha verimli ve

karlı bir çalışma yapılabilmesi için alınması gerekli tedbirlerle ilgili önerilere ağırlık veren fonksiyonel denetim biçimidir".<sup>2</sup> Kurul, çalışmalarını sonucunda "yıllık denetim raporu", "ivedi durum raporu", "genel rapor" ve "özel inceleme raporları" yayınlamaktadır.

TBMM ve YDK dışında bazı idare ve organların da KİT'ler üzerinde dolaylı ya da dolaysız denetleme yetkileri bulunmaktadır. Bunlardan ilgili bakanlıklar, doğrudan denetim yetkisine sahiptir. Ayrıca, Bakanlar Kurulu, Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatının da dolaylı denetim yetkileri vardır. Öte yandan, KİT'ler üzerinde DPT'nin yatırımlar ve politika tespiti, HDTM'nin de finansman konularında önemli düzenleme ve kontrol yetkileri bulunmaktadır.

İdare adına çeşitli araçlarla denetim yapan diğer bir kısım denetim organlarının da (Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Maliye ve Gümrük Bakanlığı denetim organları, iş ve iş güvenliği denetim organları vb.) KİT'ler üzerinde denetim yetkisi bulunmaktadır. Ancak bu tür denetimler periyodik ve sürekli olmaktan çok, gereklikçe yapılmaktadır. Bunların yanı sıra, KİT'lerin kendi denetim organlarıncı denetimi, KİT statüsündeki bankalar üzerinde bağımsız denetim organlarının denetimi ve belli şartları taşıyan KİT bağlı ortaklıklar ile ilgili Sermaye Piyasası Kurulu'nun (SPK) denetimi söz konusu olmaktadır.<sup>3</sup>

### C. KİTLERE İLİŞKİN MALİ HÜKÜMLER

2929 sayılı Kanun'un 29. ve 36. maddelerinde mali hükümler yer almış, 233 sayılı KHK ile de aynen benimsenmiştir. Buna göre, "KİT'ler devlet bütçesi içerisinde yer almayıp özerk bütçeler örneğini oluşturan kuruluşlar oldukları için mali düzenlemeleri bu kanun çerçevesinde yapılmaktadır"<sup>4</sup>

KİT'ler yatırım ve işletme faaliyetlerini plan, program ve bütçelere dayalı olarak yürütmektedirler. "HDTM'nin görüşü alınarak DPT tarafından hazırlanan "Yıllık Genel Yatırım ve Finansman Programları" takvim yılı başından en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından karara bağlanmakta, Bakanlar Kurulunca teşebbüslere kendi imkanları ile karşılayamayacakları yatırım görevi verildiği takdirde, bu görevlere ilişkin öz kaynak devlet bütçesinden sermaye olarak karşılanmaktadır."<sup>5</sup> Kaynak ödeme açığı ve toplam yatırım tutarının mali kaynakları; genel bütçe transferleri, Devlet Yatırım Bankası (DYB), Dış Proje Kredisi ve özel fonlarla karşılanmaktadır.

233 sayılı KHK'nın 33. maddesi, KİT'lere ilişkin fiyat ve tarife esaslarını ortaya koymaktadır. Buna göre; teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıkların fiyat ve tarifeleri ilke olarak serbest bırakılmakla birlikte, gerektiğinde Bakanlar Kurulunca tespit edilebilmeğe, KİT'lere ait fiyat ve tarifelere sosyal faydayı arttırmak amacı ile Yüksek Planlama Kurulunca (YPK) müdahale imkanı bulunmaktadır. Bakanlar Kurulunca tespit edilen fiyatlar maliyetlerin altında ise; "zarar" ile birlikte "mahrum olunan kâr" bütçe kaynaklarından görev zarar olarak karşılanmaktadır. Mahrum olunan kâr için kanunda şu tanım yapılmıştır: "Mal ve Hizmetin

<sup>1</sup> Gülay COŞKUN, a.g.e., s.106.

<sup>2</sup> Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (YDK), 1994 Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) Raporu, YDK Yayını, Ankara-1996, s.36.

<sup>3</sup> Yahya DOĞAN, a.g.e., s.53.

<sup>4</sup> Gülay COŞKUN, a.g.e., s.100.

<sup>5</sup> Metin KILCI, KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 66.

satış maliyeti üzerinden %10 kâr payı tahakkuk ettirilerek belirlenir". (madde 33) Hesap dönemleri bir takvim yılı olan teşebbüslerde, "Tek Düzen Muhasebe Sistemi" uygulanmaktadır. Buna göre; bilanço ve netice hesapları, ait oldukları yılı izleyen yılın 3. ayının sonuna kadar, faaliyet raporu ile birlikte YDK'na gönderilmesi gerekmektedir.

233 sayılı KHK ihtiyatlar ve kann dağıtımını 36. maddede hükme bağlamıştır. "İDT'leri yıllık karlarının %20'sini nominal sermayelerinin tamamına ulaşıncaya kadar 1. tertip yedek akçe olarak ayıracaklardır. 1. tertip yedek akçe ile vergi ve diğer kanuni yükümlülükler ayıldıktan sonra kalan kann kalan %20'sini nominal sermayenin tamamına ulaşıncaya kadar 2. tertip yedek akçe olarak ayıracaklardır. Nominal sermayeye ulaşıldıktan sonra kalan kann %10'u yedek akçe olarak ayırmaya devam edecektir. KİK'ları da karlarından %10 yedek akçe ayıracaklardır. KİK'larında 1. ve 2. tertip yedek akçe ayırımı yoktur."<sup>1</sup> İDT ve KİK'larındaki tüm bu ayırma ve ödeme işlemlerinden sonra kalan karlar tümüyle hazineye aktarılmaktadır.

"İDT ve KİK, sermayelerinin yansından fazlasına sahip oldukları bağlı ortaklıklarda ise, olağan ve yedek akçeler, vergiler ve diğer kanuni ödemeler yapıldıktan sonra, kalan kann en az %50'si, sermaye payları oranında ortaklara dağıtılacaktır. KİK'ların kâr dağıtımına ilişkin kanuni düzenleme, gerçekte, bu kuruluşların finansman yönünden güçlü kılınmasını amaçlamaktadır."<sup>2</sup>

#### D. KİT'LERİN TÜRKİYE EKONOMİSİNDEKİ YERİ VE AĞIRLIĞI

**Tablo 3 : KİT'lere Ait Başlıca Toplu Bilgiler (1990 - 1994)**

Toplu bilgiler	Ölçü	1990	1991	1992	1993	1994	Son iki yıl farkı	Artış veya azalış %
Esas sermaye	Milyar TL	31.824	47.829	107.700	163.197	301.437	138.240	84.7
Ödenmiş sermaye	"	17.197	34.997	67.178	107.838	206.045	98.207	91.1
Sermaye ödeme oranı	%	54.0	73.2	62.4	66.1	68.4	2.3	3.4
<b>Kaynaklar:</b>								
Öz kaynaklar	Milyar TL	44.728	58.032	103.038	146.609	284.666	138.057	94.2
Yabancı Kaynaklar:								
-Kısa süreli	"	81.357	140.551	235.097	421.268	1.014.671	593.403	140.9
-Uzun süreli	"	40.137	69.146	130.316	222.770	325.547	192.777	48.1
<b>Varlıklar:</b>								
-Dönen varlıklar (Net)	"	73.873	132.988	254.294	389.809	814.026	424.217	108.8
-Duran varlıklar (Net)	"	92.350	134.761	214.157	400.838	810.858	410.020	102.3
Fili kaynak ödeme farkı	"	3.459	(4.670)	2.738	(8.402)	16.485	24.877	-298.2
Yatırım harcamaları (Nakdi)	"	10.515	16.090	24.303	32.422	63.372	30.950	95.5
Tüm alımlar tutarı	"	48.199	64.547	103.362	170.870	355.870	185.000	108.3
Üretim maliyeti	"	55.394	95.499	169.944	276.818	580.978	304.160	109.9
Net satış hasılatı	"	79.739	141.011	251.693	395.594	891.805	496.211	125.4
Satışların maliyeti	"	68.972	120.846	208.177	320.277	679.368	359.091	112.1
Sübvansiyonlar	"	1.983	5.695	15.422	11.624	18.591	6.967	59.9
<b>Stoklar:</b>								
-İk madde	"	3.258	4.299	7.572	12.095	22.741	10.647	88.0
-Malzeme	"	2.803	4.333	6.893	10.215	20.858	10.643	104.2
-Yarı mamul-ara mamul	"	1.628	2.842	5.213	8.073	14.294	6.221	77.1
-Mamul	"	6.436	10.424	17.560	27.688	35.220	7.532	27.2
-Ticari mal	"	8.818	15.329	17.130	35.546	61.945	26.399	74.3
<b>Personele:</b>								
Memur ve sözleşmeli Per. (ortalama)	Kişi	277.179	278.806	271.108	280.486	275.703	(4.783)	-1.7
İşçi (ortalama)	"	443.004	422.016	411.305	392.239	368.237	(24.002)	-6.1
Toplam memur ve söz. Per giderleri	Milyar TL	6.407	10.877	16.891	33.871	51.887	18.016	53.2
Toplam işçi giderleri	"	12.047	27.070	48.053	82.606	140.124	57.518	69.6
Aylık kişi başına mem. ve söz per. gid.	Bin TL	1.926	3.251	6.114	10.363	15.683	5.620	55.8
Aylık kişi başına işçi giderleri	"	2.266	5.345	9.736	17.550	31.711	14.161	80.7

Kaynak: Başbakanlık Y.D.K., 1994 KİT Raporu, Ankara, 1996, s.39

<sup>1</sup> Naci B. MUTER, a.g.e., s. 65.

<sup>2</sup> Yakup KEPENEK, 100 Soruda Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT), Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1990, s. 94.

## 1) GSMH içerisinde KİT'lerin Yeri

Milli gelir, bir ülkede, bir yıl içerisinde üretilen mal ve hizmetlerin para değeriyle ifadesidir. "Milli gelire sektörlerin katkıları genellikle katma değerleriyle belirlenir. Katma değere üretim değerinden masrafların düşülmesiyle ulaşılır. Bu toplam, aşınma ve eskime payları ile yurt dışından emek ve sermaye gibi üretim faktörleri karşılığı sağlanan gelirleri de içeriyorsa, katkılı ulusal gelir, ya da yaygın deyimıyla "gayri safi milli hasıla" (GSMH) olarak adlandırılır."<sup>1</sup>

Son beş yıllık dönemde, cari fiyatlarla toplam GSMH içerisinde KİT'lerin payının, 1991 yılı hariç olmak üzere giderek yükselme eğiliminde olduğu görülmektedir. 1990 yılında %9.58 olan KİT payı 1991 yılında %9.03'e gerilemiş ancak 1992 yılında tekrar %9.58'e, 1993'de %10.15'e ve 1994'de de %14.11'e yükselmiştir. Rakam olarak ifade edilirse; cari fiyatlarla 1990 yılında 397.178 Milyar lira olan GSMH içinde KİT'lerin payı 38.034 Milyar lira, 1994 yılında ise 3.887.903 Milyar lira olan GSMH içerisinde 548.667 Milyar lira tutarındadır. Cari fiyatlar baz alındığında oranlar itibarıyla yeterli bilgi elde edilebilse de GSMH'deki reel artış miktarı tam olarak anlaşılammamaktadır. Bunun için, bir de sabit fiyatlarla bakmak gerekir.

KİT'lerin Ekonomi içerisindeki genel ağırlığı bilindiği gibi KİT katma değerinin GSMH içindeki payına bakılarak ölçülmektedir. KİT'lerin GSMH'ya katkısı 4 numaralı tablodan izlenebilir. Sabit fiyatlarla (1987 yılı fiyatlarıyla), yukarıdaki oranların değişmediği görülmektedir. Bunun yanı sıra son beş yıllık dönemde milli gelirdeki artış reel olarak gözlenebilmektedir. Buna göre, Türkiye GSMH'sı 1990 yılında 84.592 Milyar lira iken, 1993'de bir sıçramayla 97.667 Milyar liraya çıkmış ve 1994'de tekrar azalarak 91.733 Milyar lira olmuştur. Bu rakamlar içerisindeki KİT'lerin payı ise 1991 yılındaki düşme hariç, 1994 yılına kadar GSMH'deki artış eğilimine paralel olarak artış göstermiştir. Ancak 1994 yılında GSMH'da bir önceki yıla göre görülen 5.944 Milyar liralık düşüşe rağmen, KİT'lerin payı 12.946 Milyar liraya yükselerek, bir önceki yıla göre 3.032 Milyar lira artış göstermiştir.

"Netice itibarıyla, Türkiye GSMH artış hızı, KİT'lerin katma değer artış hızının gerisinde kaldığı için KİT'lerin toplam GSMH içindeki payı 1993 yılında %10,15 iken, 1994 yılında %14.11'e yükselmiştir".<sup>2</sup> Son beş yıl içerisinde KİT'lerin GSMH payındaki toplam yüzde değişim miktarı da sabit fiyatlarla %59.8 dir.

Tablo sektörler itibarıyla incelendiğinde de; Tarım sektöründe yıllar itibarıyla önemli bir artışın sözü konusu olmadığı, buna rağmen sanayi ve hizmetler alanlarında sürekli bir büyüme eğiliminin mevcut olduğu söylenebilir. Yalnız enerji alt sektöründe 1991 yılındaki ani düşüş dikkat çekicidir.

KİT'lerin 1990 - 1994 yılları arası sektörler itibarıyla katma değer artış hızlarına ilişkin veriler 5 nolu tabloda verilmiştir. Buna göre katma değer artış hızı en fazla ticaret sektöründe olmak üzere %37.1 oranında gerçekleşmiştir. Madencilik ile diğer hizmetler ve inşaat alt sektörlerinin büyüme hızlarında ise düşme görülmektedir.

<sup>1</sup> Yakup KEPENEK, a.g.e., s. 46.

<sup>2</sup> Başbakanlık Y.D.K., a.g.r., s.60.



**Tablo 5 : GSMH Sektörel büyüme hızları (1987 yılı fiyatlarıyla) (%) (Milyar TL)**

Sektörler	1990		1991		1992		1993		1994	
	TR	KİT	TR	KİT	TR	KİT	TR	KİT	TR	KİT
1-Tarım	7.1	8.7	-0.2	13.5	3.9	-7.2	-1.0	17.9	-0.6	-2.2
2-Sanayi:	9.1	-7.7	3.3	-19.8	8.8	19.2	8.7	36.8	-3.9	6.4
-Madencilik	-1.7	-0.7	3.5	-21.8	0.5	-24.2	-6.0	83.1	6.9	6.8
-İmalat	10.4	5.7	3.1	-0.6	8.8	9.3	9.9	13.6	-5.6	6.7
-Enerji	16.2	-41.3	5.3	-85.2	11.8	170.5	8.7	64.5	3.4	12.1
3-Hizmetler	7.8	17.0	0.3	7.4	7.3	22.5	7.2	-2.8	-4.0	-0.5
-Ticaret	12.8	63.9	-0.7	16.0	10.0	13.9	6.9	-54.2	-8.4	37.1
-Ulaş-Hab	11.4	-8.6	0.5	-11.4	8.0	19.5	11.5	6.7	-1.4	6.7
-Diğer Hizmetler	2.4	52.8	1.4	-5.1	3.6	35.2	4.2	32.6	-0.7	-21.7
Toplam	7.9	-2.7	1.0	-5.3	8.3	20.5	6.1	10.8	-3.4	7.2
4-Devlet Hizmet.	2.9	-	2.4	-	3.4	-	1.8	-	0.8	-
Toplam GSYİH (Faktör fiyatları)	8.0	-2.9	1.1	-6.9	6.4	19.6	5.9	10.3	-3.2	9.4
5- Dolaylı vergiler sübvansiyonlar	24.9	-33.9	-1.1	19.6	1.8	-10.3	32.7	25.3	-26.4	127.7
6- Dış alemden net faktör geliri	19.3	-	-47.3	-	72.5	6.9	17.8	-16.2	-62.0	-13.9
Toplam GSYİH (Alıcı fiyatlarıyla)	9.4	-11.1	0.3	-5.4	6.4	12.9	8.1	14.6	-6.1	30.6

Kaynak: Y.D.K. KİT Raporu, a.g.r., s. 61

1994 yılında madencilik sektörü büyüme hızındaki %6.9'lık düşmeye bakılırsa, bu sektördeki KİT'lerin büyüme hızındaki gerilemenin de aynı paralele olduğu anlaşılmaktadır. 1994 yılında madencilik sektörünün %75.9'unu elinde bulunduran KİT'lerin, bu sektördeki zararlarının genel olarak madencilik sektöründeki katma değer oranının da düşmesinde etkili olduğu söylenebilir. "Özellikle TTK, Etibank ve TDÇİ'nin bu sektörde faaliyet gösteren Diviği ve Hekimhan müesseselerinin satış sonuçlarındaki olumsuz yöndeki gelişmelerin etkisiyle işletme faaliyetleri 1990 yılından itibaren zararlı olmaya başlamıştır."<sup>1</sup>

Faktör fiyatlarıyla GSMH içinde KİT'lerin katma değerinin büyüme hızı 1994 yılında %9.4 oranında gerçekleşirken; ödediği vergiler yoluyla milli gelire katkısı 1993'de %25.3'den 1994 yılında %127.7'ye yükseldiği için, toplam GSMH (alıcı fiyatlarıyla) içerisinde KİT katma değerinin büyüme hızı %30.6 oranına yükselmiştir.

<sup>1</sup> Başbakanlık Y.D.K., a.g.r., s.62.



## 2) Toplam Üretim İçinde KİT'in Yeri

KİT'lerde üretim temel olarak iki alanda gerçekleştirilmektedir. Bunlar mal ve hizmet üretimi ve finansal üretimdir. Bu yaklaşımla, Türkiye toplam üretimi içerisinde KİT'lerin üretim payını "mal ve hizmet üreten kuruluşlar" ve "mali kuruluşlar" olmak üzere iki grupta inceleyebiliriz. Bunlardan birincisini tarım, madencilik, imalat, enerji ile ulaştırma ve haberleşme olarak beş; ikincisini de bankacılık ve sigorta olmak üzere iki alt grupta incelemek mümkündür.

### a) Mal ve Hizmet Üretimi

Cumhuriyet Dönemi Türkiye'sinde, Osmanlı İmparatorluğu'ndan intikal eden dört fabrika dışında (Feshane Yünlü Dokuma, Bakırköy Pamuklu Dokuma, Beykoz Deri ve Kundura Fabrikası ve Beykoz Yünlü Dokuma Fabrikası) Sümerbank'ın kuruluşuna kadar (1933) üretim konusunda ciddi bir gelişme olmamıştır. 1934 yılında Kayseri bez fabrikasının inşaatı ve 1935 yılında Etibank'ın devreye girmesiyle üretimde devlet işletmelerinin payı artmaya başlamıştır. "Mesela; Sümerbank'ın pamuklu sanayiindeki payı 1934'te %9 iken 1935'te %19'a, 1936'da %46'ya ve 1937'de de %68'e yükselmiştir."<sup>1</sup> Bu yükseliş 1950'lerdeki politikalarla hakim olan özel teşebbüs ağırlıklı yıllarda bile durmamış, aksine 1960'dan sonraki planlı dönemle birlikte daha da hız kazanmıştır. Böylece sınırları genişleyen devlet üretimi çok çeşitli mal ve hizmet alanına yayılarak bu günkü duruma gelinmiştir. Bugünkü duruma ilişkin (1989 - 1994 arası), Türkiye genel ve KİT'lerin seçilmiş mal ve hizmet üretimleri 6 nolu tabloda gösterilmiştir.

Tablodan da anlaşılacağı gibi, halen pek çok mal ve hizmet üretimi alanında KİT'lerin, toplam üretim içerisindeki payı oldukça yüksek durumdadır. KİT'ler pek çok sektörde halen piyasa belirleyicisi rollerini sürdürmektedir. Bir kısım sektörlerde ise KİT'lerin tekel konumunda olduğu görülebilmektedir. KİT'ler mal ve hizmet üretim itibarıyla: Enerji sektöründe taşkömürü; madencilik sektöründe bakır, boksit ve bor üretimi; ara mallarda Blister Bakır üretimi; yatırım mallarında vagon üretimi ve ulaştırma alanında da demiryolu ve havayolu alt sektörlerinde tekel (%100) konumlarını sürdürmektedirler. Yine madencilik (Linyit %82.9, Ham Petrol %75.4, Demir cevheri %77), petrol ürünleri (%81.4), sigara ve tütün ürünleri (%90.4), şeker (%77.9), elektrik üretimi (%94.3) alanlarında da KİT'lerin hakimiyeti söz konusudur. Bunun yanı sıra KİT'ler piyasa payları önemsenmeyecek kadar küçük ya da basit teknoloji malların da (tekstil, çimento, traktör et ürünleri gibi) üretimini sürdürmektedir.

KİT'lerin 1980'li yılların sonuna kadar sigara ve tütün üretimi ile çay üretiminin tamamını elinde bulundurmasına karşın, 1990'lı yıllardaki tekellerin kaldırılması ve serbest piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi politikaları doğrultusunda bu alandaki tekele son verilmiştir. KİT'ler halen sigara ve tütün üretiminde tekele yakın hakim bir konumda bulunurken çay üretimindeki KİT payı oldukça azalmıştır. Çay üretiminde IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (BYKP)'nin başlangıç yılı olan 1979 yılında KİT payı %100 iken, V.

BYKP'nın bitiş yılı olan 1989 yılında %91'e, VI. BYKP'nın 2. uygulama yılı olan 1991'de %58'e ve nihayet 1994 yılında da %50 seviyesine inmiştir. Benzer gelişme havayolu taşımacılığında da görülmektedir. 1985 yılına kadar sektörün tamamına KİT'ler hakim iken bilhassa özel havayollarının kurulmasıyla bu pay 1991 yılı itibarıyla %79'a düşmüştür.

**Tablo 6 : 1989 ve 1994 yıllarında Türkiye ve KİT'lerin seçilmiş mal ve hizmet üretimleri.**

Mal ve hizmetler	Ölçü	1989			1994			Beş yılda artış veya azalış	
		Türkiye	KİT	%	Türkiye	KİT	%	Türkiye	KİT
<b>1- Madencilik</b>									
a) Birincil enerji kaynakları:									
-Taş kömürü (sabiabilir)	Bin Ton	3.038	3.038	100.0	2.838	2.838	100.0	-6.6	-6.6
-Linyit (sabiabilir)	Bin Ton	49.397	41.583	84.2	52.243	43.315	82.9	5.8	4.2
-Ham petrol	Bin Ton	2.876	1.865	64.8	3.687	2.780	75.4	28.2	49.1
b) Metal madenleri:									
-Demir cevheri (*)	Bin Ton	4.043	2.298	56.8	4.700	3.619	77.0	18.3	57.05
-Bakır cevheri	Bin Ton	3.468	3.468	100.0	3.240	3.240	100.0	-6.6	-6.6
-Krom cevheri	Bin Ton	1.584	280	17.9	900	331	36.8	-42.5	18.2
-Boksit cevheri (*)	Bin Ton	455	455	100.0	373	373	100.0	-18.0	-18.0
c) Metal dışı madenler									
-Bor mineralleri	Bin Ton	1.983	1.983	100.0	2.088	2.68	100.0	5.3	5.3
<b>2- İmalat</b>									
a) Tüketim malları:									
-Gövde et	Bin Ton	431	59	13.7	426	45	10.6	-1.2	-23.7
-Çay	Bin Ton	139	126	90.6	155	79	51.0	11.5	-37.3
-Şeker	Bin Ton	1.268	985	77.7	1.547	1.205	77.9	22.0	22.3
-Karma yem	Bin Ton	4.283	673	15.7	4.061	66	1.6	-5.2	-90.2
-Sigara ve tütün ürünleri	Bin Ton	62	62	100.0	94	85	90.4	51.6	32.1
b) Ara mallar:									
-Petrol ürünleri	Bin Ton	21.757	17.220	79.1	24.856	20.226	81.4	14.2	17.5
-Çimento	Bin Ton	23.801	6.975	29.3	29.519	2.040	6.9	24.0	-70.8
-Kağıt-karton	Bin Ton	822	451	54.9	1.102	450	40.8	34.1	-0.2
-Blister bakır	Bin Ton	25	25	100.0	28	28	100.0	12.0	12.0
c) Yatırım malları:									
-Vagon	Adet	664	664	100.0	283	283	100.0	-57.4	-57.4
-Traktör	Adet	18.884	2.068	11.0	23.100	2.108	9.1	22.3	1.9
<b>3- Enerji:</b>									
-Elektrik	GWh	52.043	44.609	85.8	78.322	73.833	94.3	50.5	65.4
-Kök	Bin Ton	2.896	1.802	62.2	-	1.991	-	-	10.5
<b>4- Ulaştırma:</b>									
a) Yolcu taşımaları:									
-Demiryolu	Mil.Yol.	6.844	6.844	100.0	6.335	6.335	100.0	-7.4	-7.4
-Havayolu (***)	Mil.Yol.	5.287	4.436	83.9	9.133	9.133	100.0	72.7	105.9
b) Yük taşımaları:									
-Demiryolu	Mil.ton*k	7.706	7.706	100.0	8.338	8.338	100.0	8.2	8.2

Kaynak : Y.D.K. 1994 KİT Raporu, a.g.r., 43

(\*) 1994 yılı Türkiye rakamları tahmini rakamdır.

(\*\*) 1994 yılı Türkiye rakamına sadece THY rakamları dahildir.

## b) Mali Kuruluşların üretimi

KİT'ler kapsamında faaliyet gösteren mali kuruluşlar olan bankalar ve sigortalarda hizmet üretiminde önemli katkılar söz konusudur.

### (1) Bankacılık

Türk Bankacılık sistemine dahil banka sayısı (TC. Merkez Bankası ile kalkınma ve yatırım bankaları dahil) 68'dir. Bu bankalardan; 6'sı kamu sermayeli ticari banka, 29'u özel sermayeli ticari banka, 20'si yabancı ticaret bankası ve 12'si ise kalkınma ve yatırım bankasıdır. Tüm bankacılık sektöründe, kaynaklar ve kullanımlar açısından KİT bankaları önemli bir yere sahiptir. Türkiye'de Devlet'e ait ve KİT statüsünde bulunan bankalar; Ziraat Bankası, Halk Bankası, Denizcilik Bankası, Etibank ve Sümerbank mevduat toplamaktadırlar. Bunların dışında kalan; Merkez Bankası, İller Bankası ve T. Kalkınma Bankası ise KİT statüsü dışında kalmakta ve mevduat toplamamaktadırlar. Merkez Bankası yalnızca döviz mevduatı toplayabilmekte ve kredilerini bankalar aracılığıyla dağıtmaktadır. Ayrıca özel bankaların büyük bir kısmında

<sup>1</sup> Yahya DOĞAN, a.g.e., s. 54.

KİT iştirakleri söz konusudur. Bu açıdan bakıldığında bankacılık alanında KİT'in ağırlığı daha bir önem kazanmaktadır.

**Tablo 7 : Tüm bankalar ve KİT bankalarının kaynakları ve varlıkları (Milyon TL)**

Kaynaklar-Varlıklar	1993			1994		
	Bankalar	KİT Bank	Payı (%)	Bankalar	KİT Bank	Payı (%)
<b>Kaynaklar (Pasif):</b>						
İtibari Sermaye	54.294.388	19.850.000	36,6	84.154.563	21.850.000	26,0
Ödenmemiş Sermaye	13.784.409	8.328.042	60,6	12.525.053	4.955.289	39,6
Ödenmiş Sermaye	40.545.979	11.613.958	58,6	71.629.510	16.894.711	23,6
Yedek Akçeler	11.135.410	4.840.612	43,5	20.524.615	10.134.082	49,4
Karşılıklar	6852547	765.740	11,2	12.405.072	740.082	6,0
Kâr	28.285.641	9.430.189	33,3	44.295.008	4.289.521	9,6
Zarar	186.103	77.150	41,5	11.576.951	5.860.642	50,6
<b>Mevduat:</b>						
Tasarruf Mevduat	123.429.793	55.981.169	45,4	326.651.497	137.253.286	42,0
Mev. Sertifikası	3.064.228	800.890	26,1	4.632.879	1.496.672	32,3
Resmi Kur. Mevduat	12.591.660	11.952.798	94,9	19.123.707	16.997.447	88,9
Ticari Kur Mevduatı	58.864.180	20.072.719		108.315.076	41.692.694	38,5
Bankalar Mevduatı	78.407.261	8.626.606	11,0	50.305.193	22.603.979	44,9
Döviz Tevdiatı	214.960.214	63.311.897	29,5	660.558.801	184.953.829	28,0
Diğer Mevduat	55.648.503	43.491.403	78,2	105.525.904	86.626.622	82,1
<b>Toplam Mevduat</b>	<b>544.965.839</b>	<b>204.237.472</b>	<b>37,5</b>	<b>1.275.113.057</b>	<b>491.624.529</b>	<b>38,6</b>
T.C. Merkez Bank Krd.	17.801.086	13.803.633	77,5	12.390.643	12.152.216	98,1
Alınan Diğer Krediler	185.244.800	16.923.097	9,1	213.948.612	24.687.819	11,5
Bankalararası Para Piy.	1.708.811	160.000	9,4	26.233.400	23.759.900	90,6
Fonlar	36.138.968	29.512.102	81,7	45.479.806	31.612.539	69,5
Diğer Pasifler	175.494	48.819.896	27,8	308.495.240	83.965.557	27,2
<b>Toplam (1)</b>	<b>1.048.987.665</b>	<b>340.029.549</b>	<b>32,4</b>	<b>2.018.938.012</b>	<b>693.963.115</b>	<b>34,4</b>
<b>2- Varlıklar (Aktif):</b>						
Nakit Değerler	44.005.653	9.454.286	21,5	72.669.922	15.709.599	21,6
Bankalar	216.141.877	41.587.533	19,2	356.699.377	95.233.512	26,7
Bankalararası Para Piyasası	5.546.576	1.120.000	20,2	14.951.259	1.498.000	10,0
Menkul Değerler Cüzdanı	116.784.692	55.574.698	47,6	228.757.158	101.387.023	44,3
Mevduat Munzam Karş.	51.581.496	19.426.604	37,7	119.849.587	45.115.803	37,6
Kısa Vadeli Krediler	278.236.840	28.721.266	10,3	494.109.687	57.262.863	11,6
Orta ve Uzun Vadeli Krediler	49.647.651	5.921.900	11,9	108.347.733	12.188.990	11,2
İhtisas Kredileri	105.822.360	98.785.857	93,4	187.395.785	176.431.173	94,1
Takipteki Alacaklar	8.326.773	1.933.659	36,3	14.123.961	3.918.994	27,7
İştirakler	18.357.545	2.623.596	14,3	35.048.904	4.549.700	13,0
Sabit Kıymetler	50.928.328	29.914.434	58,7	11.514.273	66.529.465	59,7
Diğer Aktifler	105.554.074	44.965.738	42,6	275.470.366	114.137.993	41,4
<b>Toplam (2)</b>	<b>1.047.987.665</b>	<b>340.029.549</b>	<b>32,4</b>	<b>2.018.938.012</b>	<b>693.963.115</b>	<b>34,4</b>

Kaynak : Y.D.K. 1994 KİT Raporu, a.g.r., s.145

TC. Merkez Bankası hariç olmak üzere Türkiye'deki tüm bankaların ve KİT statüsündeki bankaların 1993 ve 1994 yıllarına ilişkin kaynak ve varlıklarına karşılaştırmalı olarak 7 nolu tabloda yer verilmiştir. Buna göre; 1994 yılında tüm bankaların kaynak ve varlıkları 1993 yılına göre %92,6 oranında artarken, KİT bankalarında bu artış oranı %104,1 olmuştur. KİT bankalarının toplam kaynak ve varlıklar içindeki payı %32,4'den %34,4'e yükselmiştir.

Bankaların öz kaynaklarının toplamı 1994 yılında, 1993'e göre %58,5 oranında artışla 137.277 milyar liraya ulaşmıştır. 1994 yılı sonunda bankaların toplam özkaynaklarının %19,1'ine sahip olan KİT bankalarının özkaynakları, 1993 yılına göre %1,5 oranında azalarak 26.178 milyar liraya inmiştir. 1993 yılında bankaların özkaynaklarının toplam kaynaklarına oranı %8,3 iken, bu oran 1994 yılında %6,8 olmuştur. Bankaların toplam kaynaklarının %34,4'üne sahip olan KİT bankalarında ise öz kaynakların toplam kaynaklar içindeki payı %7,8'den %3,8'e düşmüştür.

Tablo 8'deki mevduat değerlerine bakıldığında, KİT bankalarının 1993'de %37,5 olan mevduat içindeki payının 1994 yılında 1,1 puan artarak %38,6'ya yükseldiği görülebilir. KİT bankalarının mevduatı 1993 yılında %57,7 oranında artmışken 1994 yılındaki artış oranı ise %140,7 olmuştur. Bankalardaki genel mevduatın vadeleri itibarıyla dağılımı 1993 yılında %29,5 vadesiz, %70,5 vadeli şeklinde iken; bu oranlar 1994 yılında vadeli mevduat lehine değişerek sırasıyla %27 ve %73 olmuştur.



**Tablo 8 : Tüm bankaların ve KİT bankalarının mevduatı**

Mevduat Türü	1993			1994		
	Bankalar Milyon TL	KİT Bank Milyon TL	Payı (%)	Bankalar Milyon TL	KİT Bank Milyon TL	Payı (%)
Tasarruf mevduatı	123.429.793	55.981.169	45,4	326.651.497	137.253.286	42,0
Mevduat sertifikası	3.064.228	800.880	26,1	4.632.879	1.496.672	32,3
Resmî Kuruluşlar mevduatı	12.591.660	11.952.798	94,9	19.123.707	16.997.447	88,9
Ticari kuruluşlar mevduatı	56.864.180	20.872.719	35,3	108.315.076	41.692.694	38,5
Bankalar mevduatı	78.407.261	8.626.606	11,0	50.305.193	22.603.979	44,9
Döviz tevdiatı	214.960.214	63.311.897	29,5	680.558.801	184.953.829	28,0
Diğer mevduat	55.648.503	43.491.403	78,2	105.525.904	86.626.622	82,1
Toplam	544.965.839	204.237.472	37,5	1.275.113.057	491.624.529	38,6

Kaynak : Y.D.K. 1994 KİT Raporu, a.g.r., s.146

1994 yılında mevduat türleri içinde en hızlı artış %207,3 oranı ile döviz tevdiat hesaplarında görülürken, bu hesapların toplam içindeki payı %39,4'ten %51,8'e yükselmiş. 1994 yılı sonu itibarıyla bankalardaki toplam mevduatın %25,6'sını oluşturan tasarruf mevduatının artış hızı ise %64,6 olarak gerçekleşmiştir. KİT bankalarındaki toplam mevduatın %27,9'unu oluşturan tasarruf mevduatı, 1994 yılında %145,2 oranında artarak 137.253 milyar liraya yükselmiştir. Tüm bankalardaki döviz tevdiat hesaplarının %28'ine sahip olan KİT bankalarının döviz tevdiatı 1993 yılına göre %325,3 oranında artış göstermiştir.

Tüm bankaların ve KİT bankalarının nakdi kredileri ile takipteki alacaklarının, 1993 ve 1994 yıllarına ilişkin durumları tablo 9 da verilmiştir. 1993 yılına göre %82 oranında artış gösteren banka kredileri toplamı, 1994 yılı sonunda 789.853 milyar liraya ulaşmıştır. Tüm bankaların kredileri %82,1 oranında artarken, net takipteki alacakların artış oranı 165,2 olarak gerçekleşmiştir. KİT bankalarında ise; kredilerin artış oranının %84,3 olarak gerçekleşmesine karşılık net takipteki alacakların artış oranının %102,7 olarak gerçekleştiği görülmektedir.

**Tablo 9 : Tüm bankaların ve KİT bankalarının kredileri**

Kredi Türü	1993			1994		
	Bankalar Milyon TL	KİT Bank Milyon TL	Payı (%)	Bankalar Milyon TL	KİT Bank Milyon TL	Payı (%)
1- İhtisas Kredileri						
a) Tarımsal	59.155.717	58.943.371	99,6	120.428.659	120.329.365	99,9
b) Gayrimenkul	33.615.443	30.924.003	92,0	46.118.345	40.476.616	87,8
c) Mesleki	8.817.082	8.815.432	99,9	15.227.525	15.227.425	100,0
d) Denizcilik	103.051	103.051	100,0	397.767	397.767	100,0
e) Turizm	3.894.354	-	-	4.915.976	-	-
f) Diğer ihtisas kredisi	236.713	-	-	308.513	-	-
Toplam (1)	105.822.360	98.782.857	93,4	187.395.785	176.431.173	94,1
2- İhtisas kredileri dışında kalan krediler						
a) Kısa vadeli krediler	278.236.840	28.721.266	10,3	494.109.867	57.262.863	11,6
b) Orta ve uzun vadeli krediler	49.467.651	5.921.900	11,9	108.348.733	12.188.990	11,2
Toplam (2)	327.884.491	34.643.166	10,6	602.457.420	69.451.853	11,5
Toplam (1+2)	433.706.851	133.429.023	30,8	789.853.205	245.883.026	31,1
3- Takipteki alacaklar (Net)	5.326.773	1.933.659	36,3	14.123.961	3.918.944	27,7
Genel Toplam	439.033.624	135.362.682	30,8	803.977.166	249.802.020	31,1

Kaynak : Y.D.K. 1994 KİT Raporu, a.g.r., s.148

1993 yılında %99 oranında artışla 28.184 milyar lira olarak gerçekleşen bankaların toplam karları, 1994 yılında %56.3 oranında artışla 44.058 milyar liraya yükselmiştir. Bankaların toplam karları içinde 1993 yılında %33.5 orana sahip olan KİT bankaları payı, 1994 yılında %54.7 oranında azalarak 4.270 milyar liraya inen karları nedeniyle %9.7'ye düşmüştür. 1994 yılı sonu itibarıyla toplam banka kredilerinin %31.1 oranında 245.883 milyar lirası KİT bankalarının sağlanmış ve KİT bankalarının toplam kredileri 1993 yılına göre %84.3 oranında artmıştır.

## (2) Sigortacılık

Sigortacılık alanında faaliyet gösteren tek KİT, 233 sayılı KHK'de T.C. Ziraat Bankası'nın bir bağlı ortaklığı olarak belirlenen "Güven Sigorta A.Ş."dir. Daha sonra YPK'nun 08.11.1989 tarih ve 89/T-106 sayılı kararı ile, Ziraat Bankası'nın sermayesindeki %51.65 oranındaki payından %36.65'lik kısmı T. Halk Bankası A.Ş.'ne devredilmiştir. Şirket daha sonra YPK'nun 27.06.1990 tarih ve 90/T-48 sayılı kararı ile iştirak haline dönüştürülmüştür. Güven Sigorta A.Ş.'nin ana sözleşmesi 15.02.1991 tarihinde tamamlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu sözleşmeye göre şirketin başlıca faaliyet konusu; kara, deniz, hava nakliyatı ile bunların her türlü vasıtalarının sigortalarını, yangın, dolu, seylap, don, hayat, sağlık, kaza (makina kınılması ve montajı dahil), kredi, mali sorumluluk sigortalarını ve burada sayılanlar arasında olsun olmasın insan, hayvan, emtia, eşya, kıymet ve mali sorumluluğa ilişkin her türlü hak ve menfaatlerin sigortaları ile koasürans, reasürans ve retrosesyon işlerini yapmak olarak belirlenmiştir.

Türkiye'de 1994 verilerine göre yılında 37 Türk ve 15 yabancı olmak üzere 52 sigorta şirketi ve 4 reasürans şirketi faaliyet göstermiştir. 1994 yılında Marmara Sigorta A.Ş.'nin ruhsatı iptal edildiğinden, toplam şirket sayısı 56'ya inmiştir. 1994 yılında sektörde üretilen prim tutarı 1993 yılındakine göre %86.9 oranında 15.382,4 milyar Lira artarak 32.546,7 milyar liraya yükselmiştir. Sektörün büyüme hızı enflasyon oranının altında kalmıştır. Türkiye'de sigorta sektörü direkt prim üretiminin GSMH'ya oranı 1993 yılında %0.84 iken 1994 yılı itibarıyla %0.81 olmuş, üretimden kişi başına düşen tutar 1993 yılına göre 241.190 lira artışla 524.424 liraya yükselmiştir. Tüm bu veriler, Türkiye'de sigortacılığın yeni gelişmekte olan bir sektör olduğunu göstermektedir.

Güven Sigorta'nın toplam prim üretimi 1993 yılındakine göre %72.2 oranında ve 326.4 milyar lira artarak 778.2 milyar liraya ulaşmıştır. Bu verilere göre, toplam sigorta sektörü prim üretiminde 1993 yılında %2.63 olan payıyla genel sıralamada 11. sırada bulunan Güven Sigorta, 1994 yılında %2.39 oranındaki payla 13. sıraya düşmüştür. 1994 yılında tüm sigorta sektöründe üretilen direkt prim tutarı %88.5 oranında ve 14.917,6 milyar lira artarak 31.767,5 milyar liraya yükselmiştir. Güven Sigortaca üretilen direkt prim tutarı 1993 yılındakine göre %68.1 oranında 295.3 milyar lira fazlası ile 729.2 milyar liraya ulaşmıştır. 1993 yılında direkt prim üretiminde genel sıralamada 430.7 milyar lira ve %2.55'lik payla 11. sırada bulunan Güven Sigorta, 1994 yılında %2.29 oranında 729.2 milyar lira ile 14. sıraya inmiştir.

1994 yılı faaliyet sonuçlarına göre sigorta şirketleri hayat ve hayat dışı dallarda 1993 yılına göre %159.2 oranında 3.737 milyar lira artış göstererek 6.083,9 milyar lira net kâr (zararlar indirildikten sonra)

elde etmişlerdir. Güven Sigorta 1993 yılına göre %45.6 oranında 15.8 milyar lira fazlası ile 50.6 milyar lira kâr elde etmiştir. 1994 yılı toptan eşya fiyat endeksi (%149.6) dikkate alındığında, şirketin kârı reel olarak önemli ölçüde azalma göstermiştir. Buna göre Güven Sigorta genel karlılık sıralamasında 1993 yılında 14. sırada iken 1994 yılında 20. sıraya inmiştir.

### 3) Yatırımlar içinde KİT'lerin Yeri

Harcamalar yönüyle ele alındığında Milli Gelir, tüketim ve yatırım harcamalarının toplamıyla ölçülebilmektedir. Yani milli gelir artışı yatırım harcamalarıyla doğru orantılıdır. O halde bir ekonomi için yatırım harcamaları milli gelir artışı, ekonomik kalkınma ve büyümenin sağlanması açısından önemli bir konuma sahiptir. Bu yüzden, kaynakların yatırımlara ayrılan kısmının artışı oranında, büyüme ve milli gelir artışının sağlanması o oranda kolaylaşır.

Kamu yatırımları içerisinde KİT yatırımları farklı niteliğe sahiptir. "Kamu yatırımları daha çok "otonom" (bağımsız) niteliğe sahip olarak; yol, köprü, baraj türündeki alt yapı veya kültür, dinlenme, spor gibi "sosyal sabit sermaye" tesislerini kapsar. KİT'lerin yatırım harcamaları ise genellikle nitelik olarak "uyanmış yatırımlara benzer". Çünkü bunlar, milli gelir değişimlerinin tüketim harcamalarıyla satışlara yansımaları sonucunda artan talebi karşılamak üzere yapılır ve milli gelire fonksiyonel olarak bağlıdır."<sup>1</sup>

**Tablo 10 : Sabit sermaye yatırımları ve GSMH içindeki payları (Milyon TL.)**

Yıllar	Türkiye GSMH	Türkiye Sab. Ser. Yatırım	Sabit sermaye yatırım. GSMH(%)	KİT GSMH	Kit sabit Sermaye Yatırım	Kit Sabit Ser.Yat./KİT KİT GSMH %
1987	58.564.782	14.123.100	24.1	11.168.153	4.465.748	40.0
1988	100.582.185	21.970.700	24.8	14.401.376	5.419.860	37.6
1989	170.633.211	38.644.223	22.6	28.087.115	7.497.233	26.7
1990	286.505.756	60.927.500	21.2	38.034.000	11.733.955	30.8
1991	630.785.600	102.523.300	16.3	62.814.000	17.783.846	28.3
1992	1.072.114.000	167.590.000	15.6	105.689.000	24.989.140	23.6
1993	1.321.955.000	295.973.000	22.3	202.713.594	37.113.319	18.3
1994	4.008.827.000	841.388.000	21.0	548.667.000	72.194.543	13.2

Kaynak : Y.D.K. 1994 KİT Raporu, a.g.r., s.53

Türkiye'de KİT'lerin kamu sabit sermaye yatırımlarındaki payı zaman içerisinde azalma göstermekte ise de halen önemini korumaktadır. KİT'lerin ülkenin toplam sabit sermaye yatırımları içindeki payı genel olarak 1960 sonrası planlı dönemde artış göstermiş ve %18 civarındaki pay 1980'li yılların başında %40'ın üzerine varmıştır. Ancak bu artış 1985 sonrasında uygulanmaya başlayan ekonomi politikaları gereği ve özelleştirme amacına dayalı olarak düşürülmeye başlanmıştır. "Gerçekte, 1980 sonrasında KİT yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki itibari payının yüksekliği, ekonomik bunalım sebebiyle özel yatırımların azlığından kaynaklanmıştır. Hükümet bu azalmayı ulaştırma ve haberleşme gibi alt yapı alanında artırımları kamu yatırımlarıyla gidemiştir."<sup>1</sup> Kamu yatırımları içerisinde KİT'lerin payı da toplam yatırımlardaki eğilime paralellik arz etmektedir. 1. Plan Döneminde toplam kamu yatırımlarının %35'ini gerçekleştiren KİT'ler, bu payı 1980'li yılların başlarında %60'ın üzerine çıkarmıştır. 1985'ten sonraki genel düşüşte kamu yatırımları içinde KİT payı da 1990'ı izleyen yıllarda yeniden %20'lere düşmüştür. Aynı şekilde KİT yatırımlarının GSMH içindeki payı da azalarak 1980'deki %6.36'lık orandan 1990'lı yıllar itibarıyla %2'lere inmiştir.

<sup>1</sup> Rıdvan KARLUK, a.g.e., s.55.

Cari fiyatlarla 1994 yılında KİT yatırımları bir yıl önceye göre %94.5, özel sektör yatırımları ise %282.7 nispetinde büyük artış göstermiştir. 1994 yılında Türkiye GSMH'sı %203.3 oranında artarken, Türkiye sabit sermaye yatırımlarının %184.3 oranında artması nedeniyle GSMH içindeki sabit sermaye yatırımların payı 1.3 puan genişlemiştir. KİT'lerin GSMH'ya katkısı ise 1993 yılına göre %170.7 oranında artarak 548.667 milyar lira olarak gerçekleşmesine rağmen, ödenek kısıntıları, bazı KİT yatırımlarının durdurulması, ertelenmesi veya kısıtlanması, öz kaynak temininde gereken başarının sağlanamaması ve dış kaynak maliyetinin pahalı olması sonucu KİT sabit sermaye yatırımların olumsuz yönde etkilenmiş, bu durum da KİT GSMH'sı içindeki KİT sabit sermaye yatırımların payının 5.1 puan gerilemesine neden olmuştur.

**Tablo 11 : Türkiye'de 1993-1994 yıllarında kamu kesimi ve özel kesim yatırımları (cari fiyatlarla) (Milyon TL)**

Kesimler	1993		1994	
	Program	Gerçekleşen	Program	Gerçekleşen
A- Kamu kesimi				
1- KİT'ler	45.178.509	37.113.319	70.654.878	72.194.543
2- Diğer kamu kesimi	68.869.491	89.890.681	121.625.122	126.181.457
Toplam (A)	114.048.000	127.004.000	192.280.000	198.376.000
B- Özel Kesim	144.893.00	168.969.000	733.360.000	643.012.000
Genel Toplam	258.939.000	295.973.000	925.640.000	841.388.000

Kaynak : Y.D.K. 1994 KİT Raporu, a.g.r., s.52

**Tablo 12 : Sektörlerin sabit sermaye yatırımları ve payları**

Kesimler	1993		1994	
	Program	Gerçekleşen	Program	Gerçekleşen
A- Kamu kesimi				
1- KİT'ler	358.998	13	204.000	08.5
2- Diğer kamu kesimi	864.666	30	670.709	28.0
Toplam (A)	1.221.662	43	874.709	36.5
B- Özel Kesim	1.625.327	57	1.525.302	63.3
Genel Toplam	2.846.989	100	2.400.011	100.0

Kaynak : Y.D.K. 1994 KİT Raporu, a.g.r., s.52

KİT yatırımlarının sektörel dağılımının genel olarak takip edilen ekonomi politikasını da yansıttığı söylenebilir. Tarım sektöründe KİT yatırımları önemsiz denebilecek bir seviyededir. Tarım yatırımları için, 1994 yılı içinde nakit harcamaların tutarı 411 milyar liradır. tarım sektörüyle ilgili toplam proje tutarı ise 5.570 milyar lira düzeyindedir. 1994 yılı itibarıyla tarım sektörünün başlıca yatırımcı kuruluşları; 361 milyar lira ile TMO, 3 milyar lira ile TZDK, 31.7 milyar lira ile TİGEM, 15.2 milyar lira ile T. Şeker Fabrikaları A.Ş.' dir.

1994 yılında madencilik sektöründe, KİT projeleri toplam tutarı 17.770 milyar liradır. Bu projelere ait aynı yılın nakit harcamaları ise 4.672 milyar liradır. 1994'de madencilik sektöründe yatırım yapan başlıca KİT'ler; 2.7 milyar lira ile TEKEL, 84.1 milyar lira ile ÇİNKUR, 92.3 milyar lira ile Etibank, 14.4 milyar lira ile TDÇİ, 2.327, 7 milyar lira ile TPAO, 267 milyar lira ile TTK, 123 milyar lira ile TKİ ve 1.760,5 milyar lira ile MTA'dır.

<sup>1</sup> Yakup KEPENEK, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, a.g.e., s. 49.

**Tablo 13 : KİT'lerin sektörler itibariyle 1994 yılı yatırım harcamaları**

Sektörler	Projenin son tutan Milyon TL	1994 yılında		1994 yılı sonuna kadar		1994 yılında	
		Nakdi Ödeme Milyon TL	Fiziki Ödeme Milyon TL	Nakdi Gerç. %	Fiziki Gerç. %	Nakdi Gerç. %	Fiziki Gerç. %
KİT'ler							
1- Tarım	5.570.390	411.072	404.245	32,8	32,7	50,8	50,0
2-Madencilik	17.770.701	4.672.490	4.228.059	35,2	32,9	87,5	79,1
3- İmalat	64.949.083	5.936.867	6.165.236	36,4	35,5	97,1	100,8
4- Enerji	145.412.261	25.209.931	26.241.028	33,4	33,3	127,6	132,8
5- Ulaşt.Hab	140.879.985	26.303.185	30.450.515	45,4	44,4	91,9	106,4
6-Mali Kuruluş	3.804.870	684.129	600.818	35,3	32,6	48,3	42,4
7-Ticaret	480.382	44.139	8.099	34,8	12,7	35,0	06,4
8- Hizmet	24.383	110.556	110.556	454,1	453,5	721,2	721,2
Ara toplam	378.892.055	63.372.369	68.208.556	38,5	37,7	101,8	109,6
Sos.Güv.Kur.	8.538.183	1.365.856	1.369.395	28,2	28,4	99,9	100,2
Diğer Kur.	18.420.521	7.456.318	7.353.523	74,1	74,1	105,5	104,1
Genel Toplam	405.850.759	72.144.543	76.931.474	39,9	39,2	102,1	108,9

Kaynak : Y.D.K. , 1994 KİT Raporu, s. 224

1994 yılında KİT'lerin imalat sanayii sektörü ile ilgili yatırım projelerinin tutarı 64.9 trilyon lira ve aynı yıl harcamaları 5.9 trilyon lira olmuştur. KİT'lerin imalat sanayii yatırımlarında alt sektörler bazında öncelik %65'lik oranla ara malları sanayiine aittir. "Bu durum; sermaye yoğun ve işletme bazında az karlı olan ancak milli sanayide ileri ve geri bir çok sanayiye girdi veren veya girdi alan makro faydası büyük ve sanayiinin

lokomotifi olan bu sektörde ağırlığın KİT'lerde olduğunu açıkça göstermektedir."<sup>1</sup> Tüketim mallarına ilişkin yatırımlar alanında imalat sanayii sektörü yatırımları daha çok özel kesim tarafından gerçekleştirilmektedir. Kamu imalat sanayi alanında ise tüketim malları yatırımı ikinci sırada yer almaktadır. Bu sektörde en çok yatırım ise gıda sanayiinde gerçekleştirilirken deri ve kösele sanayii yatırımı yok denecek kadar az olduğu görülmektedir. KİT'lerde yatırım mallarına yönelik imalat sanayii yatırımı ise çok küçük miktarlardadır.

#### 4) İstihdam İçinde KİT'lerin Yeri

KİT istihdamı, toplam istihdam içinde %3 ile 4 arasında değişen oldukça küçük sayılabilecek bir paya sahip olmasına rağmen sektörler ve bölgeler açısından önem arz eden bir konuma sahiptir. Türkiye'de "1992 yılı itibariyle KİT istihdamının yaklaşık %35'i imalat sanayii, %31'i ulaştırma - haberleşme, %16'sı madencilik ve %12'si enerji sektörlerinde yoğunlaşmaktadır. KİT'lerin tarım sektöründeki istihdam payı ise ancak %0.1 seviyesindedir."<sup>2</sup> Sektörler itibariyle Türkiye toplam istihdamı içinde KİT paylarında da enerji sektörü %62.7 ile birinci sırada yer alırken ikinci olarak %38.9'luk payıyla madencilik gelmektedir. KİT istihdamının yoğunlaştığı ulaştırma - haberleşme sektörü toplam istihdam içinde %23.0 paya sahiptir.

<sup>1</sup> Başbakanlık YDK, a.g.r., s.230.

<sup>2</sup> Fikret ARTAN, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde İstihdamın Analizi, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 1991, s.53.



**Tablo 14 : Sektörler itibariyle KİT istihdamı (Bin Kişi)**

Sektörler	1990		1991		1992		1993		1994		
	TR	KİT	TR	KİT	TR	KİT	TR	KİT	TR	KİT	KİT/TR (%)
1-Tarım	8.691	10	8.948	10	8.263	9	8.539	9	8.807	9	0.1
2-Sanayi;											
a) Madencilik	198	91	185	84	178	79	144	75	175	68	38.9
b) İmalat Sanayi	2.628	263	2.715	252	2.953	245	2.783	228	2.948	211	7.2
c) Enerji (*)	68	69	64	67	65	67	104	65	101	63	62.7
Toplam (2)	2.803	423	2.963	403	3.195	387	3.030	368	3.224	342	10.6
3- Hizmetler											
a) Ticaret	2.154	21	2.174	21	2.385	21	2.389	20	2.448	20	0.8
b) Banka ve Sigortacılık	416	76	430	76	475	77	443	75	471	73	15.5
c) Ulaştırma-Haberleşme	816	188	806	189	868	191	921	199	863	198	23.0
d) Diğer Hizmetler	3.570	2	3.540	2	3.818	22	3.859	2	3.854	2	0.1
Toplam (3)	6.956	287	6.949	288	7.543	291	7.611	296	7.635	293	3.8
Genel Toplam	18.539	720	18.880	701	19.001	687	19.180	673	19.665	644	3.3
KİT/TR (%)		3.9		3.7		3.6		3.5		3.3	-

Kaynak : Y.D.K. 1994 KİT Raporu, a.g.r., s. 41

1. KİT rakamları ortalamadır.

2. Türkiye rakamları olarak, DİE Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarının aritmetik ortalaması alınmıştır. (Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-1995, DPT Yayınları, Mart 1996)

(Ekim 1995 Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları, DİE Haber Bülteni, Haziran 1996)

(\*) Enerji sektörü Türkiye rakamları için DİE anket rakamları, KİT için TEK'te çalışan personel sayısı esas alınmıştır.

1990 - 1994 yıllarında sektörler itibariyle ve toplam olarak istihdam edilen personel miktar ve bunlar için gerçekleştirilen harcamalar tablo 13'te gösterilmiştir. KİT'lerde çalışan ortalama personel sayısı 1990 yılından itibaren sürekli bir azalma eğilimi göstermektedir. 1990 yılında 1989 yılına göre ortalama çalışan personel sayısı %0.7 oranında ve 4.715 kişi artmasına karşılık 1990'dan 1994'e dört yıllık dönemde görülen azalış %10.6 oranında 76.243 kişi olarak gerçekleşmiştir. 1993 yılına göre, 1994 yılı Ortalama çalışan personel sayısı %4.3 oranında azalırken yıl sonu toplam personel sayısı azalışı %7.2 olarak gerçekleşmiştir. 1994 yılı sonu itibariyle 616.801 kişi olarak gerçekleşen, KİT personel sayısının; %3.8'i oranında 23.525'i memur, %39.9'u oranında 246.101'i sözleşmeli personel, %56.3'ü oranında 347.175'i de işçilerden oluşmaktadır.

1994 yılı personel giderleri 1990 yılına göre cari fiyatlarla %938.5 oranında artış gösterirken, 1987 yılı sabit fiyatları bazındaki artış oranı %7.3 olarak gerçekleşmiştir.

**Tablo 15 : KİT'lerde toplam personel giderleri (cari fiyatlarla) (Milyar TL)**

Personel giderleri	1990	1991	1992	1993	1994	Son iki yıl farkı	
						Tutar	%
KİT'ler							
Memurlar	754	863	1.853	3.711	5.548	1.873	49.5
Sözleşmeli personel	5.653	10.013	18.038	30.160	46.339	16.178	53.6
İşçiler	12.047	27.070	48.053	82.606	140.124	57.519	69.8
KİT Toplamı	18.454	37.947	67.945	116.477	192.011	75.534	64.8

Kaynak : Y.D.K. 1994 KİT Raporu, a.g.r., s.71

**Tablo 16 : Toplam personel giderleri artış hızı (cari fiyatlarla) (%)**

Personel giderleri	1990	1991	1992	1993	1994	Son iki yıl farkı	
						Puan	%
KİT'ler							
Memurlar	30.2	14.5	114.7	100.3	49.5	-50.7	-50.6
Sözleşmeli personel	95.7	77.1	80.1	67.2	53.6	-13.6	-20.2
İşçiler	108.8	124.7	77.5	71.9	69.6	-2.3	-3.2
KİT Toplamı	99.7	105.6	79.1	71.4	64.8	-6.6	-9.2

Kaynak : Y.D.K. 1994 KİT Raporu, a.g.r., s. 71

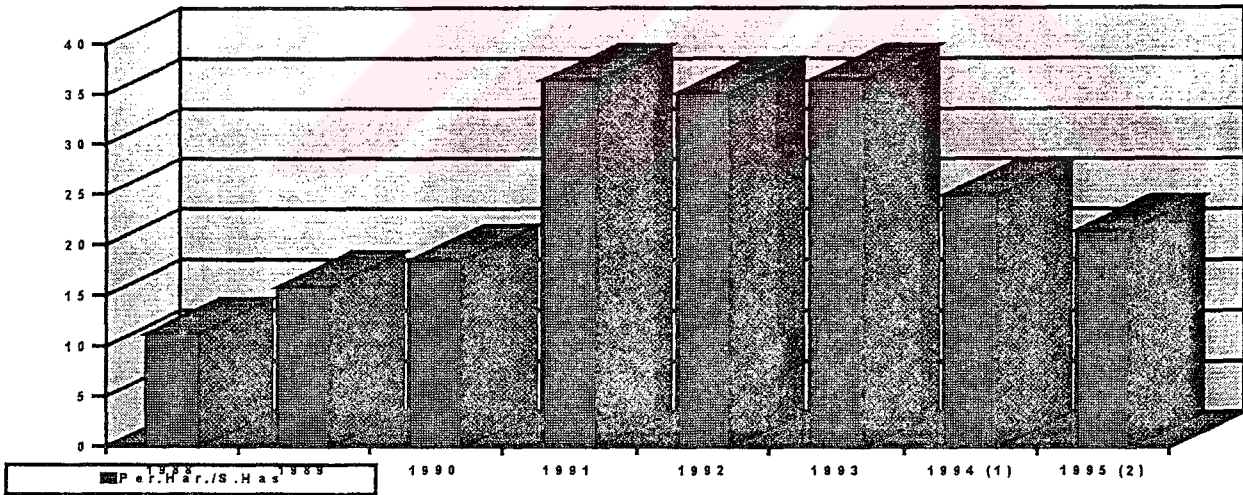
Personel çeşitlerine göre yıllar itibarıyla toplam personel giderleri 14 nolu, personel giderlerinin artış hızları 15 nolu ve üretim maliyetleri ile personel giderleri arasındaki ilişkiyi gösteren veriler 16 nolu tablolarda görülmektedir. Tablolar incelendiğinde; yıllar itibarıyla personel sayısı düşüş göstermekte, buna rağmen sabit fiyatlarla personel giderlerinde görülen artışların, üretim maliyetleri içerisinde personel giderleri payının artmasına sebep olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim 1988 yılında %23.8, 1989 yılında %30.8 olan üretim maliyetleri içindeki personel giderleri payının, 1993 yılında %52.6'ya ulaştığı dikkate alındığında bu durumun, KİT'lerin önemli boyuta ulaşan zararlarının sebeplerinden birisi olduğu söylenebilir. Personel giderlerinin üretim maliyetleri içerisindeki payının yıllara göre değişimi ve personel giderlerinin satış hasılatına oranı aşağıda ayrı ayrı verilmiştir.

**Tablo 17 : KİT'lerde Üretim maliyetleri ile personel giderleri ilişkisi (\*) (Milyar TL)**

Üretim maliyetleri ile personel giderleri	1990	1991	1992	1993	1994	Son iki yıl farkı	
						Tutar	%
<b>1- Cari fiyatlarla:</b>							
a) Üretim maliyet tutarı (Endeks 1990=100)	43.734	71.789	124.281	202.567	431.930	229.363	113.2
b) Personel giderleri (Endeks 1990=100)	16.561	34.729	61.602	106.602	176.695	70.234	66.0
	100.0	209.7	382.0	642.8	1066.9	424	6
<b>2- 1987 yılı fiyatlarıyla:</b>							
a) Üretim maliyet tutarı (Endeks 1990=100)	10.269	10.854	11.592	11.928	11525	(404)	-3.4
b) Personel giderleri (Endeks 1990=100)	3.888	5.251	5.746	6.269	4.715	(1.555)	-24.8
	100.0	135.0	147.8	161.2	121.2	(40)	-24.8
Personel giderlerinin üretim maliyeti içindeki payı (%)	37.9	48.4	49.6	52.6	40.9	-11.6	-22.2

Kaynak : Y.D.K., 1994 KİT Raporu, s.  
\* Mali Kuruluşlar Hariç

**Şekil 4 : İşletmeciler Kit Personel Harcamalarının Satış Hasılatına Oranı (Özelleştirme Kapsamındaki Kur.Hariç)**



Kaynak : DPT, 1995 Yılı Geçiş Programı, s.94  
(1) Gerçekleşme Tahmini  
(2) Program

KİT'lerin en önemli problemlerinden birisi personel harcamalarındaki hızlı artışlardır. "Özellikle 1989 yılından itibaren KİT işçilerine verilen reel ücret artışları işçilik maliyeti sorununun büyümesine yol açmış, yatırım ve işletme finansmanını kısıtlamıştır."<sup>1</sup> Bu durum KİT'lerin rekabet şanslarını azaltmakta ve yeni teknolojileri uygulama ve yatırım yapma imkanlarını büyük ölçüde kısıtlamaktadır.

<sup>1</sup> Metin KILCI, a.g.e., s.70.



Son yıllarda KİT'lere bütçeden yapılan transferlerin artırılması, kamuya olan borç ve alacaklarının tahkime tabi tutulması ve ikrazen özel tertip devlet tahvil verilmesi uygulamaları, finansman yönünden olumlu katkı sağlamış ve sorunların daha da büyümesini önlemiş olmakla birlikte, genel olarak dönem faaliyetlerinin giderek büyüyen zararlar sonuçlanması, öz kaynakların tüketilmesine ve toplam kaynaklar içerisinde öz kaynaklar payının her geçen yıl azalmasına sebep olmuştur.

KİT'ler genellikle yetersiz sermayeleri ile faaliyetlerini sürdürmekte, hazine imkanlarının sınırı oluşunun yanı sıra son yıllarda büyüyen işletme açıkları bu kuruluşlarda öz sermaye / borç oranını daha da bozmakta, bozulan finansal yapıları da hem işletme faaliyetleri açısından zorluklar doğurmakta hem de borç ve faiz yükünün artmasına sebep olmaktadır.<sup>1</sup> KİT'lerin çoğunun dönem sonuçlarını zararlar kapatmaları

sebebiyle, öz kaynakları tükenmekte ve faaliyetin devamı için de gerek yurt içi ticari bankalardan gerekse yurtdışı yabancı kaynak kullanımı yoluna gidilmektedir. Bu durumda katılan dış finansman yükü, her geçen yıl KİT finansman sıkıntısını artırarak kronik hale getirmektedir.

**Tablo 19 : İşletmeciler KİT'lerin Finansmanı (Milyar TL.)**

	1991	1992	1993	1994	1995 (1)	1996 (2)
1.Kaynak Ödeme Farkı	-1,720.4	8,985.2	2,039.4	13,992.9	-2,770.1	41,620.0
2.Yatırım (3)	13,144.4	20,340.6	33,147.7	45,812.0	65,537.0	144,160.0
3.Termini Gerekli Finansman	14,864.7	11,355.4	33,108.3	31,819.1	68,308.0	102,540.0
1.Bütçe Transferleri	12,199.6	8,170.4	25,898.5	21,000.0	45,440.0	47,500.0
2.Devlet Yatırım Bankası	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3.Dış Proje Kredisi	1,687.8	3,184.7	3,737.7	10,770.7	22,868.0	55,040.0
4.Destekleme ve Fiyat İstikrar F.	27.9	20.2	32.2	48.4	0.0	0.0
5.Diğer	849.4	0.0	1,440.0	0.0	0.0	0.0

Kaynak : DPT, Temel Ekonomik Göstergeler, a.g.e., s.87

- (1) Tahmin  
(2) Program  
(3) Geçmiş Yıl Kur Farkları  
Yatırımlardan Çıkarılmıştır.

KİT'lerin zararları büyük ölçüde finansman açığının doğmasına sebebiyet vermektedir. Genellikle KİT zararları iki sebepten ortaya çıkabilmektedir. Bunlardan birincisi "KİT ürünlerinin fiyatlandırma süreci" ikincisi de "özel görev verilmesi" ikincisi de "fiyatlandırma süreci"dir.<sup>1</sup> KİT'lere ait fiyat ve tarifelere, sosyal faydayı arttırmak amacı ile Yüksek Planlama Kurulunca (YPK) müdahale imkanı bulunmaktadır. Bakanlar Kurulunca tespit edilen fiyatlar maliyetlerin altında ise; "zarar" ile birlikte "mahrum olunan kâr", bütçe kaynaklarından görev zaranı olarak karşılanmaktadır. Mahrum olunan kâr için kanunda şu tanım yapılmıştır: "Mal ve Hizmetin satış maliyeti üzerinden %10 kâr payı tahakkuk ettirilerek belirlenir" (233 sayılı KHK, madde 33).

Öte yandan, sosyo - ekonomik sebeplere dayalı olarak bazı kuruluşların destekleme alımı yapmakla görevlendirilmesi, fakat alımların gerektirdiği finansmanın zamanında sağlanamaması, finansman ihtiyaçlarının ticari banka kredileriyle sağlanmasını zorunlu kılmaktadır. "Görev zaranı" olarak isimlendirilen bu durum, kuruluşları mali yönden olumsuz etkilemektedir. Bakanlar Kurulunca teşebbüslere kendi

<sup>1</sup> Fatih TANFER, Türkiye'de KİT'ler ve Özelleştirme, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1990, s.22.



imkanları ile karşılayamayacakları yatırım görevi verildiği takdirde, bu görevlere ilişkin öz kaynak devlet bütçesinden sermaye olarak karşılanmaktadır.<sup>12</sup>

KİT'ler bir bütün olarak ele alındıklarında, bir finansman açığı ortaya çıktığı görülmektedir. "Ancak bu açıdan KİT'lerin ikiye ayrılması gerekmektedir. KİT'in iki grubundan birisi olan tasarruflu kuruluşlar genellikle açığı kapatma eğilimi içerisindedirler. Bu yüzden KİT zararları daha çok işletmeciler KİT'lerden kaynaklanmaktadır. İşletmeciler KİT'lere ilişkin kâr-zarar durumları aşağıda verilmektedir.

**Tablo 20 : İşletmeciler KİT Net Kâr / Zarar Hesabı (Milyar TL.)**

	1991	1992	1993	1994	1995 (1)	1996 (2)
Harcamalar	115,810.3	194,279.0	303,142.5	622,451.1	813,644.1	1,410,949.0
Maaş ve Ücretler	28,895.2	49,918.2	84,214.2	123,685.1	188,929.6	272,773.4
Mal ve Hizmet Alımı	68,825.0	118,198.0	185,126.8	395,533.2	514,471.4	956,857.5
Amortismanlar ve Karşılıklar	18,090.1	26,162.8	33,801.5	103,232.7	110,243.1	181,318.1
Gelirler	92,490.6	153,960.5	256,608.1	540,647.0	77,555.9	1,381,935.6
Satış Hasılab	80,603.3	144,012.6	232,961.8	513,340.5	735,081.7	1,276,313.4
Stok Artışı	11,887.3	9,947.9	23,646.3	27,306.6	32,474.2	105,622.1
Net Kâr ve Zarar (3)	-23,319.7	-40,318.5	-46,534.4	-81,804.0	-46,088.2	-29,013.4

Kaynak : DPT, Temel Ekonomik Göstergeler, Haziran 1996, s.87

- (1) Tahmin  
(2) Program  
(3) Görev Zararları Hariçtir.

Hazine, KİT'ler ile özelleştirme kapsamında bulunan kamu şirketlerinin 1994 yılına ilişkin beklenen kâr/zarar rakamlarını yeniden revize etmiştir. Özelleştirme kapsamında bulunan 18 kamu şirketiyle 32 KİT'in 1994 yılındaki toplam net zararı, görev zararları hariç olmak üzere, 81 Trilyon 804 Milyar TL.<sup>3</sup> olarak hesaplanmıştır. 24 Trilyon Lira<sup>4</sup> tutarındaki görev zararlarının da ilave edilmesiyle 1994 yılında KİT'lerin zararı 106 Trilyon TL. dolayındadır. Hazine müsteşarlığı tarafından yayınlanan kesinleşmiş 1994 yılı verilerine göre, "Türkiye Demir Çelik İşletmeleri, Türkiye Elektrik Üretim ve İletim A.Ş. ve Devlet Demir Yolları gibi KİT'lerle özelleştirme kapsamındaki Sümer Holding, Tüpraş, Türk Hava Yolları gibi kuruluşların bulunduğu toplam 35 kuruluş 115 Trilyon 376 Milyar Lira zarar etmiştir. Bu kuruluşların özelleştirilememesinden dolayı devlete günlük maliyetinin, 1995 rakamlarıyla 260 Milyar TL.'yi bulduğu ifade edilmektedir.<sup>5</sup>

**Tablo 21 : 1994 Yılında En Çok Zarar Eden 10 KİT**

KURULUŞ	1994 YILI ZARAR
Türkiye Demir Çelik İşletmeleri	19.676
T. D. D.	19.232
Türkiye Elektrik Üretim ve İletim A.Ş.	13.961
Sümer Holding A.Ş.	13.459
Türkiye Taşkömürü Kurumu	11.491
EtiBank	6.571
Türkiye Ziraat Kurumu	4.030
Tüpraş	3.211
Çaykur	2.545
SEKA	2.209

**Tablo 22 : 1994 Yılında En Fazla Kâr Eden 5 KİT**

KURULUŞLAR	1994 YILI KARI
Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı	4.222
TEKEL Genel Müdürlüğü	3.957
Devlet Hava Meydanları İşletmesi	3.381
Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı	2.847
PETKİM	2.381

Kaynak: İZTO, İzmir KİT'leri, İZTO Yay., İzmir 1995, s.10

<sup>1</sup> Yakup KEPENEK, 100 Soruda Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT), a.g.e., s.126.

<sup>2</sup> Metin KILCI, KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması, a.g.e., s. 66.

<sup>3</sup> DPT, Temel Ekonomik Göstergeler, DPT; Yayını, Haziran 1996, s.87

<sup>4</sup> DPT, 1995 Yılı Geçiş Programı, a.g.r., s.93

<sup>5</sup> İzmir Ticaret Odası, İzmir'in KİT'leri, İZTO Yayını, İzmir, 1995, s.9



KİT'lerin zararları dolayısıyla büyük finansman açıkları doğmaktadır. Bilindiği gibi bu zararın ortaya çıkmasındaki en önemli unsurlardan birisi de; destekleme alımlarından kaynaklanan görev zararlarıdır. Bu zarar da hazine tarafından karşılanmaktadır. KİT'lerin finansman ihtiyaçlarının karşılanmasında, hazine tarafından sermaye, görev zarar ve yardım olarak bütçeden yapılan transferler gerek cari fiyatlarla gerekse sabit fiyatlarla 1991, 1992 ve 1993 yıllarında önemli boyutlarda artmış, 1994 yılında ise azalma olmuştur. 1990 - 1994 döneminde Hazine'den KİT'lere kaynak aktarmaları aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

**Tablo 23 : KİT'lere yapılan Hazine ödemeleri (1990 - 1994) (Milyar TL)**

Hazine Ödemeleri	1990	1991	1992	1993	1994	Son iki Tutar	Yıl farkı %
Cari fiyatlarla:							
-Sübvansiyonlar	1.983	5.695	15.422	11.624	18.591	6.967	59.9
-Vergi iadeleri	16	7	0	4	0	-4	-100.0
-Sermaye ödemeleri	874	10.248	7.650	21.970	21.000	-970	-4.4
Toplam	2.873	15.950	23.072	33.598	39.591	5.993	17.8
1987 yılı fiyatlarıyla:							
-Sübvansiyonlar	466	861	1.438	684	496	-188	-27.5
-Sermaye ödemeleri	205	1.549	714	1.294	560	-734	-56.7

Kaynak : Y.D.K, KİT Raporu, a.g.e., s.54

## b) İşletme Faaliyetleri ve Satış Hasılatları

**Tablo 24 : İşletmeciler KİT'lere İlişkin Özet Göstergeler (Cari fiyatlarla - Milyar TL.)**

	Özelleştirme Kapsamındaki Kuruluşlar Haric				Özelleştirme Kapsamındaki Kuruluşlar Dahil			
	1992	1993	1994 (1)	1995 (2)	1992	1993	1994 (1)	1995 (2)
Toplam Personel Adedi (Kişi)	546.084	523.589	479.389	465.629	612.208	599.244	561.740	542.899
-Memur ve Sözleşmeli Personel	192.973	192.207	185.147	181.896	203.070	205.308	195.380	191.761
-İşçi	353.111	331.382	24.242	283.733	109.138	393.936	366.360	351.138
Toplam Personel Harcamaları	49.918	84.214	135.703	170.591	57.486	99.576	168.547	209.372
-Memur ve Sözleşmeli Personel	12.393	19.681	29.237	40.801	13.164	21.479	31.708	44.167
-İşçi	37.525	64.533	106.466	129.791	44.322	78.098	136.838	165.205
Mal ve Hizmet Satış Hasılatı	142.122	231.620	545.005	796.572	232.330	386.679	932.347	1.388.479
Görev Zararı Tahakkülden	15.422	11.624	23.193	28.965	15.422	11.624	23.299	29.129
İşletme Faaliyet Karı - Zararı	5.896	9.033	48.934	88.549	6.650	8.846	58.123	112.382
Faiz Ödemeleri	15.551	25.843	62.022	75.579	22.518	40.272	80.158	83.865
Dönem Karı - Zararı	- 24.896	- 34.911	- 77.249	- 15.3798	- 30.930	- 49.711	- 94.868	- 15.432
Sabit Sermaye Yatırımları	20.341	33.148	47.764	71.600	22.692	38.266	54.272	80.590
Bütçe Transferleri (3)	8.418	26.235	22.028	21.739	9.749	30.858	24.462	27.734
Borçlanma Gereği	41.541	55.261	79.421	89.603	49.242	69.311	105.766	94.611
Borçlanma Gereği (4)	49.959	81.496	101.449	111.343	58.991	100.169	130.228	122.345
Pers. Harcamaları / Hasılat (%)	35.1	36.4	24.9	21.4	24.7	25.8	18.1	15.1
Faiz Ödemeleri / Hasılat (%)	10.9	11.2	11.4	8.9	9.7	10.4	8.6	6.0
Borçlanma Gereği / GSMH (%)	3.8	2.9	2.0	1.5	4.5	3.6	2.6	1.6
Borçlanma Gereği / GSMH (%) - (4)	4.5	4.2	2.5	1.9	5.3	5.2	3.2	2.1

(1) Gerçekleşme Tahmini

(2) Program

(3) Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlara Kamu Ortaklığı İdaresi tarafından yapılan sermaye transferi dahil edilmiştir.

(4) Bütçe ve KOF Transferleri hariçtir.

Özel kesimin ekonomide artan nispi ağırlığına karşılık, KİT'ler bir çok sektörde etkinliklerini korumanın yanında, özel kesimin faaliyetleri üzerinde belirleyici olmaya devam etmektedir. Bir çok KİT, faaliyette buldukları sektörde tekel ya da piyasa belirleyicisi durumundadır. Bu KİT'lerden her yıl ortalama 85-90 adetli Türkiye'nin ilk beş yüz büyük firması içerisinde yer almaktadır. Kamu kuruluşları ilk beş yüz firma içerisinde ortalama sayıca yaklaşık %18 - 20 lik bir orana sahipken, göstergelerin çoğunda nispi payı, sayısı ile kıyaslanamayacak kadar büyüktür. Mesela; kamu kuruluşlarının net aktifleri ve öz sermayelerinin beş yüz büyük firma toplamı içerisindeki oranı, yaklaşık olarak %50 ile %70 arasında değişebilmektedir.

**Tablo 25 : Beşyüz Büyük Firma İçinde Kamu Kuruluşlarının Yeri (%)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Üretimden Satışlar (1)	49.8	45.9	43.6	43.5	41.8	40.6	40.4
Satış Hasılatı (1)	53.7	48.3	45.2	46.3	44.3	43.0	42.2
İhracat (TL)	30.3	20.5	24.3	29.1	22.4	22.0	17.2
İhracat (Dolar)	28.6	20.6	24.2	28.4	22.2	21.5	17.0
Bilanço Kan	64.7	53.1	41.1	45.4	41.9	34.5	32.7
Bilanço Zararı	36.1	41.5	64.0	74.1	80.7	76.2	87.1
Net Bilanço Kan	67.4	54.5	39.3	39.2	30.8	8.70	-222.7
Borçlar	61.8	58.0	58.7	60.3	58.8	57.8	58.7
Kısa Vadeli	55.4	49.4	50.3	51.6	51.0	52.8	54.3
Uzun Vadeli	72.6	72.2	72.3	73.3	71.2	66.4	66.8
Öz Sermaye	72.1	68.3	65.5	64.1	63.1	60.0	50.2
Net Aktifler	65.2	60.9	58.3	60.0	58.7	55.2	54.6
İstihdam Adedi	58.0	57.0	54.9	55.5	54.5	53.4	54.5
İstihdam Giderleri	54.8	53.5	52.7	49.7	54.5	52.8	56.1
Net Katma Değer	53.6	45.8	44.8	47.0	45.8	41.6	35.4
Brüt Katma Değer	48.3	52.9	50.0	51.7	51.9	47.7	44.7

Kaynak : M. Kilci, KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması, DPT Yayını, Ankara, 1994, s.77

KİT'lerin 1994 yılındaki satış hasılatlarının toplamı, 1993 yılına göre cari fiyatlarla %103 oranında 607.043 milyar lira artarak 1.196.394 milyar liraya yükselmiştir. 1987 yılı fiyatları baz alınarak yapılan hesaplamada, 1994 yılı satış tutarının 1993 yılına göre %8 oranında 2.784 milyar lira azaldığı görülmektedir. KİT'lerin 1994 yılı net satış hasılatı 891.805 milyar liranın, 870.739 milyar lirası mal ve hizmet satış hasılatlarından, 18.591 milyar lirası da diğer hasılatlardan oluşmaktadır.

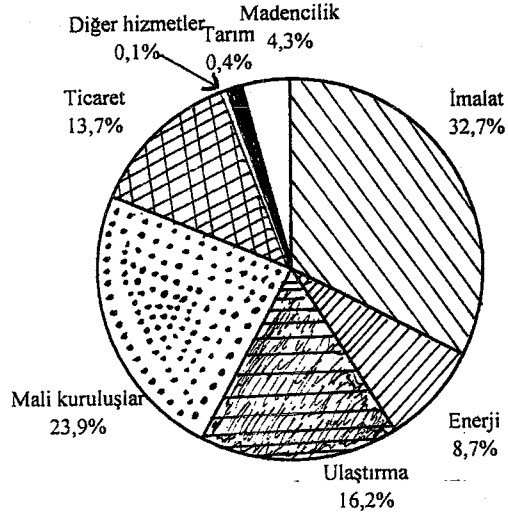
**Tablo 26 : KİT'lerin satışları (Cari fiyatlarla) (Milyar TL)**

Sektörler	Net Satış		Hasılat		1994	Son iki yıl		farkı
	1990	1991	1992	1993		Tutar	%	
1- KİT'ler:								
a) Tarım	352	580	1.086	1.660	3.502	1.842	111.0	
b) Sanayi:								
-Madencilik	4.116	6.260	9.431	16.611	38.311	21.700	130.6	
-İmalat	30.988	47.301	73.953	131.236	291.246	160.010	121.9	
-Enerji	5.465	9.491	20.284	36.394	77.522	41.128	113.0	
c) Hizmetler								
-Ticaret	14.431	27.287	50.628	58.763	122.785	64.022	108.9	
-Malî Kuruluşlar	14.918	31.252	61.263	89.575	212.922	123.347	137.7	
-Ulaştırma haberleşme	11.440	18.518	34.796	60.894	144.633	83.739	137.5	
-Diğer Hizmetler	82	322	251	461	884	423	91.8	
KİT toplamı	81.792	141.011	251.692	395.594	891.805	498.211	125.4	
2- Sos. Güv. Kuruluşları	17.160	33.955	55.343	93.405	149.720	56.315	60.3	
3- Diğer Kuruluşlar	1.784	2.314	7.146	8.741	15.531	6.790	77.7	
4- Fonlar	8.557	8.361	18.269	91.611	139.338	47.727	52.1	
Genel Toplam	109.293	185.641	332.450	589.351	1.196.394	607.043	103.0	

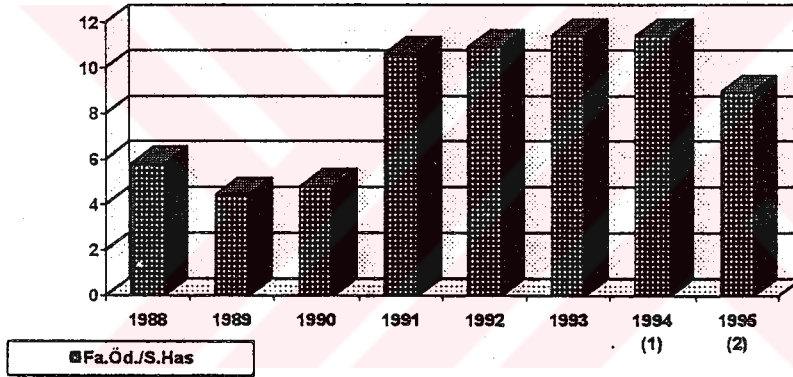
Kaynak : Y.D.K. 1994 KİT Raporu, s.171

KİT satışları sektörlere göre ve sabit fiyatlar baz alınarak incelendiğinde, madencilik, imalat, ulaştırma ve haberleşme sektörlerinde faaliyet gösteren KİT'lerle malî kuruluşların 1994 yılı satışlarında, bir önceki yıla göre artışlar olduğu, buna karşılık tarım, enerji, ticaret ve diğer hizmetlerde faaliyet gösteren KİT'lerin satışlarında geçen yıla göre azalma olduğu görülmektedir. 1994 yılı KİT satışlarının sektörel bazda nispi dağılımı aşağıdaki şekilde verilmiştir.

**Şekil 6 : KİT'lerin Satış Hasılatının Sektörel Dağılımı (%)**



**Şekil 7 : İşletmeci Kit Faiz Ödemelerinin Satış Hasılatına Oranı (Özelleştirme Kapsamındaki Kur. Hariç)**



(1) Gerçekleşme Tahmini  
(2) Program

## E. KİTLERİN KRONİKLEŞEN SORUNLARI

### 1) Genel olarak

Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, önceki bölümde görüldüğü gibi ekonomiye büyük katkıların yanı sıra, mevcut hukuki, idari ve işletmecilik yapısının everişsizliği sonucu hem mikro alanda işletme içi hem de makro açıdan ülke ekonomisini ilgilendiren pek çok önemli sorunun da kaynağı durumundadır. Çeşitli reform ve reorganizasyon çalışmalarına rağmen KİT'lerin sosyal zorunluluk gerekçesiyle giderek daha da büyümeleri, mevcut sorunların kronikleşmesine yol açmıştır.

KİT sorunlarının artmasında, temelde etkili iki unsur sayılabilir. Bunlar birincisi, KİT'lerin devlete bağımlı olmaları ve politik müdahaleye maruz kalmaları; ikincisi de, KİT'lerin kuruluş ve işletmecilik amaçlarıyla ilgilidir. KİT'lerin; finansman, yatırım, istihdam, fiyatlandırma gibi en kritik kararları, kendi yönetim

kurulları dışında ve hükümetlerce belirlenmektedir. Bu esnada ortaya çıkan politik müdahaleler, rasyonel üretim ve işletmeciliği güçleştirmektedir.

Kuruluş ve işletme faaliyetlerinin amacı da KİT'lerin sorunlarının artmasına sebep olmaktadır. Modern işletmecilik, öncelikle koordineli bir çalışmayı, işletmede üretim, istihdam, ücret, yatırım ve finansman politikalarının birlikte ele alınarak en etkin ve verimli bir şekilde üretim ve pazarlama yapmayı gerektirir. "Halbuki KİT'lerde topluma ucuz mal ve hizmet sunmak, ekonomik istikrarı korumaya ve dengeli kalkınmaya yardımcı olmak gibi amaçlar vardır. Bu durum KİT'lerin gerek işletme içi gerekse tüm ekonomi içerisindeki koordinasyonu zedelemektedir"<sup>1</sup> Mesela mevcut üretim kapasitesi için belli bir miktar iş gücü yeterli iken, politik gerekçelerle bu miktarın çok üzerinde iş gücü istihdam edilmesi işletmede uyumu bozarak karlılığı engellemektedir. Aşağıda KİT'lerin; hukuki, idari ve işletme faaliyetleriyle ilgili artan sorunlarına yer verilecektir.

## 2) Hukuki Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar

• 1993 yılına kadar, KİT'lerle ilgili genel düzenlemeler kanunla yapılmasına ve KİT'lerin kanunla kurulması öngörülmesine rağmen çerçeve niteliğindeki kanunun yerini KHK'ler almış, 1984 yılında çıkarılan 233 sayılı KHK de muhtelif KHK'ler ile ek ve değişiklikler yapılmasına ve aradan geçen 12 yıllık süreye karşın halen kanunlaştırılmamıştır.

• KİT'lerin kuruluşları hakkındaki kanunlar yürürlükten kaldırılmış ve yeni KİT kurma yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmiştir. Bu durumda daha önce yasama organına ait olan kamu kaynaklarının KİT'ler eli ile kullanılması yetkisi yürütme organına verilmiştir. Devletin küçültülmesi ve özelleştirme politikalarının gündemde olduğu bir dönemde KİT kuruluşunun kolaylaştırılması ve politik müdahaleye daha açık bir hale getirilmesi çelişkili bir durumdur.

• 1982 Anayasası'nın KİT'lerin denetimine ilişkin 165. maddesi, denetim yetkisinin TBMM'ye ait olduğunu ifade ederken, Anayasa'nın bu hükmü uyanınca çıkarılan 3346 sayılı Kanun ile 233 sayılı KHK'de kamu kaynaklarını kullanarak işletmecilik yapan genel ve katma bütçeli idarelerle mahalli idarelere ait olan bir kısım kuruluşlar ve sermayesinde kamu payı %50'nin üzerinde bulunan KİT olma şartlarını taşıyan bazı kuruluşlar kapsam dışı tutulmuşlardır. Bu durum Atatürk Orman Çiftliği, T.C. Merkez Bankası, A.Ş., Türkiye İş Bankası A.Ş., Kalkınma Bankası ve İller Bankası'nın KİT reformu kapsamına alınamamasına yol açmıştır.

• Mevzuattan kaynaklanan sorunların yanı sıra, karar ve yönetim mekanizmalarınca gerekli kararların alınıp uygulamaya konulması sonucu hukuk dışı oluşumlara neden olmaktadır. Mesela; KİT statüsünde bulunan T. Emlak Bankasının sermayesinin yansından fazlasına iştirak ettiği Ataköy Otelcilik A.Ş., Ataköy Turizm Tesisleri A.Ş. ve Emlak Pazarlama ve Proje Yönetimi ve Servis A.Ş. faaliyetlerini özel hukuk hükümlerine göre yürütmektedirler. Yapılan ve fonksiyonları itibarıyla KİT niteliği taşıyan kuruluşların

farklı mevzuat ve statülerle faaliyette bulunması Devlet'in ekonomideki payının bir bütünlük içerisinde değerlendirilmesine imkan vermemektedir.

### 3) Yönetim - Denetim ve Organizasyon Sorunları

•- Başlangıcından beri ilgili kanun ve KHK'lerde yapılan tanımlar gereği KİT'lerin "ekonomik gereklere uygun ve özerk bir yapıda yönetilmeleri" ve "ilgili bakanlıkların gözetim ve denetim yetkilerinin bu kuruluşların normal faaliyetlerini aksatmayacak şekilde kullanmaları" gereği vurgulanmasına rağmen, uygulamada bu ilkenin ihlal edildiği ve teşebbüslerin yönetim kurullarının bakanlığa bağlılıklarını giderek arttırmaktadır.

•- Yönetimde işletmecilik ilkelerinden çok, bürokratik ilkelere bağlı kalınmakta, sağlam bir yönetim ve denetime imkan verecek iş akımı ve rapor sistemi uygulanamamaktadır.<sup>2</sup> KİT'in kendi içlerinde ve teşebbüsler arasında yeterince etkili bir koordinasyon sağlanamamakta ve sonuçta KİT'lerin bir kısmı, yönetim kontrol alanı dışına taşan büyüklüklere ulaşmaktadır.

•- KİT'lerde bilimsel metotlara dayalı "normal kadro" çalışmaları yapılmadığından, iş hacminin gerektirdiği personel sayısı taktire bağlı olarak belirlenmektedir. Dolayısıyla KİT'lerde modern işletmecilik kurallarına uygun bir yönetim ve organizasyon gerçekleştirilememiştir.

•- KİT'lerin yönetim kadrolarının, siyasi istikrarsızlıkların paralel bir şekilde sürekli değişmesi, etkin bir işletme yönetimi için gerekli öğrenme ve tecrübe süresinin her seferinde yeniden başlamasına yol açarak, "yönetimde devamlılık" ilkesini zedelemektedir. Bunun yanı sıra KİT yönetim kurullarına siyasilerin atanması ve mevcut yönetim kurulu üyelerinin süreleri dolmadan da görevden alınabilmeleri yönetimde istikrarsızlığı pekiştirmekte, uzun vadeli plan yapılmasına ve belirli hedeflere ulaşılmasına engel olmaktadır.

•- Mevzuatta, yerinden yönetim ilkesine ağırlık verilmiş ve üretim yerlerinin tüzel kişiliği haiz müessese ve bağlı ortaklık statüsünde organize edilmesi vurgulanmış olmasına rağmen merkeziyetçi uygulamalar ağırlığını devam ettirmektedir.

•- İktisadi devlet Teşekkülü modelinde anonim şirketler esas alınmasına rağmen, bu modelden farklı olarak mal sahiplerinin oluşturduğu "genel kurul" ile "denetleme kurulu" bulunmamaktadır. Bu kurulların bulunmayışı, yapısal anonim şirket modelinin tam olarak işleyişini engellemektedir.<sup>3</sup>

•- KİT'lerin komisyonlarca denetlenmesinde genellikle meydana gelen gecikmeler dolayısıyla, bilanço ile kâr - zarar hesaplarının kamuya açıklanmasında, yönetim kurullarının açıklanması ile ilgili olumsuz ya da olumlu kararın verilmesinde gecikmeler ortaya çıkmakta, denetimin güncelliği ve etkinliği olumsuz yönde

<sup>1</sup> Latif ÇAKICI, Türkiye Ekonomisi Nereye Gidiyor, Ankara, 1992, s.46.

<sup>2</sup> Yahya DOĞAN, a.g.e., s. 105.

<sup>3</sup> Rıdvan KARLUK a.g.e., s. 82.



etkilenmektedir. İbra edilmeyen yönetim kurulları hakkında nasıl bir işlem yapılacağı konusu yasalarla düzenlenmemiştir.

•- KİT'lerin denetimi; TBMM, YDK, ilgili bakanlık, Maliye Bakanlığı, ve şirket denetçileri tarafından ve birbirleriyle iribatsız bir şekilde gerçekleştirildiği için dağınık bir yapıya sahiptir. Bu şekilde dağınık, iribatsız ve uzun süren kontrol hizmetleri, denetimin etkinliğini kaybettirmekte ve hatalı uygulamaların devamına zemin hazırlamaktadır. Hatta denetlemelerin uzun yıllar devam etmesi sonucunda sık sık değişen yöneticiler sebebiyle muhatap ve sorumluluklar birbirine kaşmaktadır.

#### 4) İstihdamla İlgili Sorunlar

•- KİT istihdamında öncelikli sorun, normal kadro çalışmalarının yapılmamış olması dolayısıyla gerçek personel ihtiyacının belirlenmesinde kaşıklık yaşanması mevcut kadroların ihtiyaca uygun dağılımını da etkisizleştirmektedir.

•- İş değeremesine dayalı bir ücret sisteminin mevcut olmayışı, personel giderleri ile üretim arasında sağlıklı bir ilişki kurulmasını engellemektedir. Toplu iş sözleşmeleri sonucu, genellikle politik kaygılarla verilen yüksek ücret zamları, üretim - satış hasılatı ve işgücü gideri arasındaki dengeyi işletme aleyhine bozmakta ve satış hasılatını aşan giderlerle karşı karşıya kalınmaktadır. Ücret artışlarında verimliliğin dikkate alınmaması, ücret dengesini ve prodüktiviteyi olumsuz etkilemektedir.

•- KİT'ler mal ve hizmet üreterek pazarlayan birer Anonim Şirket statüsünde teşkilatlanmış işletme olmalarna rağmen, kamu kuruluşu olarak nitelendirilmişlerdir. Bu sebeple halen pek çok personeli genel bütçeli ya da katma bütçeli idarelere has devlet memurluğu statüsünde görev yapmaktadır. Bununla birlikte KİT'lerde işçi, memur ve sözleşmeli personel ayrımı tam olarak yapılmadığından 399 sayılı KHK ile belirlenen görevlerde 1475 sayılı İş Kanunu'na tabi personel çalıştırılmasının önüne geçilememektedir.

•- Gerek özelleştirmeye yönelik politikaların uygulanmaya başlaması, gerekse piyasaya giren dev boyutlu özel işletmelerin yaygınlaşması sonucu KİT'lerin pazar paylarının daralması, üretim miktarının düşürülmesini gerektirirken çalışan personel sayısının düşürülmesi mümkün olmamakta ve ortaya çıkan personel fazlalığı maliyet açısından işletmelerin rekabetini imkansızlaştırmaktadır.

•- Bütçe yasaları, karamameler ve Başbakanlık genelgeleri ile KİT'lerden emekli olan personelin yerine yeni personel alınmasının kısıtlanması ayrılan nitelikli personelin yerine nitelikli personel alınmasını güçleştirdiği gibi ihtiyaç fazlası personelin gerekli yerlere nakli mümkün olmamaktadır.

#### 5) Üretim ve Pazarlama İle İlgili Sorunlar

•- Kullanılan üretim teknolojileri konusunda KİT'ler önemli problemler yaşamaktadır. Özellikle son on beş yıllık dönemde üretim teknolojilerini yenilenememiş ve modernize edilememiştir. Mevcut tesislerin bir

çoğu; fiziki,ekonomik ve teknik açısından eskimiştir. Özellikle ara malı üreten tesislerde, bilgi ve tecrübe yetersizliği sebebiyle koordinasyonun sağlanamaması ve birden çok ve çok çeşitli sistemlerin üretim sürecinde bir arada kullanılması, üretimde yeterli kalite ve standarda ulaşılmasına engel olmaktadır.

• Araştırma - geliştirme konusunda yeterli kaynak ayınlamadığından, dizayn mühendisliği, üretim planlaması, kalite kontrol, sistem analizi, değer analizi vb. gibi verimi arttıracak teknikler geliştirilememekte bu yüzden hammadde ve malzeme nitelik farkları ile üretim aşamalarında ara ve son üründe fire kaçak ve kayıplar ortaya çıkmaktadır. Aynı sebeplerle, projelerin incelenmesi ve tesislerin hazırlanması ile donatım, araç - gereç bakım ve onarım mühendisliği hizmetlerinde aksamalar görülmektedir.

• Türkiye'de KİT'ler kendi ihtiyaçlarını üretmek amacıyla ara üretim faaliyetleri dışında çok farklı yan üretim alanlarında da üretimde bulunmaktadırlar. Böylece kurulan atölyelerin büyümesi sonucunda atıl kapasiteler ortaya çıkmış, atıl kapasitelerin değerlendirilmesi amacıyla dışardan iş alınmış bu durum atölyelerin daha da genişlemesine yol açmıştır. Bu durumda optimum üretim gerçekleştirilememektedir.

• Bazı tesislerin kuruluşunda yapılan fizibilite hataları, kuruluş yeri seçimindeki isabetsizlikler, yanlış yatırım seçimi, eski ve yetersiz teknoloji transferleri ve hammadde teminindeki yetersizlikler ve tedarik maliyetlerinin yüksekliği rekabet gücü zayıf bir üretim yapısının oluşmasına sebep olmaktadır.

• Bir çok işletmede kapasite kullanım oranları oldukça düşük seviyede kalmakta ve kapasiteye göre düşük miktarda üretim gerçekleştirilmektedir. Bu da birim başına düşen sabit giderlerin ve toplam üretim maliyetinin yüksek olmasına sebep olmaktadır.

• Bu güne kadar daha çok iç piyasa şartlarına göre ayarlanmış bir pazar yapısına sahip bulunan KİT'ler 1983'ten sonra ithalat rejiminin basitleştirilmesi ve gümrük birliğinin de etkisiyle dışa açılan ekonomide, özellikle ithal ürünlerin kalite ve ucuzluğu yönünden rekabet edemeyerek pazarlama darboğazına düşmüşlerdir. Sonuçta KİT'ler üretim azalması ve stok birikimi gibi sebeplerle zararına satış yoluna gitmektedirler.

• KİT'lerde modern pazarlama tekniklerine yer verilmemektedir. Özellikle reklam, dağıtım kanalları, pazar araştırmaları, garantiler gibi konularda modern pazarlama yöntem ve tekniklerine ağırlık verilmemektedir.

• KİT satış ve ihracat birimlerinin, iç ve dış pazarlarda meydana gelen değişiklikleri, taleplerde oluşan gelişmeleri yeterli seviyede takip edecek etkinliğe ulaşamamaları ürün çeşitlendirme politikalarının oluşturulamaması, sonuçta pazarlanan mal ve hizmetlerin moda ve uygunluk yönünden alıcıların taleplerine cevap verememesine, satışların azalmasına ve dolayısıyla pazar payının küçülmesine sebep olmaktadır.

## 6) Yatırım İle İlgili Sorunlar

• KİT yatırımları sürekli olarak politik müdahaleye maruz kalmakta ve oy kaygısı ile hareket eden siyasi kadrolar, yatırım için gerekli uygun yatırım yeri seçimi, yeterli talep, doğru kapasite, teknoloji seçimi ve kaynak - yatırım dengesini dikkate almamaktadırlar. Sonuçta yeterli araştırma ve proje çalışmalarını yapılmadan ve kaynak ayrılmadan yatırım kararı verilmekte ve çoğunlukla bu tesisler yarım kalmakta ve bütçeye yük olmaktadır.

• KİT'lere verilen yatırım görevleri sonucu pek çok proje hazırlanmış, fakat projelerin gerçekleştirilme oranı düşük olmuş, proje sayısındaki artış, yatırımların gerçekleştirilme süresini uzatmıştır. Yatırımların uzaması teknolojinin eskimesine, bakım giderlerinin ve kredi faiz yükünün artmasına sebep olmuştur.

• Bazı KİT'lerin mali imkanlarının üzerinde yatırımlara yönelmesi, yabancı kaynak kullanımının artmasına ve yatırım maliyetlerinin yükselmesine yol açmaktadır. Yatırımların zamanında gerçekleştirilmemesi, sağlanacak gelirlerden gecikme süresince yararlanılamamasına ve bu yatırımların milli bir yük haline gelmesine sebep olmaktadır.

• Yatırım konularında isabetli kararlar verecek yetenekli kadroların mevcut olmayışı, proje hazırlayacak ve izleyecek nitelikli elemanların eksikliği ve mevcut birimler ve işletmeler arasındaki koordinasyon eksikliği sebebiyle, birden çok kuruluşu ilgilendiren önemli yatırımların uygulanmasında çok yanlı işbirliğinin yeterince sağlanamaması, bazen ayrı teşebbüslerin aynı konularda mükerrer olarak yatırımlara gittikleri görülmektedir.

• Ekonomik verimlilik ve karlılığın dışında siyasal, sosyal ve kültürel sebeplerin öncelik kazanması ve bu doğrultuda verilen yatırım görevleri KİT'ler, kuruluş açısından uygun olmayan yatırımların gerçekleştirilme durumunda kalmaktadırlar.

## 7) Mali Yapıya İlişkin Sorunlar

• KİT'lerin zararları büyük ölçüde finansman açığının doğmasına sebebiyet vermektedir. Genellikle KİT zararları iki sebepten ortaya çıkabilmektedir. Bunlardan birincisi "KİT ürünlerinin fiyatlandırma süreci" ikincisi de "özel görev verilmesi"dir. Sosyo - ekonomik sebeplere dayalı olarak bazı kuruluşların destekleme alımı yapmakla görevlendirilmesi, fakat alımların gerektirdiği finansmanın zamanında sağlanamaması, finansman ihtiyaçlarının ticari banka kredileriyle sağlanmasını zorunlu kılmaktadır. "Görev zarar" olarak isimlendirilen bu durum, kuruluşları mali yönden olumsuz etkilemektedir.

• KİT'ler genellikle yetersiz sermayeleri ile faaliyetlerini sürdürmekte, hazine imkanlarının sınırlı oluşunun yanı sıra son yıllarda büyüyen işletme açıkları bu kuruluşlarda öz sermaye / borç oranını daha da

bozmakta, bozulan finansal yapıları da hem işletme faaliyetleri açısından zorluklar doğurmakta hem de borç ve faiz yükünün artmasına sebep olmaktadır.<sup>1</sup>

•- KİT'lerin çoğunun dönem sonuçlarını zararlar kapatmaları sebebiyle, öz kaynakları tükenmekte ve faaliyetin devamı için de gerek yurt içi ticari bankalardan gerekse yurtdışı yabancı kaynak kullanımı yoluna gidilmektedir. Bu durumda katlanılan dış finansman yükü, her geçen yıl KİT finansman sıkıntısını artırarak kronik hale getirmektedir.

•- Özellikle politik müdahaleler sonucu, bazı KİT alımlarında ve ihalelerde uygun piyasa araştırması yapılmamakta, bu durum rekabet ortamı sağlanmasını engellemekte böylece fiyat ve kalite açısından kuruluşlara zarara uğramaktadır. Aynı şekilde büyük miktarlarda alım yapan kuruluşlarda; bir yandan azami ve asgari stok alanlarının belirlenmemesi, öte yandan stok alanlarının yetersiz olması çürüme, bozulma, paslanma gibi nitelik kayıplarına yol açmaktadır.

•- KİT'lerde yönetim kontrolüne yönelik standart bir muhasebe ve bütçe sistemi kurulamamıştır. Bu sebeple zaman zaman sermaye amortismanı olarak yetersiz miktarların ayınması veya gerçek olmayan kâr bildirimleri gibi durumlarla karşılaşmaktadır.

•- KİT'lerde işletmelerin özellikle resmi daireler ve kendi aralarındaki alacaklarını zamanında tahsil edememeleri sonucu meydana gelen birikimler, alacaklı kurumun kaynaklarının bağlı kalmasına sebep olmaktadır. Bu sebeple finansman ihtiyaçları gittikçe büyümektedir.

•- KİT finansman ihtiyaçlarının bütçe kaynakları tarafından karşılanması sonucu ekonomide enflasyonist bir ortam doğmaktadır.

Türkiye'de KİT'lerin yeri ve önemine ilişkin olarak ele aldığımız bu bölümün ardından sonuç olarak şunları söyleyebiliriz; KİT'ler, ilk ortaya çıkış yılları ve şartları dikkate alındığında, sanayileşmenin ve Türk ekonomisinin kalkınmasına yönelik çabaların dinamik kaynağı durumundadır. Bu yıllar itibarıyla üzerine aldığı sanayiye öncülük görevini yerine getirmişlerdir. Ne var ki başlangıçta, ekonomik refahın artmasını sağlayan bu kuruluşlar, günümüze ulaşan politik ve bürokratik engeller ve müdahaleler sonucu adeta birer "sosyal güvenlik kurumuna" dönüşmüştür.

Türkiye'de KİT'lerin yerine dair verilen tablolardan da görülebileceği gibi, yanlış istihdam ve yönetim (ücret, finansman, malzeme, tedarik, stok vb.), eksik denetim, giderek azalan yatırım, verimsizliğin önemli kaynaklarını oluşturmaktadır. "1980-1990 döneminde işçilik ücretlerindeki nispi azalış ve reel fiyatlandırma politikaları sonucunda oluşan nispi bir iyileşme görülmekte ise de 1990 sonrası ücretlerin giderek artan bir eğilim kazanması ile yapısal bozukluğa bağlı olarak, KİT'lerin ekonominin kamu borçlanma ihtiyacı içinde önemli bir paya erişmesi sonucu, bu kuruluşlar hem çalışanlara hem de tüm topluma giderek yük olmaya

<sup>1</sup> Fatih TANFER, Türkiye'de KİT'ler ve Özelleştirme, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1990, s.22.

başlamıştır. Bu şartlarda tekelci devlet korumacılığı ile faaliyet gösteren KİT'ler, ekonomide rekabet oluşumunu engellemektedir.<sup>1</sup>

Yukarıda sayılan ve daha bir çokları sayılabilecek olan, bu ağır ve kronikleşmiş sorunların çözümüne yönelik yeniden yapılandırma ve özerk hale getirme çabalarının, siyasi istikrarsızlıklar ve özelleştirme yönünde gelişen politikaların da etkisiyle bir sonuca ulaşamadığı görülmektedir. Bu durumda KİT'lerin artık ekonomik bir sebepten değil, tamamen siyasi otoritenin politik tercihleri sonucu faaliyetine devam ettiğini söylemek mümkündür. Devletin hantallıktan kurtulması, dış politika, adalet, güvenlik ve milli savunma konularında hızlı hareket edebilmesi, giderlerinden çok kaynak sağlayabilmesi için ekonomik alanda küçültülmesi önerilmektedir. Bunun gerçekleştirilmesi için de, özelleştirme bir alternatif olarak görülmektedir. Özelleştirmede de ana sorun geline refah seviyesinden dönülmesi halinde, ortaya çıkabilecek, sosyal sorunların nasıl giderileceğidir. Bunun için de, üçüncü sektörü oluşturan gönüllü hizmet kuruluşlarının, sosyal sorunların aşılmasında etkin bir yöntem olabileceği önerilmektedir.



---

<sup>1</sup> Recep KÖK, a.g.e., s.159.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### MAL ve HİZMET ÜRETİMİNDE DEVLET DIŞI ALTERNATİFLER

#### I. ÖZELLEŞTİRME

##### A. GENEL OLARAK ÖZELLEŞTİRME

Özelleştirme düşüncesinin iktisadi doktrin içerisinde derin kökleri vardır. Modern ekonominin kurucusu kabul edilen ve klasik iktisadın ünlü temsilcisi A. Smith "Milletlerin Zenginliği" isimli eserinde bu konuya değinmiştir. Smith'e göre "devlet yalnızca tam kamusal nitelikteki bir kısım mallar ile faydası tek tek toplum üyelerine sunulamayacak olan malları üretmelidir."<sup>1</sup> Smith eserinde, devletin iktisadi işletmelerinden elde edeceği karların bir fayda getirmeyeceğini ifade ederek, devlet adamlığı ile tüccarlık kavramlarının birbirlerine zıt olduğunu ve özel kişilerin elindeki arazilerden, benzer nitelikteki kamu arazilerine göre dört kat fazla ürün alındığını belirtmektedir. "Smith, devlet ekonomiyi beceriksizce yönetir görüşünü savunmamıştır. Devletin sırf kendi tabiatı gereği ekonomiyi yönetemeyeceğini savunmuştur. Ona göre, devletin ekonomiyi kötü yöneteceğini iddia etmek, fillerin serçelere göre daha kötü uçabileceğini iddia etmeye denk bir yaklaşımdır. Halbuki devlet fil olduğuna göre hiç uçamaz."<sup>2</sup>

Adam Smith'in bu görüşlerini ileri sürmesinden yaklaşık iki yüz yıl sonra, devletin küçültülmesine ilişkin tartışmalar yeniden şiddetlenmiştir. Millî ekonomi içerisinde kamunun payının azaltılması yolu ile bu kesimin hacmini küçültmek gerektiği yolundaki görüş, kuşkusuz ilk kez XVIII. yüzyılda klasik iktisatçılar tarafından savunulmuştur. Fakat 19. yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren zayıflayan bu görüş, 1970'li yıllarda Friedman'ın öncüsü olduğu arz yönlü iktisat görüşünün savunucuları tarafından ortaya atılan ve enflasyonla birlikte gelen durgunluk ve işsizliğe karşı izlenmesi tavsiye edilen politikalar arasında, "kamu kesiminin küçültülmesi gereği" olarak yeniden gündeme gelmiştir. Denebilir ki bu gelişme günümüzde özelleştirme olarak tabir ettiğimiz politikaların başlangıç noktasını teşkil etmiştir.

Devletin ekonomi içerisinde küçültülmesi yaklaşımını, 1969 yılında yazdığı eserinde, ilk olarak "yeniden özelleştirme" (reprivatization) şeklinde kavramlaştırarak ortaya atan Peter Drucker'dir. Drucker "Yeni Gerçekler" adıyla Türkçe'ye çevrilen bir başka eserinde bunu şu şekilde ifade etmektedir:

<sup>1</sup> Halit SUİÇMEZ - Şevket YILDIRIM, Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, Milli Prodüktivite Merkezi Yayını, Ankara, 1993, s.17.

<sup>2</sup> Peter DRUCKER, Yeni Gerçekler, (Çeviren: Birtane Karanakçı) Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara, 1993, ss.62.

"Devletin sınırlarına ilişkin tartışma, ilk kez A. Smith'in kitabından iki yüz yıl sonra ortaya atıldığında, yersiz belki de saçma diye ilgi görmedi. Aslında 1969 yılında çıkan "The Age of Discontinuity" başlıklı kitabımla bunu ilk ortaya atan ben oldum. Bu kitapta böyle bir şeyin ileride olabileceğini önceden görerek "yönetimlerin kamuya ait şirket ve sanayileri elden çıkarmaları anlamında kullanılmak üzere "özelleştirme" diye yeni bir terim uydurdum. Ama "The Economist" kitabın eleştirisini yaparken, saçmalık ve gerçekleşmesi hiçbir zaman mümkün olmayacak bir şey diyerek bu düşünceyi hafife aldı. Bunun üzerinden ancak sekiz yıl geçmişti ki Margaret Thatcher İngiltere'de başbakan oldu ve hemen özelleştirmeye başladı."<sup>1</sup>

Bu gün özelleştirme politikaları tüm dünyada hız kazanmıştır. Özelleştirme günümüzde adeta evrensel bir nitelik kazanmış ve ister gelişmiş ister az gelişmiş olsun, hem kapitalist hem de sosyalist ülkeler tarafından benimsenmekte ve uygulanmasına çalışılmaktadır.

### 1) Özelleştirme Kavramı

Özelleştirme kavramı ilk olarak Drucker tarafından "yeniden özelleştirme" şekliyle kullanıldıktan sonra, "Robert W. Poole, Jr., bunu "özelleştirme" (privatization) olarak kısaltmış ve 1976'dan itibaren Reason Foundation bültenlerinde (Santa Monica, California) kullanmıştır<sup>2</sup>. Bundan sonra da ilk kez 1983 yılında sözlüklerde görülmüş olup "özel hale getirmek, özellikle bir iş veya endüstrinin kontrol veya mülkiyetini kamudan özel kesime geçirme"<sup>1</sup> şeklinde dar kapsamlı olarak tanımlanmıştır. Halbuki bu kavram, sonraları daha geniş bir anlam kazanmıştır. Özelleştirme, esasen ekonomiye yeni bir bakış açısı getirmekte ve toplumun ihtiyaçlarının yerine getirilmesinde devletin rolünün yeniden düşünülmesini ve bu alanda devletin rolünün azaltılması veya özel sektörün rolünün artırılmasını ifade etmektedir.

Bu gün Özelleştirme, gerek teoride gerekse uygulamada tamamen açıklığa kavuşturulamamış bir kavramdır. Bunun başta gelen sebebi, özelleştirme; hukuk, siyaset, iktisat, işletme, yönetim gibi bir çok bilim dalı ile direkt ilişkili olması ve dolayısıyla yapılan bilimsel tanımlamalarda farklılıkların bulunmasıdır. Ayrıca güdülen amaç ve politikaların farklı oluşu da uygulamalar açısından özelleştirme kavramının kesin bir tanımını yapmayı zorlaştırmaktadır. Fakat genel kabul görmüş tanımlamalar içerisinde ve mevcut literatür ışığında özelleştirme kavramını dar ve geniş anlamda ele alarak incelemek mümkündür.

#### a) Dar Anlamda Özelleştirme

Dar anlamda Özelleştirme, sadece devletin iktisadi işletmelerinin mülkiyet ve yönetiminin, özel sektöre devrini ifade etmektedir. Gerçekten de özelleştirmeden söz edildiğinde genellikle akla gelen, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özel sektöre satılmasıdır. Dar anlamda özelleştirme konusunda bir kısım yazarlar, mutlak bir mülkiyet ve yönetim devri söz konusu olabilmesi için, teşebbüsün toplam sermayesinin en az %51'inin devredilmesini vurgulamaktadırlar. Buna karşılık bazı yazarlar da devredilecek sermaye payının pek önemli olmadığını ve daha düşük oranlarda (%20 - %30 gibi) pay devrinin de özelleştirme olarak kabul edilmesi

<sup>1</sup> Peter DRUCKER, ss.62-63.

<sup>2</sup> E. S. SAVAS, a.g.e., s.15.

gerektiğini ileri sürmektedirler. Bu açıdan bakıldığında “dar anlamda özelleştirme; kamu mülkiyetindeki işletmelerin (government-owned enterprises) kısmen veya tamamen özel sektör iştirakçilerine satılmasıdır.

Kanaatimizce dar anlamda özelleştirmenin kapsamına giren uygulamalar, gerçek bir özelleştirmeden çok devletin ekonomideki payının azaltılması yönünde bir yaklaşımdır. Halbuki devletin ekonomiden çekilmesi, bir çok hukuki, siyasi, iktisadi ve anayasal düzenlemelerle birlikte ele alınması gereken bir konudur.

## b) Geniş Anlamda Özelleştirme

Özelleştirmeyi sadece KİT'lerin özel sektöre devri şeklinde anlamının yanlışlığını ortaya koyduktan sonra, geniş anlamda özelleştirmeyi şöyle tanımlayabiliriz: “Özelleştirme; iktisadi, mali, sosyal ve siyasal sebeplerle milli ekonomi içerisinde devletin iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılması veya tamamen ortadan kaldırılmasına yönelik uygulamaların bütünüdür.”<sup>2</sup>

Geniş kapsamda özelleştirmede, devletin, genel ekonomi içerisindeki ekonomik faaliyetlerinin en aza indirilmesi veya tamamen ortadan kaldırılması söz konusudur. Bu paralelde, bir ekonomide “yasal serbestleştirme (deregulasyon) yapılarak, çeşitli düzenlemelerle daha önce piyasalara girişler engellenerek oluşturulan devlet tekellerinin kaldırılması, böylece özel girişimcilerin piyasalara serbestçe girişiminin sağlanması da geniş kapsamlı özelleştirmedir. Bu konuda özellikle şuna dikkat etmek gerekir. ekonomide deregulasyon politikası, piyasada rekabet ortamının oluşturulabilmesini ve kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmasını garantileyebilir. Deregulasyon, devlet tekeli yerine özel sektör tekeli oluşmasına yol açıyorsa, tekelci güce sahip özel sektör firması bu defa kendisi piyasaya girişi engelleyebilir. Bu sebeple de özelleştirme öncesi ve sonrasında yeni yasal düzenlemelere gidilmesi gerekebilir.

Pek çok yazar, geniş anlamda özelleştirme kapsamına devlet tekellerinin çözülerek bu alanların rekabete açılması yanı sıra; “özelleştirme benzeri uygulamalar” olarak ifade edilen finansal kiralama, yönetim devri, ihale etme, mal ve hizmet üretimi konusunda özel sektöre bazı haklar (imtiyaz) sağlanması, kamu özel sektör ortaklığı ve benzeri uygulamaları da dahil etmektedirler. “Bu çerçevede içerisinde özelleştirme; bir bütün olarak devletin iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılmasını ve ekonomide piyasa güçlerinin etkili kılınmasını ifade eden bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu genişlik, özelleştirmeden beklenen amaçlara ve yöntemlere de çeşitlilik getirmektedir.”<sup>3</sup>

Geniş anlamda özelleştirme; özelleştirme ve özelleştirme benzeri uygulamalarla birlikte tüm yöntemleri kapsayan bir kavramdır. Bu yüzden kavramın daha iyi anlaşılabilmesi için Özelleştirme yöntemlerinin açıklanmasına ihtiyaç vardır. Şimdi, özelleştirmenin siyasi, sosyal ve ekonomik rasyonelini vurgulamak için, özelleştirmenin amaçlarını zikrettikten sonra, yöntemler üzerinde durulacaktır.

<sup>1</sup> Webster's New Collegiate Dictionary, “Privatization” 9. Baskı Springfield, Mass: Merriam, 1983

<sup>2</sup> Yahya DOĞAN, a.g.e., s.119.

<sup>3</sup> Metin KILCI, a.g.e., s.7.

## 2) Özelleştirmenin Gerekçeleri

“Özelleştirme politikalarının esasını, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde rasyonel işletmecilik esaslarına uyulması ve alternatif üretim ve dağıtım yöntemlerinin araştırılması ve uygulanması oluşturmuştur. Sonuçta gelişen politika ve uygulamalar piyasa sistemine ilginin artmasına sebep olmuştur.”<sup>1</sup> Gerçekten de ilk olarak, KİT'lerin yeniden yapılandırılması, verimli çalışma esaslarına kavuşturulması gibi düşüncelerle başlatılan çalışmalar nihayet, devletin ekonomik faaliyetlerinin sınırlandırılması ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması gerektiğini ortaya koymuştur.

Özelleştirmenin hangi ihtiyaçlardan doğduğu incelendiğinde gözlenen şudur; Özellikle gelişmekte olan ülkelerde sanayiinin kurulması, ekonominin gelişmesi ve serbest piyasa ekonomisine öncülük etmede uzun yıllar katkıda bulunan KİT'ler, ekonomideki ağırlıklarını korumalarına rağmen, zaman süreci içerisinde bütçeye yük olmaları, üretimde verimlilik ve kalite düşüklüğü, bazı sektörlerde tekeli duruma girilmesi gibi problemler içerisinde bocalamaya başlamışlardır. İyileştirme çabaları da değişik sebeplerle sonuç vermeyince, özelleştirme ihtiyacı gündeme gelmiş ve tam rekabete dayalı serbest piyasa ekonomisinde KİT'lerin özelleştirilmesi ve dolayısıyla ekonomideki payının azaltılması, sistemin bir gereği olarak kabul edilmiştir.

Özelleştirmenin gerekliliğine bir başka yaklaşım teknoloji seviyesi ile ilgilidir. Dünyamız “endüstri-ötesi dönem” olarak isimlendirdiğimiz yepyeni bir döneme girmiştir. Bu dönemin en önemli özelliği, teknolojinin baş döndürücü bir hızla değişmesidir. Dolayısıyla üretim teknikleri de büyük bir hızla değişmekte ve gelişmektedir. Fransa gibi Avrupa ülkeleri bu yeni döneme girerken, geleneksel mallar üreten bazı kamu sektörü firmalarını özel sektöre devretmekte, özelleştirmektedir. Bu ülkelerde, devlet finans kaynaklarını artan oranlarda yüksek teknolojiye tahsis etmeye yönelmiştir.<sup>2</sup>

Gelişmekte olan ülkeler açısından diğer bir önemli amaç, ekonomiyi yeniden yapılandırmak, modernize etmek ve uluslararası rekabete açmaktır. Geçiş döneminde olan Doğu ve Orta Avrupa ülkeleriyle eski Sovyetler Birliği'ne dahil ülkeler için amaç, ekonomide etkinliği arttırmak kadar, planlı ekonomiden, serbest piyasa ekonomisine geçmektir.

Özelleştirme, amacı, yöntemleri ve etkileri açısından ekonomik, siyasi ve sosyal sonuçlar doğuran bir politikadır. Bu açıdan bakıldığında, yukarıda belirtilen genel ve kabul görmüş amaçları dışında özelleştirmenin amacını da siyasi, sosyal ve ekonomik açıdan sınıflandırmakta fayda vardır.

### a) Özelleştirmenin Ekonomik Gerekçeleri

- Özelleştirmenin ekonomik amaçları arasında ilk sırada “Serbest piyasa ekonomisini geliştirmek ve güçlendirmek” gelmektedir. Özelleştirme akımı gücünü, temelde serbest piyasa ekonomisine atfedilen erdemlerden almaktadır. Piyasa ekonomisinde “kar maksimizasyonu” esastır. Bunun yolu ise, rakip

<sup>1</sup> Naci B. MUTER, “Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme”, Özelleştirme Sempozyumu Tebliği, Manisa-1994, s.4.

<sup>2</sup> Olcay KILINÇ, “Özelleştirme”, İzmir Ticaret Odası Dergisi, 1990, S.1, s.17.

firmalara göre daha kaliteli, daha ucuz mal ve hizmet üretmekten geçer. KİT'ler ise bu şartların dışında üretim yapmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüslerinin rasyonel işletmecilik davranış gereklerine ters düşen tekel ya da belirleyici statüleri piyasa kurallarının işleyişini engellemektedir. KİT'ler fiyat, talep ve arz gibi piyasanın temel yapıtaşlarını göz ardı ederek bütçe destekli faaliyetlerinin olumsuz sonuçlarını, iflas riski taşımaksızın ekonomiye yüklemekte iken, özel sektör firmaları piyasa şartlarına uymayan davranışlarının karşılığını pazar paylarını kaybederek ve iflas ederek ödemektedir.

Diğer taraftan yatırım ve istihdam kararlarında verimlilik ve karlılık kriterlerinin dikkate alınmaması, kaynakların etkin olarak kullanılmamasına sebep olmaktadır. Bu yönleriyle özelleştirme; ekonomide serbest piyasa şartlarının işleyişine imkan verecek ve etkinliğin artmasına yol açacaktır. Piyasa mekanizmasını işletecek güç ve kurallar ise şöyle sıralanabilir.<sup>1</sup> İşletmece kar amacının güdülmesi, rekabet etkinliğinin artırılması ve teknolojiye yeniliklerin takip edilmesi.

← Sermaye Piyasasını Geliştirmek: Gelişmeye çalışan bir ülkenin ekonomik kalkınması için en önemli etkenlerden birisi, şüphesiz sermaye unsurudur. Bu unsuru meydana getiren kaynakların çoğu, yine o ülkenin ekonomisi içinde meydana gelen ve biriken tasarruflardır. Bu tasarrufların faydalı yatırım projelerine katalize edilmesi, ekonomik kalkınmanın hızlanmasına olumlu etkide bulunacaktır. İşte sermaye piyasasının amacı da gerçek ve tüzel kişilerin elindeki tasarrufların menkul kıymetler aracılığıyla, verimli yatırım alanlarına kaydırılmasını sağlamaktır. Sermaye piyasasındaki yatırım projelerinin çokluğu tasarruf sahiplerine çeşitli alternatifler sunulabilmesi, bu piyasanın gelişmesinin asgari şartıdır. Halbuki gelişmekte olan ülkelerde sermaye piyasasının temel problemlerinden birisi, menkul kıymet arzındaki yetersizliktir. Özelleştirme sayesinde KİT hisse senetlerinin ihracı, sermaye piyasasının gelişmesini sağlayarak, tasarrufların yatırımlara dönüştürülmesini kolaylaştıracaktır. Ayrıca özelleştirmeyle canlanan sermaye piyasasının, yeterince cazip yatırım alanları sunması halinde, ülkede mevcut gömüleme ve iddihar (biriktirme) meylinin kırılabilmesi de hedeflenmektedir.

← Kamu Tekellerini Kaldırarak Rekabete İmkan Vermek: Özelleştirmeyle ulaşılmak istenen bir başka amaç, kamu tekellerini kaldırarak bu alanda serbest rekabete imkan sağlamaktır. Bu politikadan elde edilecek fayda, işletmelerin daha rasyonel ve verimli çalışmaları, dolayısıyla mevcut tekellerin üretim ve fiyatlar üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılabilmesine imkan vermesidir.

Bilindiği gibi kamu tekellerinin bir kısmı özel sektöre ara malı üretmektedir. Genellikle bu firmalar, firma zararlarının maliyetini, ürettikleri bu ara malların üzerine yansıtmaktadırlar. Bu da piyasanın üretim maliyetlerinin artmasına sebep olarak enflasyonu netice vermektedir. Ayrıca "genel iktisat teorisi mantığı ile de tutarlı olarak tekeli piyasalarda çalışma, rekabet piyasalarına oranla etkinsizliğe yol açar. Bu iki varsayım birlikte değerlendirildiğinde, şu sonuca varılabilir: Tekeli piyasalarda çalışan kamu işletmelerinin, rekabet piyasalarında çalışan özel işletme haline getirilmesi etkinliği arttıracaktır. Rekabet içinde çalışan özel işletme ile yine rekabet şartları içinde çalışan kamu işletmesi arasındaki performans farkı ise, belirgin olmamakla birlikte, özel işletme lehinedir.

<sup>1</sup> TOBB, a.g.r., s.10



•- Ekonomide Etkinlik ve Verimliliği Arttırmak: Özelleştirmenin en önemli amacının ekonomide etkinliği sağlamak olduğu söylenmektedir. Kaynakların hem dağılımında, hem de kullanımında etkinlik amaçlanmaktadır. KİT'lerde verimliliği arttırabilecek çağdaş teknolojik yeniliklerin takip edilememesi, iş gücü maliyetini yükselten siyasi tercihlî istihdam politikası uygulanması, ücretlerin düşüklüğü, özel sektörde olduğu gibi seri ve rasyonel kararlar alınamaması, KİT'lerin verimsiz çalışmalarındaki temel sebepler olarak sıralanabilir. Öte yandan KİT'lerin bu yapıları, aynı sektörde faaliyette bulunan ve üretimleri için bu kuruluşlardan ara malî temin etmek durumunda bulunan özel teşebbüsleri de olumsuz bir yapıya sevk etmektedir. Bu da sonuç olarak ekonomide verimlilik seviyesinin azalması demektir.

Hizmetlerin yürütülmesinde özel sektör kuruluşlarının kamu kurumlarına göre daha etkin ve verimli çalıştıkları görüşü bazı araştırmalarla desteklenmektedir. Mesela; ABD, Batı Almanya, Kanada ve İsviçre'deki kamu ve özel sektör firmaları dikkate alınarak 19 kamu hizmeti üzerinde gerçekleştirilen 50 araştırmanın yalnızca üçü kamu sektörünün daha az maliyetle çalıştığını, 5 araştırma da fark olmadığını ortaya koymuştur. Diğerleri ise özel sektörün daha düşük birim maliyetle çalıştığını göstermektedir. Ayrıca su üretimi konusunda yapılan ve 150 üreticiyi kapsayan üç araştırmaya göre kamu firmalarının daha pahalı ve daha az etkin oldukları ortaya çıkmaktadır.

•- Devlet Teşebbüslerinin Hazine ve Merkez Bankası Üzerindeki Yükünü Hafifletmek ve Enflasyonu Önlemek: Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin pek çoğundaki enflasyonun en önemli sebeplerinden birisi KİT'lerin varlığıdır. KİT'ler ekonomik yönden çoğunlukla kendilerine yetmemekte, gelirlerinin giderlerini karşılayamaması ve zarar etmeleri halinde de hazineden ve genel bütçeden pay almaktadırlar. "KİT'lerin dış finansman ihtiyacının hazineden emisyon vasıtasıyla sağlanması, ekonomide toplam para arzını artırarak enflasyonu hızlandırmaktadır."<sup>1</sup> Öte yandan KİT'lerin zararlarından kaynaklanan ek finansman ihtiyaçları bu kuruluşların ürettikleri nihai ve ara malların fiyatlarını da sürekli olarak arttırmaları sonucunu doğurmaktadır. Bu da Hazine'nin ve Bütçe'nin yükünü tahammül edilemez hale getirerek, nihayet buraların siyasi ve ekonomik yozlaşmanın kaynağı haline gelmesine sebep olmaktadır. Halbuki özelleştirme, mal ve hizmetlerin gerçek maliyetlerine ulaşmak bakımından önem taşımaktadır. Bu bakımdan özelleştirmeyi "disenflasyonist" bir faktör olarak görmek mümkündür"<sup>1</sup>

## b) Özelleştirmenin Mali Gerekçeleri

•- Döviz Gelirlerini Arttırmak: Gelişmekte olan ülkelerin en önemli meselelerinden birisi ödemeler dengesinin sürekli açık vermesidir. Bunun sebebi döviz gelir-gider dengesinin söz konusu ülkeler aleyhine sonuçlanmasıdır. Çaresi de ya daha çok patent elde ederek ya da yabancı sermaye yatırımlarını teşvik ederek ülkeye döviz girişini sağlamaktır.

Yabancı sermaye yatırımları iki türlü ülkeye kabul edilebilir. Birincisi dolaysız yatırımlardır ki yabancı bir firmanın iştirak sahibi olarak ya da doğrudan yönetimine katılması şeklinde gerçekleşir. Özelleştirme

<sup>1</sup> TÜSİAD, Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1992 s.27.

konusu olan işletmeler için bu imkanın tanınması mümkündür. Dolaysız yatırımlar için özelleştirme; satış, yönetimin devri ve kiralama şeklinde gerçekleştirilebilir. Yabancı sermaye yatırımlarının ikinci şekli ise portföy yatırımlarıdır. Faiz geliri elde etmek için uluslararası sermaye piyasalarından menkul kıymet satın alınması yoluyla gerçekleşen bu yatırım şeklinin uygulanabilmesi için, ülkelerin kamu teşebbüslerine ait hisseleri Londra, Tokyo borsaları gibi uluslararası sermaye piyasalarına sürmeleri gerekmektedir. Bu şekilde ülkeye bir sermaye ithali olacağından, döviz gelirleri ve ödemeler bilançosu bundan olumlu etkilenecektir.

• Devlete Gelir Sağlamak: Özelleştirmenin gerekçelerinden birisinin de devlete gelir sağlamak olabileceği ileri sürülmektedir. Bu görüşe göre, özellikle devletlerin çok büyük mali krize düştüğü dönemlerde, KİT'lerin bir kısmının satışıyla gelir elde edilebilir. Pek çok bilim adamı tarafından diğer amaçlar genel kabul görünürken, bu görüş genellikle politikacılar dışında tasvip edilmemektedir. Bu amaçla yapılacak özelleştirmelerin hükümetleri, kamu açıklarını kapatmak ya da maaş ödemelerini gerçekleştirmek için kolaycılığa sevk edeceği endişesi taşınmaktadır. Buna karşılık, devletin özelleştirme politikalarıyla gelir elde etmesi, yukarıdaki manada olmasa da sonuç itibarıyla elbette mümkündür. Çünkü özelleştirme programı sayesinde, KİT'lere hazine den aktarılan fonlar devlete geri dönecektir. Özelleştirme ile kamu kesimindeki personel harcamalarından önemli bir tasarruf sağlanacaktır. Devlet harcamalarında kısıntıya gidilmesi gelir etkisi gösterecektir. Demek ki sonuç olarak ve öyle amaçlanmasa da özelleştirme uygulamaları devlet gelirlerini artıran etki gösterecektir. Bu da kamu hizmetlerinin finansmanında önemli bir mali desteği sağlamaktadır. Böylelikle özelleştirme kısa vadede borçlanmanın bir alternatifi niteliğinde görülmektedir.

#### Özelleştirmenin Sosyal Amaçları

• Vergi Oranlarında İndirim Sağlamak: Vergi oranlarının düşürülmesi ya da mevcut vergilerin gelirin yeniden dağılımı politikalarıyla değerlendirilmesi halinde, gelir dağılımının iyileştirilmesinin sağlanabileceği savunulmaktadır. Verimsiz çalışan kamu işletmelerinin özelleştirilmeleriyle "hizmetlerin maliyetleri düşmekte, kamu kaynaklarını başka alanlara kaydırmak ya da vergi oranlarını indirmek mümkün hale gelebilmektedir. KİT'lere yönelik finansal desteklemelerin bütçe üzerindeki yükünün kalkmasıyla sağlanacak vergi indirimleri sayesinde, vergi tahsilatının da kolaylaşacağı bir mali amaç olarak ileri sürülebilir. Ancak vergi indirimlerinin en önemli etkisi, gelir dağılımı ile ilgilidir.

• Mülkiyetin Tabana Yayılmasıyla Gelir Dağılımını İyileştirmek: Mülkiyet kavramının yerleşmesi ve mülkiyet hakkının kullanımının yaygınlaşması demokratik rejimin varlığının ve devamının esası olarak kabul edilmektedir. Ne var ki dünya üzerindeki gelişmiş ve az gelişmiş tüm ekonomilerde mülkiyet ve gelir dağılımında büyük dengesizlikler mevcuttur. Bunun sebepleri de genellikle; özel teşebbüse imtiyazlı teşvik imkanlarının sunulması, enflasyon ekonomisi, kuşaklar arası mülkiyet intikali olarak sayılabilir. Bunun yanı sıra özel sektörün vergi ve ihale yolsuzlukları ile kamu kesimi bürokratlarının rüşvet, iltimas ve benzeri yollarla mülk edinmeleri ve bunları engelleme etkinliği olmayan yasal ve kurumsal yetersizlikler de mülkiyet ve gelir dağılımını olumsuz etkileyen sebeplerdir.

<sup>1</sup> Recep KÖK, a.g.e., s.100.

Bu noktada özelleştirme, mülkiyetin yeniden dağılımında bir araç olarak kullanılabilir. Ortaklarına tatmin edici oranda kar dağıtabilecek durumdaki kamu kuruluşu hisselerinin halka satılması, gelir dağılımını düzeltici etki yapabilir. Ancak, özelleştirme politikasının bu amaç yönünden başarılı olabilmesi için hisse senetlerinin gelir ve serveti düşük olanlarca satın alınmasını özendirici ve kolaylaştırıcı bir takım tedbirlerin alınması gerekir. Özelleştirme bu yönüyle sosyal bir nitelik taşımaktadır. Gerçekleştirilecek bir "sosyal özelleştirme politikasıyla"<sup>1</sup>, kamu kuruluşu hisselerinin özellikle ticari faaliyette bulunabilecek kadar birikimi olmayanlar ile ücretle geçinenler ve kurum çalışanlarına öncelik verilerek, gerekirse teşvik ederek<sup>2</sup> toplumun gelir gücü zayıf bu kesimlerine yönelik gelir transferi sağlanmalıdır. Daha geniş bir kesimin (işçi, yönetici ve küçük tasarruf sahipleri vs.) kamu kuruluşlarının mülkiyetine ortak edilmeleri, gelir dağılımı üzerinde olumlu etkide bulunurken, aynı zamanda mülkiyet ile emek faktörlerini birleştirerek iş anlaşmazlıklarını azaltır ve verimliliği yükseltir.<sup>3</sup> O halde, burada dikkat edilmesi gereken nokta, hisse senedi satışında belli sermaye gruplarının elindeki toplanmayı önleyici tedbirleri almaktır. Aksi halde kamu tekeli kaidinırken özel tekeller oluşabilir.

• Gizli İşsizliğe Son Vermek: Özelleştirmenin sosyal amaçlarından birisi de, Kamu işletmeleri bünyesinde meydana gelen gizli işsizlik problemini çözmektir. KİT'lerdeki işçi yığılmasının en önemli sebebi devletin siyasi ve bürokratik yapısındaki yozlaşmadır. "KİT üst yönetiminin oluşturulmasında "politik yandaşlık" ve "partizanlık" hakim olan faktörlerdir. Sistem bu şekilde işleyince KİT genel müdür ve yardımcılarının ve yönetim kurulu üyelerinin eş ve dostlarını, parti mensuplarını istihdam etmeleri söz konusu olabilmektedir."<sup>4</sup> Böylelikle her değişen hükümet döneminde, bu müesseselere ihtiyaç dışı pek çok işçi yerleştirilmekte ve bu da zaman içerisinde yığılmaya sebep olmaktadır. Özelleştirme ile birlikte işten çıkarılan bu fazlalık işçi kesiminin gerçekte çalışmadan ücret aldıkları anlaşılmaktadır.

Özelleştirme politikalarına en çok tepkiyi işçi kesiminin göstermesinin sebebi; gizli işsizliğin kaldırılması yani fazlalık durumdaki işçilerin çıkarılmasının bu politikalarda yer almasıdır. Gerçekten de özelleştirilen KİT'lerde iş gücü oranının %40 - 50 oranlarında düşürüldüğü ve işçi çıkarmaların yaşandığı gözlenmektedir.

### **3) Özelleştirme Yöntemleri ve Temel Stratejiler**

#### **a) Temel Stratejiler**

Özelleştirme yöntemlerinin çeşitleri üzerinde durmadan önce bu yöntemlere öncülük eden temel stratejiler üzerinde durmakta yarar vardır. Yöntemlerin genel bir çerçevesini çizmek açısından da pratik önem taşıyan bu temel stratejileri dört başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar kısaca; Hizmetten Çekilme, Özel Sektöre Devir, Hizmet Finansmanı Sağlama, Tekellere Son Verme şeklinde sıralanabilir.

<sup>1</sup> TÜSİAD, a.g.r., s.26.

<sup>2</sup> Yahya DOĞAN, a.g.e., s.124.

<sup>3</sup> TOBB, a.g.r., s.26.

<sup>4</sup> TÜSİAD, a.g.r., s.27.

### **(1) Hizmetten Çekilme**

Devlet etkin olarak üretimde bulunamadığı mal ve hizmet alanlarından çekilmek suretiyle, buraları özel sektör kuruluşlarına bırakabilir. Devlet, çekilme stratejisini direkt olarak o mal ve hizmet alanını terk etmekle doğrudan gerçekleştirebileceği gibi, dolaylı yollarla da bunu sağlayabilir. "Devlet ürettiği mal ve hizmet miktarını, bu hizmetin yararlanma şartlarını ve bu hizmetin kalitesini sınırlayarak, talebin özel kesime kaymasına zemin hazırlayabilir"<sup>1</sup> Bu strateji kontrollü olarak takip edilmelidir. Çünkü özel sektör, devletin her çekildiği hizmet alanını doldurmakta yeterince istekli olmayabilir. Ancak, stratejinin uygulandığı alanda talep mevcutsa genellikle bu durumda özelleştirme başanya ulaşır.

### **(2) Özel Sektöre Devir**

Bu strateji, devletin mal ve hizmet üretimini, mülkiyet devri yoluyla ya da mülkiyeti devretmeksizin belirli bir sözleşme dahilinde özel sektöre devretmesi şeklinde takip edilir. Gerçek anlamda ki özelleştirme, mülkiyet devriyle gerçekleştirilmektedir. Diğerleri ise genellikle "özelleştirme benzeri uygulamalar" olarak nitelendirilmektedir. Mülkiyet devri, hisse senetlerinin blok satışı, çalışanlara satışı ve paylar halinde satış gibi işlemleri kapsar. Mülkiyet devrini gerektirmeyenler ise, kiralama, ihale etme, yönetimi devretme gibi uygulamaları içerir.

### **(3) Hizmet Finansmanı Sağlama**

Bu yönde uygulanan yöntemlerde, devlet mal ve hizmeti üretmek yerine, özel sektörden satın almaktadır. Satın alınan hizmetleri genellikle devlet kamu hizmeti niteliğinde kabul ettiğinden, bu hizmetler tüketicilere bedava ya da gerçek bedelinin çok altında verilmektedir. Bu tür bir özelleştirme stratejisinin takibinde devlet; sübvansiyon verme, görev zararların tazmin etme ve kupon sistemi gibi yöntemler kullanmaktadır. Bu strateji daha çok, dışsalılık taşıyan eğitim, sağlık ulaştırma gibi alanlara yönelik uygulama sahası bulabilmektedir.

### **(4) Tekellere Son Vererek Rekabete Açma**

Tekellerin kaldırılmasına yönelik stratejiler, hizmetten çekilme stratejisiyle birlikte güdülebileceği gibi, hizmetten çekilmeksizin, özel ve kamu kesimlerinin eşit rekabet şartlarına kavuşturulması şeklinde takip edilebilir. Birinci durumda devlet tekele son vererek bu alanı tamamen özel kesimin eline bırakabilir. Şüphesiz bu stratejinin doğal monopoller için güdülmesi zordur. Çünkü, hizmetin doğal monopol yapısı gereği, bu kez de özel tekeller oluşabilir. Fakat devletin politik tercihi sonucu tekel haline getirdiği sigara ve çay üretimi gibi alanlarda tekele son verilebilir. Bu strateji çerçevesinde ikinci olarak da, devlet bu alandaki faaliyetlerine devam ederken, özel sektöre de üretim imkanı tanıyabilir. Bu durumda da, her iki kesimde de piyasa şartlarına göre fiyatlandırmanın ve rekabetin gerçekleşebilmesi için, devlet bu alandaki kontrollerini kaldırmalıdır. Bu strateji daha çok yasal kurumsal serbestleşme gibi yöntemlerle güdüdür.

<sup>1</sup> TOBB, a.g.r., s.36.

## b) Özelleştirme Yöntemleri

Özelleştirme yöntemleri genel olarak iki kategoride ele alınabilir. Bunlardan birincisi, "mülkiyet devrini gerektiren " özelleştirme yöntemleri, diğeri de mülkiyet devrini gerektirmeyen özelleştirme yöntemleridir. Çoğu yazar tarafından mülkiyet devri olmaksızın uygulanan özelleştirme yöntemlerinin gerçekte bir özelleştirme olmadığı, gerçek anlamda özelleştirmenin mülkiyet devrini içermesi gerektiği söylenmektedir. Bu yüzden bu ikinci tip yöntemler, "özelleştirme benzeri yöntemler" olarak isimlendirilmektedir.

### (1) Mülkiyet Devri (Satış) Gerektiren Özelleştirme

#### (a) Paylar Halinde Satış

Özelleştirilecek kuruluşlara ait hisselerin paylar halinde satışı genellikle sermaye piyasası aracılığıyla yapılmaktadır. Bununla birlikte sermaye piyasasına başvurmaksızın pay senetlerinin doğrudan alıcılara arz edilebileceği de ileri sürülmektedir. Halbuki bu yöntem, özelleştirme programının amaçları arasında bulunan "sermaye piyasasının geliştirilmesi" yaklaşımıyla çatışmaktadır. Sermaye piyasası kanalıyla hisse senedi satışı için, öncelikle özelleştirilecek kuruluşun sermayesinin hisse senetlerine bölünmesi ve ticaret hukukuna göre anonim şirket şeklindeki bir sermaye şirketine dönüştürülmesi gereklidir. Burada, kamu mülkiyetindeki anonim şirketin tamamının veya bir kısım hisse senetlerinin özel kişi ve kuruluşlara devri söz konusudur.

"Halka hisse senetlerinin arzı, "sabit" veya "taban fiyatlı arttırma" şeklinde olabilir. Birinci durumda hisse senetleri, üzerinde yazılı nominal değerlerden satışa sunulur. İkinci durumda ise, hisse senetleri için belirli bir taban fiyat belirlenir, daha sonra aracı kurumların katılımıyla senetler arttırmayla toptan satılır."<sup>1</sup> Bu uygulamada belirlenen taban fiyat üzerinden arttırma önerisi istenir. Eğer fiyat arttırma önerisine uyarak en yüksek fiyatı veren alıcı pay senetlerinin tümünü almak istemezse, istediği miktar senet kendisine verilir. Daha sonra ikinci en yüksek fiyat öneren alıcının isteği karşılanır. pay senetlerini alan aracı kurumlar bir fiyat garantisini vermektedirler. Pay senetleri aracı kurumun verdiği fiyat üzerinden satılmazsa, kamu kuruluşunun bir kaybı olmaz. Aracı kurum taban fiyatı ödemek zorundadır.

Özelleştirilecek KİT'lerin çok sayıda ve çok büyük işletmeler olması durumunda sermaye piyasasında ihraç edilecek pay senetlerinin tamamının satışı güçleşebilir. Yeteri derecede gelişmemiş bir sermaye piyasası başarıyı olumsuz etkileyebilir. Ayrıca KİT'ler genellikle sermayesi çok büyük kuruluşlardır. Bunların parçalanması durumunda bile halka arz edilebilir hisse senedi miktar oldukça büyüktür. Buna karşılık halkın satın alma gücünün yetersiz olması ve sermaye piyasalarının yeterli derinliğe sahip olmaması sebebiyle, uygulamada hisse senetlerinin çok küçük bir kısmının halka satılması yoluna gidilmektedir. Bu da özelleştirme tanımlamalarının çok altında kalan bir orandır. Bu gibi sakıncaları ortadan kaldırmak için pay senetlerinin pazarlanması tekniği kullanılabilir.

<sup>1</sup> Rıdvan KARLUK, a.g.e., s.138.



Pay senetlerinin pazarlanmasında şu usul takip edilebilir:<sup>1</sup>

•Pay senetlerinin satışı, belirlenecek bir takvim çerçevesinde aşamalı olarak yapılmalıdır. Böylece satışta karşılaşılabilecek sorunların daha sonraki aşamalarda çözümü için önlem alma zamanı kazanılacaktır.

•Pay senetlerinin yaklaşık üçte biri kurum çalışanlarına ya da oradan emekli olmuş personele satılmalıdır.

•Yurt dışında işçiler başta olmak üzere, yabancı borsalarda satış yapılarak döviz girdisi sağlanmalıdır.

•Çağdaş teknoloji ve işletmeciliğe dayalı KİT'lerin pay senetlerinin bir bölümü yabancı sermayeye ayrılabılır. Bu yüksek teknoloji, döviz ve yeni ihracat pazarları bulma yönünden büyük yarar sağlar.

Bu uygulamada amaç hisselerin geniş halk kitlelerine ulaştırmak olmasına rağmen, bu amaçla miktarı iyice küçültülecek hisselerin az sayıda kişinin eline geçmesi, tam tersi bir sonuca ulaştırabilir. Bunları önlemenin bir yolu "nama yazılı senetler" çıkarmaktır. Dünyada oldukça yaygın olarak kullanılan bu yöntem özellikle Asya ve Latin Amerika ülkelerinde yoğunlaşmaktadır. Uygulamada %46 oranıyla Latin Amerika ve Karaipler başta gelmektedir.

#### (b) Blok Satış

Mülkiyet devri gerektiren satışlarda bir başka yöntem, "blok satış" yöntemidir. Blok satış; özelleştirilecek tesislerin (genellikle yarım kalmış tesis olmasına bağlı olarak ya da hisse senetleri cinsinden halka açılması mümkün olmayacak kadar küçük olan şirketler, vb.) bir kısmının ve / veya tamamının "blok halinde halka arzını" sağlamak için, minimum bir fiyatla ve teklif alma yoluyla (pazarlık usulü) yapılan satışlardır.<sup>2</sup> Bu yöntemde göre, hisse senetleri borsada değil, belli kesimlerden teklif almak suretiyle satış yapılır. İletişim araçları ile belli grupların alabileceği hisse oranları bildirilerek bu gruplardan teklif vermeleri istenir.<sup>3</sup> Bu aşamada potansiyel alıcı veya alıcı grubunun; piyasadaki yeri, finansal gücü ve performansı gibi kriterler dikkate alınarak pazarlık yürütülür. Karma mülkiyetli kuruluşlarda genellikle özel sektör ortağı tercih edilmektedir.<sup>4</sup>

Blok satış yöntemiyle özelleştirilen kuruluşların senetleri daha sonra halka satılabilir. Yöntemin bu tipine "gecikmeli halka arz" veya "blok satış + halka arz" denmektedir. Halka arz yöntemiyle özelleştirmelere, ülkede sermaye piyasasının yeterince gelişmemiş olmasından veya halkın doğrudan hisse senedini alıcı pozisyonunun olmamasından dolayı bir alternatif olarak başvurulmaktadır.<sup>5</sup>

Blok satış yönteminde en etkin olanı ihale ve açık arttırma şeklindedir. Burada önemli olan ön eleme ve ihale konularındaki açıklık ve kesinliktir. Uygulamadaki tüm aşamalardan kamu oyuna bilgi vermek gerekir. Çünkü özelleştirme programının başarısı, kamu oyunun desteğine bağlıdır. Buna rağmen bilinen en kolay

<sup>1</sup> TANFER, a.g.t., s.44

<sup>2</sup> Recep KÖK, a.g.e., s.100.

<sup>3</sup> Yahya DOĞAN, a.g.e., s.126.

<sup>4</sup> Metin KILCI, a.g.e., s.18.

<sup>5</sup> Rıdvan KARLUK, a.g.e., s.140.

ve hızlı özelleştirme şekli blok satış yoluyla özelleştirmedi. Ancak, bu satışların da önemli problemleri bulunmaktadır.

Teklif alma usulüyle satışlarda, fiyatın her zaman doğru fiyat olması konusunda garanti yoktur. Teklif verebilecek herkes teklif vermemiş olabilir. Hatta teklif verenler arasında bazı anlaşmalar söz konusu olabilir. Buna rağmen "tek tek pazarlık usulü, hükümetlerin aktiflerin en düşük fiyatla satışına dayalı eleştirilere karşı bir savunma aracıdır. Mesela; İngiltere'de özelleştirme uygulamaları sırasında, bu prosedüre dayalı küçük tartışmalar olmuştur. Otoriteler, bazı durumlarda blok satışa ilişkin yeterli teklif almamalarına rağmen, pazarlık usulü ile satış gerçekleşmiştir." <sup>1</sup>

Blok satışların en önemli sakıncalarından birisi bu satışlar sonucu rekabetin azalabileceği sanayide tekelleşmeye doğru gidilebileceğidir. Eğer piyasada tekel varsa, tekeli kamu kuruluşunun hisselerinin %50'den fazlasının blok olarak satılması, bu defa piyasada özel tekellerin meydana gelmesine yol açar. Bir başka olumsuzluk da yabancı sermaye ile ilgilidir. Blok satış yöntemi yerli ve yabancı firmalara satış kapsıyorsa bu durumda yabancılara karşı halkta bazı sıkıntılar doğabilir. Bu yüzden, özellikle blok satışlarda, gerek mali gerekse sosyal strateji gereği bazı endüstri dallarında yabancı sermayenin sınırlandırılması düşünülebilir.

#### (c) Doğrudan (Direkt) Satış

Bu yöntem, KİT'lerin bağlı ortaklıklarının, müesseselerinin ve küçük işletmelerinin aktiflerinin bir defada gerçek ya da tüzel yeri veya yabancılara satılmasıdır. Bu yöntemde tüm hisselerin özel sektöre satılması halinde "bütün özelleştirme", bir kısmının satılması halinde ise "kısmi özelleştirme" söz konusudur. Daha çok nihai mal ve hizmet üreten ve nispeten küçük işletmeler bu yöntemle özelleştirmeye uygundur.

Doğrudan satış yöntemi hızlı uygulanabilme özelliğine sahip bulunmakla birlikte, uygulama kapsamına alınan kuruluşların yeniden yapılandırılması gerekebilir. "Mesela holding yapısındaki kamu işletmeleri parçalara bölünerek ayrılabilir. Ana kuruluş olan holding zarar etse bile, daha küçük parçalara ayrılan birimler rehabilite edilerek kolayca satılabilir. Bu yöntemin uygulanmasında satılacak aktifler ya da bağlı kuruluşlar, bir şirkete, bir kaç şirkete veya şirketler konsorsiyumuna "pazarlık usulü" ile devredilebilir.

Pay senetleri satışının söz konusu olmadığı bu yöntemin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için;

- Özelleştirmeye konu KİT girişimleri ve bağlı kuruluşların mali performanslarının iyi durumda olmalıdır,
- Özelleştirmeye konu olan KİT girişimleri ve bağlı kuruluşlar gerek sermaye gerekse aktifleri yönünden çok büyük olmamalıdır,
- Özellikle bütün özelleştirme halinde, özel kesimin çok büyük sermayeye sahip KİT girişimlerini satın alması mümkün değildir. Bu yüzden, direkt satış yöntemi düşünülürken özel kesimin satın alma imkanları da dikkate alınmalıdır.

<sup>1</sup> Recep KÖK, a.g.e., s.100.

#### (d) Varlıkların Satışı

Bu yöntemde faaliyetlerini sürdüren bir KİT'in varlıklarının bir bölümünün veya aşamalı olarak tamamının satışı söz konusudur. Varlıklar işletmenin diğer bölümlerinden ayrılarak, birer birer satılabileceği gibi, satış işlemi işletmenin tamamını içine alacak şekilde de genişletilebilir. Varlık satışları için, potansiyel alıcıların durumuna göre, açık artırma veya doğrudan pazarlık yöntemi kullanılabilir. Varlık satışları genellikle kamu işletmelerinin faaliyet halinde değil de bu kuruluşların arsa, bina ve makine gibi varlıkların satılmasıdır. Bir çok kuruluşun ölü değeri canlı değerinden fazladır. Hatta bir çok kuruluş sırf varlıklarının değeri açısından özel sektöre cazip gelmektedir.<sup>1</sup>

Varlık satışlarının satışı uygulamada farklı şekillerde gerçekleştirilebilir. KİT'in bir kısmının özelleştirilmesi söz konusu ise, varlıkların satışı KİT'in kendisi tarafından gerçekleştirilebilir. Bu KİT ölçeğinin küçültülmesinde etkin bir yöntem olarak kabul edilmektedir. KİT'in tamamının satışı söz konusu olduğu durumlarda ise, tasfiye edilerek varlıkların özel kişi veya gruplara satışı mümkündür. "Varlıkların satılmasında karşılaşılan en önemli problem yükümlülüklerin (borçların) durumudur. Bu problemin aşılabilmesi için satış sözleşmeleri ile alıcılara bir takım sorumluluklar yüklenebilir."<sup>2</sup>

#### (e) Çalışanlara Satış

Çalışanlara satış yöntemi; kuruluşlar bünyesinde ortak kader birliğine sahip, işçi ve yöneticilere ayrı ayrı yada her iki gruba birden satışı kapsamaktadır. Bu yöntemde, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlar, öncelikle çalışanlarına devredilmekte veya yönetim kontrolü onlara verilmektedir. Özellikle İngiltere'de özelleştirilen kuruluşlarda çalışanların %90'ı çalıştıkları şirketlere ortak durumdadırlar.

Çalışanlara satış yönteminde, yöneticiler ve işçiler tarafından verilecek taahhütler ile holding yapısında bir şirket kurulmakta ve bu holding, borçlandığı fonları kullanmak suretiyle özelleştirilecek şirkete sahip olmaktadır. Çalışanlar çalıştıkları şirketlere kendi öz kaynaklarını kullanarak ya da borç alarak ortak olabilmektedirler.

Esasen "sermayenin mülkiyetini tabana yayma" amacına uygun olarak uygulamaya konan çalışanlara satış yöntemi, genellikle çalışanlara hisse senedi satışını içeren ESOP (Employee Stock Ownership Plan) programı ile gerçekleştirilebilmektedir.<sup>3</sup> Bu yöntemde genellikle çalışanların bir ödeme yapmadan artırılan sermayeye iştiraki sağlanır. ESOP uygulaması için oluşturulan fon, çalışanların hisse senedi alımını finanse etmek üzere bankadan borçlanır. Bankanın çalışanlar üzerinde alacak hakkı doğmamaktadır. Bu borçların ödenmesinden, ESOP'a fonları sağlamakla yükümlü şirket sorumludur. Genel olarak, verimlilik artışının sağladığı kazançlarla bu borçların geri ödenmesi öngörülmektedir. "ESOP günümüzde, en geniş olarak ABD'de uygulanmaktadır. ABD'de bu konuda oluşturulmuş 5000 plan ve bu planların 3 milyon ortağı vardır."<sup>4</sup>

<sup>1</sup> TOBB, a.g.r., s.44.

<sup>2</sup> Metin KİLÇİ, a.g.e., s.19.

<sup>3</sup> Feza SAPANCALI, Sosyal Özelleştirme Politikası ve ESOP Uygulaması Türkiye Örneği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1993, s.73

<sup>4</sup> M.A. GÜROL, Çalışanların İşletmelerine Ortaklığı (ABD ESOP Uygulaması), Ankara, 1991, s.30

Çalışanlara satış yöntemi sermayenin tabana yayılması amacına öncülük etmekle birlikte, işletmelerde verimlilik ve etkinliğin artırılması ve devlete gelir sağlama gibi amaçlara da hizmet etmektedir. Çalışanların çalıştıkları kurumlara ortak olmaları, yönetime ve mülkiyete sahip olmadan kaynaklanan bir motivasyon meydana getirir. Bu durum verimliliği ve oto kontrolü artırır. Dolayısıyla daha önce zarar eden kuruluşlar kâra geçerek ekonomiye yük olmaktan kurtulur, istihdamın ve yatırımların artmasına yol açar. Kâr elde etmeye başlayınca, devlete vergi vererek, devletin gelir kaynaklarını besler.

Bu tür özelleştirmenin en sakıncalı yanı, yönetim ilişkileri açısından doğabilecek güçlüklerdir. Bunun için de bir "çekirdek hissedar grubu" oluşturulması teklif edilebilir.<sup>1</sup> Aksi halde, işçiler hem yönetilenler hem de yönetimin hesap vermesi gereken patronlar durumuna gelebilirler. Halbuki şirket yönetimi yüksek eğitim ve kültür seviyesi gerektirir. Öte yandan çalışanlar, bu yöntemle verimli çalışmanın getireceği bir kâr elde edebilecekleri gibi, yüksek bir risk altına da girmektedirler. Çalışanlar, işletmenin yeniden yapılanması için ücretlerinden fedakarlık yapmaya hazırken, hatta kıdem tazminatlarını buraya yatırmalarına karşılık, kuruluştaki hisselerini ve işlerini kaybetme riski ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Buna rağmen, özelleştirme veya tasfiye sonrası çıkarılmış bir işçi olmaksızın, şirket ortağı olarak riske ortak olmak tercih edilebilir görülmektedir.

#### (f) Hibe ya da Sıfır Fiyatla Özel Satış

Bir kısım kamu iktisadi kuruluşunun, politik tercihler sonucu ortaya çıktığı, böylece rasyonel işletmecilik kurallarına uymaksızın çalıştığı için de sürekli zarar ettiği ve aşırı derecede borçlandığı bilinmektedir. Öyleyse bu durumdaki bir kamu kuruluşunun satış yöntemiyle özelleştirilmesi girişimcilere cazip gelmeyebilir. Bu durumda satış yapmaksızın, kamu kuruluşunun mülkiyeti özel kesime ve özellikle talip olurlarsa kuruluşun yönetici ve işçilerine hibe yoluyla ya da sıfıra yakın sembolik bir fiyatla devredilebilir.

Hibe şeklinde özelleştirme, devamlı zarar eden ve aşırı derecede borçlanmış olması yanında belirli alıcılara ya da yaygın halk kitlelerine cazip olmayan kuruluşların özelleştirilmesinde uygun olabilir. Sıfır fiyatla özel satış, devletin sermaye payından belirli bir oranın veya tamamının, düşük gelirlili sosyal grupların yönetimine sıfır fiyatla satılmasıdır. Bu yöntem esas olarak, iktisadi etkinlikle birlikte sermayenin tabana yayılması ve mülkiyetin demokratikleştirilmesi amaçları doğrultusunda kullanılabilir.

### (2) Mülkiyet Devri Gerektirmeyen Özelleştirme

#### (a) İhale (contracting - Out) Yöntemi

İhale, bazı kamusal mal ve hizmetlerin bir sözleşme ile özel kesime yaptırılmasıdır. Amaç, en ucuz girdi ile etkin ve verimli kamu hizmeti sunmaktır. Bu yöntem genellikle hizmet sektöründe başvurulmaktadır. Mülkiyet devrini gerektirmeyen, sadece hizmet arzını özel kesime devreden bir yöntemdir. Mesela; Belediye, hastahane vb. kurumlar temizlik, kanalizasyon, çöp toplama, park-bahçe

<sup>1</sup> Fevzi DEVRİM, "Başarılı Bir Özelleştirme Politikasının Temel Elementleri", Özelleştirme Sempozyumu Tebliği, Manisa, 1995, s.7

hizmetleri ve benzeri bir çok hizmeti özel kesime ihale usulüyle yaptırabilmektedirler. Çeşitli kamu kuruluşlarının ihtiyaç duydukları malları özel sektörden ihale yoluyla satın almaları da bu yöntem içerisinde ele alınmaktadır. Kamu kuruluşlarının demirbaş alımları, taşıt alımları yanı sıra bir çok belediye, çöp toplama, ambulans servisi, ücretli yol ve trafik ışıklarının bakımı gibi hizmetleri sunmak ve yetişkin fertler için merkezler işletmek amacıyla özel firmalarla sözleşme yapmaktadır.

Bir kamu hizmetinin özelleştirilmesinde ihale yönteminin uygulanabilmesi için, dört şartın oluşması gerekmektedir.<sup>1</sup>

- Özelleştirilecek birimin mali sıkıntı içinde olması.
- Hizmetin kalitesinde veya seviyesinde bir düşme olmadan, ihalenin önemli bir tasarruf sağlayacak olması.
- Hizmetten yararlananların, etkilenen çalışanların ve devlet hizmetinden yararlanan diğer grupların politik gücü değerlendirildiğinde sözleşmenin mümkün olması.
- Beklenmeyen bazı kötü gelişmeler sonucu mevcut konumla hizmet vermeye devam etmenin mümkün olmaması ki bu sonucunu, ihale yoluyla özelleştirmenin vazgeçilmez şartıdır.

Özelleştirmeyi acil olarak gerekli kılan başka bir olay da büyük yatırım gerektiren yeni tesis veya alet alımına ihtiyaç duyulmasıdır. Yeni bir hastahane, su deposu, atık su arıtma tesisi, nakliye araçları, sıhhi çöp öğütme tesisleri bu tür sermaye ihtiyacına örnektir. Devlet bu durumda vergi toplayıp ya da borç alarak bu ihtiyaçları karşılamak yerine özelleştirme yoluna gidebilir.

İhale yönteminin başarılı olabilmesi içinde, devletin rekabet ortamını sağlayıcı ve koruyucu bazı tedbirler alması gereklidir. Devlet ihalenin sağlığı için şu düzenlemeleri yapmalıdır:<sup>2</sup>

- Gerçek bir rekabet ortamı oluşturularak, tüm firmalara açık bir pazar oluşturmak gerekir. Aksi halde, kamu tekelleri yerine özel tekeller oluşabilir.
- Belli ve farklı seviyelerdeki hizmetler için rekabet gereklidir.
- İhaleler en düşük teklifi verene verilmelidir. Başarılı bir ihaleyi alanlar, ceza maddelerini de içeren sabit bir ihale fiyatı vermelidir.
- İhale sonuçları kamuya açık olmalıdır. Kazanma ile ilgili ayrıntılar ve rekabet teklifleriyle ilgili detaylar basılmış olmalıdır. Vergi ödeyenler paralarının nasıl harcandığını öğrenme hakkına sahiptir.

İhale yöntemi, iktisadi ve idari yararları sebebiyle kamu kurumlarıca tercih edilmektedir. Bu yöntemin uygulanmasıyla bazı kamu hizmetlerinde önemli tasarrufların sağlandığını yapılan çeşitli araştırmalar göstermektedir. Mesela; 1984 yılında 20 farklı ülkede 8 kamu hizmeti ile ilgili olarak yapılan mukayeseli bir araştırmada, ihale yoluyla götürülen hizmetlere ilişkin tasarruflar yüzdeler itibarıyla şöyledir:<sup>3</sup> Caddelerin

<sup>1</sup> E. S. SAVAS, a.g.e., s.349.

<sup>2</sup> Aytaç EKER - C. Can AKTAN, a.g.e., s.424.

<sup>3</sup> Musa EKEN, Mahalli Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Özelleştirme Eğilimleri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1989, s.46.



temizliği %43, kamu binalarının temizlik ve bakımı %73, trafik lambalarının bakımı %56, ağaçların budanması %37, çöp toplama %42, maaş bordrosu tanzimi farksız, yolların bakım ve tamiri %96, çimlerin bakımı %43

İhalelerin kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki önemi; ihaleyi kazanmak için rakip firmalar arasında maliyet ve kalite yönünden bir yarışmanın varlığıdır. Bu da söz konusu kamu hizmetinin verimliliğini artmaktadır. Böylece ihale sistemi, daha iyi hizmet üretimi ve dağıtımının gerçekleştirilmesine katkıda bulunmaktadır. Bu noktada ortaya çıkabilecek bir olumsuzluk, ihaleyi alanın başlangıçta etkin çalışmasına karşılık, sonradan hizmetin kalitesini düşürme ihtimalidir. Buna tedbir olarak, yapılacak ihalelerde uzun dönemli sözleşme imzalanmasından kaçınmak gereklidir. Sözleşmenin yenilenmesi de etkin hizmet sunma ile bağlantılı olmalıdır. Ayrıca, devlet ihaleyi alan firmanın hizmeti yürütmesi esnasında da kontrol etme gücünü elinde bulundurması önemlidir.

İhale yöntemindeki en önemli problemlerden birisi, hizmete ilişkin bedellerin iyi hesaplanması ve ihale şartlarının denetiminin sağlıklı bir şekilde yürütülmesidir. İhalede esas olan, hizmetin en düşük teklifi yapana verilmesidir. Ancak, en az bedeli verenin söz konusu hizmeti etkin olarak yerine getirme kabiliyetine sahip olup olmadığı bedelden daha önemli bir konudur. Bu yüzden idareye genellikle, en yüksek teklif verenle en düşük teklif veren arasında kalan teklifleri, işin niteliğine göre belirlenecek bir sistemle değerlendirmeye tabi tutarak, hizmeti "uygun bedelle ihale etme" yetkisi verilmiştir. Uygun bedel uygulamasının, etkinlik sağlamaya yönelik en ideal bir sistem olduğu söylenebilir.

#### (b) İmtiyaz (Franchise) Yöntemi

İmtiyaz yöntemi kısaca; "doğal tekel" konumundaki bir kamu tekelinin bir sözleşme çerçevesinde bir özel sektör firmasına verilmesidir. Bilindiği gibi devlet, ölçek ekonomileri de denilen doğal tekel alanlarını niteliği gereği kendi tekeline almakta ve hizmeti bu şekilde arz etmektedir. Elektrik- su üretim ve dağıtımı, telekomünikasyon, demiryolu vb. hizmet alanlarında ölçeğin artmasıyla firma maliyetlerinde önemli azalmalar görülmektedir.

Gerçekten de bu tür faaliyetler pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede devletin tekelindedir. Bunun sebebini şu şekilde açıklayabiliriz: Geleneksel iktisat teorisinde bu tür faaliyetlere devlet müdahalesi olmaması halinde, bunları piyasada üretecek bir kaç özel teşebbüsün varolacağı ve bunların da kendi aralarında anlaşarak veya kıran kırana rekabet ederek "doğal tekel" konumuna gelebilecekleri görüşü hakimdir. Bu açıdan, bu tür alanlarda zaman içerisinde ortaya çıkacak "özel tekel" yerine "kamu tekel"nin oluşması genellikle daha uygun görülmektedir.

İmtiyaz yönteminde mal ve hizmetlerin üretilmesinde tekel hakkının bir tek ya da bazı kişi veya firmalara bırakılması söz konusudur. Monopol hakların özel bir şirkete, genellikle devlet tarafından belirlenen fiyatlarla belirli bir servisi sağlamak üzere verilmesine "tekil (monopol) imtiyaz" adı verilmektedir. Birden çok firmaya imtiyaz verilmesi halinde ise "çoklu imtiyaz" söz konusudur. Söz konusu hizmete talep olanlar arasında, en uygun fiyatı veren kişi ya da firmaya iş verileceği için, hizmet konusunda firmalar

arasında bir rekabetin olacağı açıktır. Yöntem bu yönüyle ihale yöntemine benzemektedir. Ayrıca "imtiyaz sözleşmesi 20, 30 veya 40 yıllık gibi belirli dönemler için yapılmaktadır. Hizmet için yatırımları, sözleşmeye taraf özel firma yapmaktadır."<sup>1</sup> İhale ile imtiyaz yöntemi düzenleyicinin devlet, üreticinin özel sektör oluşu yönüyle benzerlik gösterse de bu iki sistem arasında ödemenin üreticiye yapılışı itibarıyla farklar vardır. Devlet (düzenleyici) sözleşme hizmetleri için üreticiye ödeme yapmakta, imtiyaz verilen hizmet için de müşteriye ödeme yapmaktadır.

İmtiyaz yöntemi savunucuları; doğal tekellerin, kamu ekonomisinde görülen israf ve verimsizlikten dolayı rekabetçi kural ve düzenlemeler ile özel kuruluşlara verilmesini istemektedirler. Öte yandan bu sisteme karşı çıkarılan dayandığı temel nokta, imtiyazın tekel olarak verilmesidir. Bu görüşe göre, özelleştirmeden amaç, kapıları herkese açmak suretiyle geniş anlamda rekabet imkanı hazırlamaktır.<sup>2</sup>

### (c) Kiralama (Leasing) Yöntemi

Kiralama yönteminin esası, hizmeti yürütmek için gerekli araç ve donanımın kamuya ait olması, yönetimi ve işletilmesinin özel kişi ve kuruluşlara verilmesidir. "Finansal Kiralama, belirli bir süre için kiralayan ve kiracı arasında düzenlenen, üreticiden kiracı tarafından seçilip kiralayan tarafından satın alınan malın mülkiyetini kiralayanda, kullanım hakkını ise kiracıda bırakan bir anlaşmadır."<sup>3</sup> Bu yöntem de mülkiyet transferi gerektirmemektedir. Kiralama yöntemi ile devlet sahip olduğu işletmeleri, mali yapılarını iyileştirmek ve muhtemelen ileride mülkiyetini de devrederek özelleştirmek için, belirli bir süre dahilinde özel sektöre kiraya vermektedir. Böylece, zarar eden kamu işletmelerinin daha karlı hale getirilebileceği düşünülmektedir.

Kiralama yönteminde işletme ve bakımın mali riski tümüyle kiracıya aittir. Kiracı masraflarını hizmetten yararlananlardan tahsil ettiği bedellerden karşılar. Kiracı, kiralayan taraf olan devlete bir kira bedeli öder. Hizmetin gerçekleştirilmesinin tüm yasal sorumluluğu kiracıya aittir. Kamu idaresi, belirli sözleşme şartları içerisinde, kiracıyı her zaman denetlemek ve değiştirmek hakkına sahiptir.

Özelleştirme uygulamasında mülkiyet devrini gerektiren yöntemler, bu kuruluşları satın alarak çalıştıracakları büyük bir finansal güce sahip olmaları gerektirmektedir. Bu da ihaleye katılabileceklerin sayısını azaltabilmektedir. Halbuki maddi imkanları elverişli de, söz konusu tesisleri etkin ve verimli işletebilecek olanlar da vardır. O halde, kiralama yöntemi işletmenin etki çalıştırılması için devletin elinde de denetleme yetkisi bulundurduğu için ideal bir yöntem gibi görülmektedir. İşletmenin tüm riski kiralayana ait olduğu için tesisi karlı bir şekilde ve mevcut faaliyetini devam ettirerek yönetmeye çaba gösterecektir.

Kira sözleşmelerinde, tesisin bakım ve yenilenme şartları açıklıkla belirtilmelidir. Aksi halde kiracı tesise fazla para yatırmadan kısa sürede azami kar elde etmeyi yeğleyebilir. Kira sözleşmelerinin en büyük

<sup>1</sup> Musa EKEN, a.g.t., s.49.

<sup>2</sup> Halit SUIÇMEZ - Şevket YILDIRIM, a.g.e., s.23.

<sup>3</sup> İktisat Bankası, Finansal Kiralama (Leasing), İktisat Bankası Yayını, İstanbul, 1986, s.6.

sakıncası, tesisin teknolojik bakımdan gelişmelere ayak uyduramamasıdır. Bu sebeple bu yöntemin yalnızca otel, turizm işletmeleri gibi standart üretim türlerinde kullanılabileceği ileri sürülmektedir.

#### **(d) Yönetim Devri (Management Contact) Yöntemi**

Yönetim devri yöntemi, özelleştirilmek istenen kamu kuruluşunun mülkiyetinin devlette kalması şartıyla ve bir sözleşme çerçevesinde, sadece yönetiminin özel sektöre devrini ifade eder. Devlet kamu kuruluşlarını kendi işleteceğine, işletme görevini bir yönetim şirketine verebilir. Böylece tesisin mülkiyeti kamuda kalır fakat kuruluş yönetim şirketi tarafından tamamen bir özel kuruluş gibi yönetilir. Mesela, bir devlet hastahanesinin mülkiyeti devlette kalmak üzere sadece yönetimi, profesyonel yöneticilik yapan bir özel firmaya verilebilir.

Bu yöntemde devlet, yönetimi devir alan özel şirkete, teşebbüsün mali yapısının iyileştirilmesi ve etkin hizmet sunulması için gerekli fon ve kolaylıklar sağlamaktadır. Sözleşmeye bazen, yönetimi devir alan şirketin sözleşme sonunda işletmenin belli bir oranda hissesine sahip olacağı hükmü konulabilmektedir. Sözleşmede yönetimi devir alan şirketin sözleşme süresi bitiminde şirketi tamamen satın alabileceği hükmü de yer alabilir. Bu tür tedbirler yöneticinin daha etkin çalışması sonucunu doğurabilir.<sup>1</sup> Bu yöntem özellikle, başlangıçta özelleştirmeye elverişli olmayan kamu kuruluşların yeniden yapılandırılmaları ve özelleştirmeye hazır hale getirilmesi için önemlidir.

Yönetim sözleşmesi yönteminde, kiralama yönteminin aksine yönetimi üstlenen kişi veya kurum finansal sorumluluk taşımamaktadır. Yönetim kendi personelini sağlama imkanına sahip değildir. Çalışanlar devlet tarafından belirlenmiş kurallara ve ödeme kıstaslarına bağlı olarak çalışırlar. Buna karşılık özel yönetim, mevcut personel üzerinde geniş bir yetkiye sahip bulunmaktadır.

Yönetim sözleşmesinde özel kişi veya grup bir bedel karşılığında sözleşme ile sorumluluk alır ve yönetim kontrol hakkı ve yetkisine sahip olur. Yetkisini sözleşmeden alan özel yönetim, faaliyetlerini sözleşme sınırları içerisinde yürütmek zorundadır. Devlet yönetim grubuna bir bedel ödemek durumundadır. Yönetim grubuna kapsamlı bir yönetim ve kontrol yetkisi verilerek, finansal sorumluluk yüklenmeden, teşebbüsün karlılığı ile ilgili olmayan bir bedel ödenir.

#### **(e) Ortak Girişim (Joint Venture)**

Ortak girişim yöntemi, kamu hizmeti birimlerinin özellikle büyük ölçekli yatırımlarını bu alanda uzmanlaşmış özel sektör kuruluşları ile oluşturacakları ortak şirketler aracılığıyla gerçekleştirmeleri amacına yöneliktir. Kamu ve özel sektör ortaklığına dayanan bu yöntemde, kamu payının %51 in altında olması öngörülmektedir. Ortak kurulacak şirketlerde kamu payının az olması, söz konusu yöntemi özelleştirmeye daha çok yaklaştırmaktadır. Bu yöntem halen var olan üretim ya da hizmetlerin özel sektör ortaklığına açılmasını da içerir. Kamu idaresinin kurulacak işletmeye fazla müdahale etmemesi ve şirketin mali ve idari açıdan bağımsız çalışması gerekmektedir.”

Ortak girişim yöntemi, özelleştirmeye hazırlık safhasında ve önemli bir geçiş aşaması olarak kabul edilebilir. Bu yöntemde kamu ve özel girişimciliğin ayrı ayrı değil de eşit statü ile kurdukları bir başka tür girişimcilik söz konusudur. Uygulama sermaye ve yönetim ortaklığını tam anlamıyla içeren bir şirket şeklinde gerçekleşmelidir. Genellikle anonim şirket tercih edilmektedir. Anonim şirket şeklindeki ortaklıkların, bu yöntem açısından belirli bazı yararları vardır:

•Anonim şirketlerde sermaye paylara bölündüğünden, ortaklar hisseleri oranında şirket genel kurulunda temsil edilirler. Bu da yönetim ve denetimi kolaylaştırır,

•KİT'lerdeki devlet müdahalesi ve bürokrasinin etkinliği, sermaye ve yönetim ortaklığını esas alan ve anonim şirket şeklinde organize edilmiş bir girişimde söz konusu değildir,

•Anonim şirket şeklinde kurulan bir ortak girişimde, karlılık ve verimliliğin artması sonucunda ekonomik büyümenin hız kazanması söz konusudur.

Yukarıdaki etkilerin ortaya çıkması ve kamu - özel ortak girişimciliğinin başarılı olabilmesi, devletin bu girişimler üzerinde üretim, yatırım, finansman gibi konularda müdahalede bulunmamasını ve kuruluşun idari ve mali bir özerklik içinde çalışması gerekir.

#### (f) Fiyatlandırma

Bu yöntem kamu kurumları tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatının, piyasadaki şartlara uygun olarak maliyetin dikkate alınmak suretiyle belirlenmesidir. Bu yöntemin esası, kaynak dağılımında etkinliği sağlamak ve hizmetin maliyetini herkese değil sadece tüketene ödetmektir.

Bilindiği gibi devlet sunduğu pek çok mal ve hizmet karşılığında çoğunlukla ya bir bedel talep etmez ya da maliyetinin çok altında ve düşük talep eder. Bunun finansmanı da vergilerle karşılanır. Devletin sunduğu herkes için ortak, bölünemeyen ve fiyatlandırılmayan kamusal mal ve hizmetlerin finansmanına herkesin ödeyeceği vergilerle katılması şüphesiz doğru bir uygulamadır. Bunların ayrıca fiyatlandırılmaları da mümkün değildir. Halbuki devletin herkesin aynı anda tüketmediği, bölünebilen bir kısım mal ve hizmet alanlarında fiyatlandırma yoluna gitmesi mümkündür. Bunlara örnek olarak; eğitim, sağlık, karayolları, köprü gibi hizmetler verilebilir. Böylece, hizmetten istifade etmeyen, mesela belli bir köprüden belki ömründe hiç geçmeyen bir vatandaşın bu hizmet için ödemede bulunmaması ve sadece o hizmeti kullananın ücret ödemesi sağlanabilecektir. Kısaca mal ve hizmetlerin fiyatlarının piyasa mekanizmasına uydurulması ve mümkün olduğu ölçüde hizmetten yararlanan kesimlerin bunun karşılığında bir bedel ödemeleri, piyasa ekonomisinin işleyişi için gerekli olmaktadır.

Fiyatlandırma yönteminin uygulanması konusunda her zaman ileri sürülen bir endişe; kamu hizmetlerinin fiyatlandırılması durumunda, belirlenen bedeli ödeyemeyecek durumda olan düşük geliri kimselerin, bu hizmetten daha az faydalanacağı ya da hiç faydalanamayacağı şeklindedir. Halbuki

<sup>1</sup> TUSIAD, a.g.r., s.21.

fiyatlandırma tekniğiyle eş zamanlı olarak uygulanacak kupon ya da kame sistemi bu problemi çözebilir. Mesela; sağlık hizmetinin fiyatlandırılması durumunda, devlet düşük geliri kesimleri bir sağlık kuponu ile destekleyerek bu hizmetten yararlandırabilir. Bunun yanı sıra, bu yöntemin iyi bir yanı da, yüksek geliri grupların söz konusu hizmetin bedelini ödemeleri halinde, buradan sağlanacak tasamufun düşük geliri kesimler için ya da hizmetin iyileştirilmesi için kullanılabileceğidir.

Fiyatlandırma tekniği tam anlamıyla bir özelleştirme yönetimi gibi görülmesi de özelleştirmeye geçiş için bir araç olabilir. Özellikle kamu hizmetinin fiyatlandırılması durumunda, halk hizmetin ödenen ücrete değmediğine karar verdiği takdirde alternatif aramaya başlayacaktır. Bu da özelleştirmeye geçiş kolaylaştırıcaktır.

### (g) Kupon (Voucher) Yöntemi

Bu yöntemde devlet, belirli bazı hizmetleri kendisi üretmek yerine, bu hizmetlerin bedelini içeren bir kupon ya da kame vermek suretiyle, hizmetten faydalandırılması arzu edilen tüketicilerin, hizmeti özel kesimden serbest olarak satın alabilmelerine imkan vermektedir. Böylece, bu yöntemin uygulama alanlarında tüketicinin bir bedelle desteklenmesi, kamu hizmeti yerine özel hizmeti ikame etmeyi sağlayabilecektir. Elindeki kuponla, hizmeti kamu kuruluşundan ya da özel sektörden alma serbestliğine sahip vatandaş, eğer kamu hizmetinde yeterli ilgi ve kaliteyi göremezse, hizmeti özel firmadan sağlama yoluna gidebilecektir. Halbuki hizmeti devletin direkt olarak sunması durumunda, böyle bir seçenek sahibi değildir.

Kupon sistemi, gelir düzeyi düşük grupların yaygın olarak kullandıkları mal ve hizmetlerde onlara para desteği sağlamaktadır. Diğer bir deyişle düşük geliri grupları yüksek geliri grupları gibi tüketim özgürlüğüne kavuşturmaktadır. Bu yönüyle bakıldığında kupon yönteminin, kamu hizmetlerinde eşitliği ve demokratikliği, düşük gelir gruplarının üzerine yayan bir yöntem olduğu söylenebilir.

Kupon yöntemi özellikle kamu mal ve hizmetlerinin özelleştirilmesinde kullanılan bir yöntemdir. Mesela; eğitim hizmetini devlet düşük geliri gruplarına parasız sağlamak yerine, bir eğitim kuponu vererek bu hizmeti özel kesimden satın almasını sağlayabilir. "Yöntemde kullanılan hizmet kuponlarının bir değeri vardır, mesela, bir konut kuponu için aylık kupon bedeli 100 bin TL. olsun. Müşteri istediği evi seçebilir ve eğer o evin kirası 150 bin TL. ise, ev sahibine nakit olarak 50 bin TL. ve 100 bin TL. değerindeki kuponu verir. Ev sahibi kuponu alır ve belirlenmiş devlet kuruluşuna götürerek 100 bin TL.'sını alır. Kart sahibinin yaptığı harcamanın etkin bir üst limiti yoktur, masraf ödeme rayıcı sabittir. Mesela konu barınma değil de sağlık ise ve eğer bir kişi maksimum fiyattan daha az fiyat isteyen bir doktor bulursa, yapılan tasamuf müşterinin değil faturayı ödeyen kamu kurumunun olmaktadır."<sup>1</sup>

Devletin sunduğu parasız eğitim ya da sağlık gibi uygulamalardan, düşük ya da yüksek geliri ayırımı olmaksızın herkes faydalanmaktadır. Bu da kamu hizmetinin maliyetini yükselten bir sebeptir. Kupon

<sup>1</sup> E. S. SAVAS, a.g.e., s.102.



yöntemi, sadece ihtiyacı olanların desteklenmesini temin edeceğinden söz konusu hizmetlerin bütçe üzerindeki yükünü de azaltabilecektir. Bu nokta, aynı zamanda kupon yönteminin en önemli güçlüğünü de ortaya koymaktadır. Çünkü teknik olarak hizmetten faydalandırılması gereken grupların tespiti güçtür.

Kupon yöntemi üreticiye sağlanan teşvik ve destekleme (sübvansiyon) sisteminin karşıtı olarak, tüketicinin desteklenmesi esasına dayanır. Böyle olmakla birlikte, bu yöntemin üreticiler için direkt olmasa da dolaylı bir destekleme olduğu söylenebilir. Zaten kupon yönteminin özelleştirmeye yönelik bir uygulama olması da buradan kaynaklansa gerektir. Çünkü, tüketiciler bu yolla, hizmeti satın alma yönünden devlete bağlı kalmaktan kurtarılmakta ve talep özel kesime kaydırılarak, artan talep kadar özel kesimin finansmanı ve üretim artışı sağlanmaktadır. Bu da söz konusu kamu hizmeti alanlarında, kamu kesiminin payının zamanla azalmasını, buna karşılık özel kesimin payının artmasını getirecektir. Sistemin optimal hale getirilmesiyle de devlet bu alanı tamamen terk edebilecektir. Burada kupon yönteminin görevi, mevcut refahı azaltmaksızın ve eşitsizlikleri artırmaksızın hizmetin devamını sağlamak olmalıdır.

#### (h) Üreticinin Desteklenmesi (Sübvansiyon) Yöntemi

Devlet, üretiminden vazgeçmek istediği bir kamu hizmeti alanını veya tüketimini teşvik etmek istediği bir özel malın tüketimini çeşitli nakdi ve ayni yardımlarla destekleyerek, özel kesimin bu alanda üretim yapmasını teşvik edebilir. İktisadi gayeli mali yardımlar olarak da adlandırılan bu yöntem de devlet mal ve hizmeti kendisi sunmak yerine, sübvansiyon vererek bu mal ve hizmetin özel kesim tarafından sunulmasını sağlayabilir.

Sübvansiyonlar, direkt olarak nakit sübvansiyonları olabileceği gibi, ayni sübvansiyonlar, vergi sübvansiyonları ve garanti sübvansiyonları şeklinde olabilir. Mesela; devlet, hayvancılığı desteklemek için besicilere ayni ve nakdi yardımlarda bulunabilir. Kısaca kupon yöntemi tüketicinin desteklenmesi esasına dayanırken, sübvansiyon sistemi de üreticinin desteklenmesini öngören bir yöntemdir.

Devlet bu sübvansiyonları kısaca aşağıdaki şekillerde sağlayabilir:<sup>1</sup>

•Krediler: Devletin genellikle cari faiz haddinden daha düşük bir faizle olmak kaydıyla sağladığı, zirai işletme kredileri gibi sübvansiyonlardır. Kredi sübvansiyonları düşük faizli olabileceği gibi, sadece anaparanın vade sonunda ödenmesini öngören faizsiz yardımlar şeklinde de olabilir.

•Garantiler: Garanti sübvansiyonları, devletin işletmelere borç temin edebilmeleri için garanti vermesi yani kefil olmasını içermektedir. Devlet borcun ve anaparanın vadesinde geri ödenmesine kefil olmaktadır. Aksi halde alacaklı, alacağını devletten tahsil etmek hakkına sahiptir. Garanti sübvansiyonları, devletin riski özel kuruluş ile paylaşması anlamına gelir.

•Vergi İndirim ve Muafiyetleri: Devlet teşvik etmek istediği sektörler için; düşük vergi oranları uygulayabilir, yatırım indirimi sağlayabilir, istisna ve muafiyetler getirebilir, zarar mahsubu ve hızlandırılmış amortisman uygulayabilir ve vergiye tabi gelirden çeşitli giderleri indirebilir.

<sup>1</sup> TUSAİAD, a.g.e., s.17.

•Karşılıksız Nakitler: Devlet bazı üretim alanlarında karşılıksız olarak ve anapara ve faizlerinin belli bir vade sonunda ödenmesini şart koşmadan para yardımında bulunabilir.

•Aynı Yardımlar: Devlet belirli bazı alanlara özel sektörün girmesini teşvik etmek amacıyla, o alanda üretimi sağlayacak işletme varlığını bedava ya da çok düşük bir ücretle tahsis etmesidir. Örnek olarak, devletin özel kişi ve kurumlara kamu arazilerin tahsis etmesi gösterilebilir.

Şüphesiz bu uygulama, istenilen alanlarda yatırım malları arzının genişletilmesinde önemli bir role sahiptir. Ancak bu yöntemin temel güçlüğü, sübvansede edilecek kesimlerin tespitinde doğmaktadır. Uygulamada, teşvik edilecek kesimlerin tespitinin, genellikle rasyonel olmayan yöntemlerle ve politik kaygılarla gerçekleştiği görülebilmektedir. Hükümetler, politik görüşleri doğrultusunda kamu faydasına gördükleri bir hizmeti, vatandaşların tercihini göz önüne almaksızın teşvik edebilmektedirler.

### (i) Yap - İşlet - Devret Yöntemi

Bu yöntemde, bir kamu hizmeti veya bayındırlık işi masrafları özel firma veya firmalar tarafından karşılanarak kurulmakta, belirli bir süre işletilmek suretiyle yatırılan sermaye amorti edildikten ve kar sağlandıktan sonra, tesis ve yönetim bedelsiz olarak ilgili kamu kuruluşuna devredilmektedir. Bu yöntem devlet açısından herhangi bir kaynak ayrılmadığı ve kendi finansmanını kendisi sağlayarak kamu idaresine külfet getirmeyen bir uygulama olduğu için caziptir. Ayrıca, devlet bu şekilde belirli büyük yatırımlar için borçlanmaktan da kurtulmuş olmaktadır. Bu da kamu borçlanma gereğinin aşağı çekilmesine yardımcı olmaktadır.

Yap - İşlet - Devret sistemi, özellikle serbest piyasa sisteminin tam olarak oluşmadığı gelişmekte olan ülkelerde, kamu hizmetlerinin kurulması ve işletilmesinde özel sektörden ve yabancı sermayeden yararlanmak amacıyla kullanılmaktadır. Özellikle yabancı yatırımcıları hedef alan bu yöntemle, genellikle büyük sermaye ve ileri teknoloji gerektiren otoyollar, asma köprüler, limanlar, hava alanları gibi kamu yatırımlarının devlete yük getirmeden yapılması amaçlanmaktadır. Ayrıca hastane, metro, petrol arama istasyonları gibi pek çok hizmet bu şekilde gerçekleştirilebilir. Bu sistemin uygulanmasında genellikle; inşaatçılar, işleticiler ve finans kurumları arasında ortaklıklar kurulmakta, hatta bazen bu ortaklıkların bir kısım hisseleri halka arz edilebilmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde, yurt içinde sermaye birikiminin yetersiz oluşu, özellikle büyük yatırım alanlarında yabancı yatırımların ülkeye çekilmesini mecburi kılabılır. Bu durumda devlet çeşitli vergi indirimleriyle yabancı sermayenin yatırım yapmasını cazip hale getirebilir. Yap - İşlet - Devret yönteminin kullanılmasıyla ülkeye gelişmiş teknoloji ve sermaye girişinin sağlanacağı böylece de ekonomik kalkınmanın hızlandırılacağı beklenmektedir. Bu yöntem yurt içindeki yatırımcılar için de cazip hale getirilebilir. Mesela, yurt içi yatırımcılara bir bedel karşılığı olmaksızın kamu arazilerinin tahsisi ve arazi üzerinde belli bir işletmenin kurulup çalıştırdıktan sonra tekrar devlete devredilmesi sağlanabilir.

## (j) İltizam Yöntemi

Tarihi bir yöntem olan iltizam sözleşmesi yöntemi, özellikle kamu gelirlerinin toplanmasında etkin bir şekilde uygulama alanı bulabilmiştir. Bu yöntemde kamu idaresince, bir hizmetin gördürülmesinin, götürü veya orantılı bir kazanç ya da ücret karşılığında "mültezim" adı verilen özel kişi ve kuruluşlara bırakılması öngörülmektedir.

Bu sistem "Roma'da, İslam ülkelerinde ve Osmanlı'da geniş bir şekilde kullanılmıştır. Bu sistemde vergi toplama görevi, mültezim denilen özel şahıslara ihale yoluyla verilir. İhale, en yüksek bedeli teklif eden kişide kalırdı. Mültezimin topladığı vergi ile hazineye ödemeyi vaad ettiği bedel arasındaki fark kendi gelirini oluşturuyordu."<sup>1</sup> Eğer toplanan vergi devlete ödenmesi vaad edilen miktarı altına düşerse, mültezim devlete vaad ettiği miktar ödemek zorunda olduğu için aradaki fark zararını teşkil edecektir. Bu zarara, toplama masrafları da eklenmektedir.

"Görülüyor ki mültezimin bütün kazancı, vergi tahsilatını devlete taahhüt ettiği miktarın mümkün olduğu kadar üstüne çıkarmaktır. İşte bu husus, iltizam yönteminin uygulamadaki en zayıf noktasını teşkil etmiştir. Çünkü karnı arttırmak isteyen mültezim, giderek bir zulüm aracı haline gelmiş ve hem halkı, hem de devleti soymuştur. Mültezimin; arttırmada oldukça düşük fiyat vererek devleti, yine mümkün olduğu kadar fazla vergi toplayarak halkı soymaya devam etmiş olmasına rağmen, bu usulün uzun yıllar uygulanmış olmasının sebebi nedir? Bu sorunun cevabını, uygulandığı dönemlerde verginin nakden (para ile) değil ayn'ın (mal olarak) tahsil edilmesinde aramak gerekir. Çünkü devletin vergiyi ayn'ın tahsil edebilmesi için, büyük ölçüde nakil araçlarına, depolara ve çok geniş bir personel kadrosuna sahip olması gerekir."<sup>2</sup>

Vergi matrah ve oranlarının devlet tarafından net bir şekilde belirlendiği günümüzde, mültezimlerin halktan fazla vergi toplayabilmek gibi bir imkanlarının kalmadığı düşünülürse, bu sistemin modernize edilerek uygulanma imkanının doğabileceği söylenebilir. Merkezi ya da mahalli kamu kuruluşu adına vergi toplama işi, her bir mükellef için bir bedel ödemek veya toplanan vergiler üzerinden bir pay verilmek suretiyle, özel kişi ve şirketlere gördürülebilir.

### (3) Yasal ve İdari Düzenlemeler Yoluyla Özelleştirme

#### (a) Yasal Kurumsal Serbestleştirme (Deregulasyon)

Ekonomide verimliliği arttırmak ve piyasa güçlerini etkin kılmak amacıyla gündeme getirildiği söylenen özelleştirme uygulamaları, yasal - kurumsal serbestleştirme (deregulasyon) örnekleriyle desteklenmekte ve derinleştirilmektedir.<sup>1</sup> Geniş anlamda özelleştirme tanımı içerisinde yer alan bu uygulamayla, ekonomide "yasal-kurumsal serbestleştirme yapılarak, çeşitli düzenlemelerle daha önce piyasalara girişler engellenerek oluşturulan devlet tekellerinin kaldırılması, böylece özel girişimcilerin piyasalara serbestçe girişinin sağlanması amaçlanmaktadır. Bu uygulamayla, kamu kesimi - özel kesim rekabetine engel teşkil eden her

<sup>1</sup> Musa EKEN, a.g.t., 56.

<sup>2</sup> Halil NADAROĞLU, a.g.e., ss.255-256.

türlü yasal ve idari düzenlemenin ortadan kaldırılması hedeflenmektedir. Yöntem, başlıca şu üç alanda devletin rolünün azaltılması için düzenleme ve kontrollerin kaldırılmasını içermektedir.

• Fiyat ve Ücret Kontrolleri; Merkezi ve mahalli idare tarafından sunulan kamu hizmetlerinin fiyatları ve piyasada serbestçe oluşabilecek ücretler, politik müdahalelere konu olmaktadır. Dolaysız kontroller de denilen bu politika ile devlet, Mal ve hizmetler satış fiyatlarının kontrolü, ücret kontrolü, kira kontrolü, faiz oranı kontrolü, döviz kuru kontrolü gibi uygulama araçlarını oluşturmaktadır. Devletin bu alandaki müdahalelerine son vermesi özelleştirmenin vazgeçilmez şartıdır.

• Kamu Tekel ve İmtiyazları; Kamu güvencesi ve imtiyazı altında çalışan işletmelerin özel işletmelere göre daha güçlü bir rekabet imkanına sahip oldukları açıktır. Bunu sağlayan ise; belirli alanlarda kamu işletmelerine yasal tekel hakkı verilmesi, özel ayrıcalıklar sağlanması, gibi politikalardır. Belirli ekonomik faaliyetlerden stratejik öneme sahip olanlar, geleneksel olarak rekabet politikasının dışında bırakılarak direkt olarak kamu düzenlemesine tabi tutulurlar. Mesela; demiryolları, posta hizmetleri, elektrik ve gaz gibi doğal tekel olarak kabul edilen mal ve hizmet piyasalarında durum böyledir. Bu piyasalarda çoğunlukla teknolojik şartlardan ötürü, sadece bir teşebbüs faaliyet göstermekte böylece doğal tekel ortaya çıkmaktadır. Son yıllarda, belirli sektörlerde uygulanan düzenleyici ve koruyucu ekonomik tedbirlerin rekabeti engelliyor olabileceği ve tüketici çıkarlarını ters yönde etkileyebileceği artan ölçüde kabul görmektedir. İşte bu düşünceler, çeşitli ülkeleri yasal - kurumsal serbestleşme uygulamalarına yöneltmiştir. Bu çerçevede belirli kamu tekel alanlarında, tekel kaldırılarak, özel sektöründe faaliyet göstermesine yönelik serbestleştirme yasaları çıkarılmaktadır.

#### (b) Desteklemeler (Sübvansiyonlar):

Aslında, pek çok ülkede, kamu işletmelerine ilişkin yasal çerçeveye bir göz atılırsa, bu işletmelerin devletin müdahale alanının dışında ve idari - mali özerklik şartı altında çalışmalarının kabul edildiği görülebilir. Halbuki uygulamada, bu kuruluşlar tamamen devlet müdahalesinin muhatabı olmuşlardır. Kamu iktisadi kuruluşlarının zararlarının hazineye karşılanması, bu kuruluşlara ek finansman kolaylıkları sağlanması gibi yasal düzenlemeler, piyasada rekabeti bozucu etki göstermiştir. Ayrıca sübvansiyon sistemi, yine politik endişelere bağlı olarak arzu edilen bir kısım özel sektör firmalarını destekleme uygulamasına dönüşerek siyasi yozlaşmayı artırıcı etki gösterebilmektedir. Bu sebeplere bağlı olarak, kamu ve özel kesim alanlarında, her türlü hükümet yardımına ve desteklemesine son vererek tam rekabetin sağlanmasına yönelik politikalar izlenmesi, özelleştirmenin başansı için gereklidir.

Düzenleme ve müdahaleler (regulasyon), yüksek kaliteli ve yüksek fiyatlı mal ve hizmet arzını teşvik eder. Buna karşın yasal - kurumsal serbestleştirmede bu fiyat ve kalite daha geniş bir alana yayılma etkisi gösterir. Bunun sebebi, daha önce müdahale edilmiş endüstrilerde, rekabetin baskısı ile daha düşük maliyet ve sonuçta verimliliğin artmasıdır.<sup>2</sup> Yasal-kurumsal serbestleştirmenin ekonomide verimliliği

<sup>1</sup> Halit SUIÇMEZ- Şevket Yıldırım, Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, Ankara, 1993, s.76.

<sup>2</sup> Aytaç EKER- C. Can AKTAN, a.g.e., s.384.

arttırdığı ve hizmet maliyetlerini azalttığı şüphe götürmez. Ancak, rekabet ilerletilmek istenirken, büyük işletmelerin monopolcü durumlarını kötüye kullanmalarına izin verilmemelidir.

Yasal - kurumsal serbestleştirme yöntemleri çerçevesinde alınan tedbirler içinde bir kaç problem mevcuttur. Bu uygulama, piyasada etkinliğin sağlanmasını ve rekabetin oluşmasını garantileyebilir. Deregulasyon devlet tekeli yerine özel tekele yol açıyorsa tekeli güce sahip özel sektör firması, bu kez kendisi piyasaya girişi engelleyebilir. Bu da yeni düzenlemeler gerektirebilir. Mesela belirli iş alanlarına yeni işletmelerin girmesine izin verilmesi, özel monopollerini etkili olarak denetlemek için yetkili idarelere daha fazla güç verilmesi gibi.

Deregulasyon politikaları, ilk kez 1968'lerde ABD'de Başkan Ford ve Carter dönemlerinde uygulamaya konulmuş, FCC (Federal İletişim Komisyonu) terminal donanımlarının satışında ATT (Amerikan Telefon ve Telgraf) dışında bazı işletmelerin de piyasaya girmesine izin verilmiştir.<sup>1</sup> OECD Konseyinde, 1979 yılında, ekonomide yasal olarak müdahale edilerek koruma altına alınmış sektörlerde rekabetin ilerletilmesi önerisinin kabul edilmesinden yana, üye ülkelerin bir çoğu daha önce korunan sektörleri rekabete açmaya ve devlet monopollerini özel sektöre devretmeye başlamışlardır.

### (c) Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler

Vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler, kamu kuruluşları tarafından sosyal hizmet sağlayan özel ve gönüllü kuruluşları teşvik etmek amacıyla kullanılmaktadır. "Bu teknik, bir kamu hizmetini yürüten özel özel kuruluşun vergi teşviklerinden ya da vergi indirimlerinden yararlanmasını, mevzuat engellerinin azaltılmasını gerektirir. Böylece, bu alana özel sektörün daha fazla yatırım yapması özendirilmiş olur. Ambulans hizmetleri ve haşaratla mücadele gibi mahalli hizmetlerde bu yöntem uygulanabilmektedir."<sup>1</sup> Bu yöntem, bazı hizmetler konusunda, merkezi ve mahalli idare tarafından bir takım idari ve kurumsal düzenlemeler getirilmesi veya vergi indirimleri yapılması yoluyla hemşehrinin, özel şirket veya kar amacı gütmeyen kuruluşların bu hizmetleri sağlama konusunda teşvik edilmesi amaçlanmaktadır. İdari düzenlemeler yoluyla da özellikle, rekabet şartlarının korunabilmesi ve tekelleşme eğilimlerinin denetlenebilmesi için mahalli ve merkezi idarenin yetkilerinin artırılması öngörülmekte ve merkezi idarenin bir kısım yetkilerinin mahalli idarelere aktarılması suretiyle de özellikle mahalli idare kuruluşlarının güçlendirilmesi hedeflenmektedir. Vergiyle ilgili teşvikler konusunda ise devlet, başlıca şu uygulamaları gerçekleştirebilir:

- Bir kısım mal ve hizmetlerin üretim ve sağlanmasını teşvik amacıyla, bu alanlarda faaliyet gösteren girişimcilere düşük vergi oranları uygulayabilir,
- Gelir ve kurumlar vergileri üzerinden yatırım indirimleri uygulayabilir,
- Hızlandırılmış amortisman ve zarar mahsubu uygulamasına geçilebilir,
- Özendirilmesi istenen belirli mal ve hizmet alanları için vergi muafiyeti ve istisnaları sağlanabilir,
- Vergiye tabi gelir üzerinden, sağlık masrafları, kamu yararına yapılan bağışlar, eğitim giderleri gibi bazı özel giderlerin indirilmesi yoluna gidilebilir.

<sup>1</sup> Recep KÖK, a.g.e., s.105.



#### (d) Piyasa Yöntemi

Bu yöntem, devletin özel bir siyasi politikası olabileceği gibi, tamamen siyasetin dışında ve talep ve teknolojik gelişim baskısı sonucu kendiliğinden ortaya çıkabilir. Yöntemin esasını, belli bir mal ya da hizmet alanında devletin yeterli üretimi sağlamaması (veya sağlayamaması) halinde bu alanın özel kesim firmalarınca doldurulması oluşturmaktadır.

Devlet, belli bir hizmet alanında özel firmaların etkin hale gelmesini istediği zaman, o hizmeti eksik bırakarak, hizmetin ücretini arttırarak ya da yavaş yavaş çekilme stratejisi izleyerek bu alana özel kesimin girmesini sağlayabilir. Bu yöntemin bir hükümet politikası olarak uygulanabilmesi, söz konusu alanlarda hem özel kesim hem de kamu kesiminin faaliyet gösteriyor olmasına ve özel kesimin söz konusu alanı doldurabilecek yeterliliğe sahip olmasına bağlıdır. Ayrıca, halkın da böyle bir durumda, hizmeti kamu kesimi yerine özel kesimden temin etme kararlılığı ve şuurunda olması gereklidir. Aksi halde ücreti arttırılan ya da eksik bırakılan hizmet alanı, özel kesimce doldurulamaz ya da doldurulsa dahi halk hizmeti özel kesimden karşılamama ve bunu devletten bekleme eğiliminde ise bu durumda yöntem başarısızlıkla sonuçlanabilir.

Buna örnek olarak mahalli idarenin düzenleme alanı içinde olan çöp toplama işinin hem belediyece hem de özel sektörde yapılması durumu gösterilebilir. ABD'deki bir uygulamada, "Minnesota-St. Paul'de belediyenin bu hizmet için aldığı ücret, özel sektörden %26 oranında fazla olunca, belediye hizmetinden neredeyse yarım fiyatına yararlanan yaşlı ve yardıma muhtaç sakinler dışında hemen herkes, özel sektöre seçmiştir."<sup>2</sup>

Yöntemin bir başka ortaya çıkış şekli, devletin bir kamu hizmetini yeterli olarak sunamaması sonucu ortaya çıkan talep fazlalığına dayalıdır. Bu durumda, devletin özel bir politikası olmamakla birlikte ve çeşitli sebeplere bağlı olarak hizmet yeterli üretilmemekte, böylece bu alan özel sektör firmalarınca doldurulmaktadır. Bu duruma örnek olarak eğitim ve sağlık hizmetleri verilebilir. Devlet bu alanlarda, talebi karşılamakta yetersiz kaldığından özel okul, dersane ve hastahane sayısında artış görülmektedir. Ayrıca "Bu gün genellikle devletin kamu hizmetlerini sağlamakta yetersiz kaldığı bölgelerde, piyasa firmaları devreye girerken, hemen boşluğu doldurmaya çalışmaktadırlar. Mesela; ABD'de suç oranının büyük hızla artması sonucu, halk özel güvenlik kurullarına ihtiyaç duymuştur. Evler ve işyerleri bu hizmetler için yılda 15 Milyar Dolar harcamaktadır. Bu miktar kamu güvenlik hizmetleri için harcanan miktara eşittir."<sup>3</sup>

Piyasa yönteminde, bir başka oluşum şekli de teknolojik gelişmeler sonucu ortaya çıkan özelleşme eğilimleriyle ilgilidir. Devlet bazı mal ve hizmet alanlarını özelleştirmeye açmak istemese de, teknolojik gelişmeler sonucu, özel sektörün bu alanlara girişi engellenememektedir. Özellikle radyo ve televizyon istasyonlarının ve haberleşme kuruluşlarının devlet tekelinde olduğu ülkelerde bunun etkileri açıkça görülmektedir. Gelişen teknolojik araçlar sayesinde, devletin milli sınırları içinden ve dışından uydu

<sup>1</sup> J. C. GOODMAN, Privatization, The National Center For Policy Analysis and Adam Smith Institute, NCPA, Dallas, 1985, s. 112.

<sup>2</sup> E. S. SAVAS, a.g.e., s.339.

<sup>3</sup> GOODMAN, a.g.e., s.58.

aracılığıyla kıtalar arası yayın yapabilen özel televizyon, radyo ve haberleşme istasyonları yasaklamaya rağmen istedikleri şekilde hizmet sunabilmektedirler. Bu durumda devlet de tüm yasaklamalara rağmen özelleşen bu alanları hukuk düzeni içine alarak tanımak zorunda kalmaktadır.

## B. TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME

### 1) Türkiye'de Özelleştirmenin Tarihçesi

Türkiye'de özelleştirmenin tarihi cumhuriyetin ilk yıllarına kadar uzanmaktadır. "Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası" kurulurken, bunun ileride özel kesime devri düşünülmüş ve kuruluş kanununun 8. maddesinde, bankanın, kendisine devredilen fabrikaları "%51 nama muharrer senetle kendisine ve Türk efrat ve eşhası hükmiyesine (gerçek ve tüzel kişilere) ait olmak üzere tesis edeceği Türk anonim şirketlerine devrederek, işletmeye mezun" olduğu belirtilmiştir.<sup>1</sup>

Bundan sonraki yıllarda, Türkiye'de gerçek anlamda ilk KİT olarak kabul edilen Sümerbank'ın kuruluş kanununun 11. maddesinde de özelleştirme ile ilgili olarak şu hüküm yer almaktadır: "Sümerbank devralacağı ve sermayesi tamamen devlete ait fabrikaları, devir tarihinden itibaren bir sene içerisinde mütehassis (uzman) heyetlerce takdir ettirilecek son haldeki hakiki kıymetleriyle mahdut mesuliyetli (sınırlı sorumlu) ve kendisine bağlı şirketler haline koymaya mecburdur. Bu şirketlerin hisse senetlerinin %100'ü banka adına yazılı olacaktır. Hükümetin teklifi üzerine umumi heyetçe verilecek karara göre bu hisse senetlerinin kısmen veya tamamen Türk eşhas ve müesseselerine (özel ve tüzel kişilerine) satılması caizdir. Bankanın devir alacağı iştirakler de mevzuu hisselerini idare meclisi kararı ve iktisat vekaletinin müsaadesi üzerine satabilir."<sup>1</sup> Söz konusu kanunlarda, özelleştirme uygulamasının sadece "Türk eşhas ve müesseselerine satış"la sınırlandırılması ve yabancı sermayeye karşı koruma altına alınmış olması dikkat çekicidir. Kuruluş kanunundaki bu bağlayıcı maddelere rağmen, Sümerbank'ın hisse senetleri satışı yoluyla halka açılarak özel sektöre devri mümkün olmamıştır.

Esasen, Türkiye'de özelleştirmenin temeli Atatürk döneminin (1923-1938) "devletçilik" uygulamasının özünde mevcuttur. Bu ilkeye göre, devletin ekonomideki rolü özel sektöre öncülük etmektir. Belirli bir sektörde özel sektör yeterince gelişme gösterdikten sonra devlet o alandan çekilecek ve elindeki ilgili kuruluşları özel sektöre devredecektir. Ekonominin temeli özel teşebbüse dayandırılmıştır. Devletin bu alandaki varlığı geçiş dönemine ait bir mecburiyettir. Nitekim 1933 yılında yayınlanan Ali İktisat Raporu'nda konuyla ilgili görüşler özetle şöyledir: "Piyasaya dönük yatırımlar, kamu özerk kuruluşları aracılığıyla yapılmalı; bu kuruluşlar serbest piyasa ekonomisi kurulları içinde yönetilmeli ve amaçlarına ulaştıktan sonra halkın iştirakine açılarak piyasaya dönük özerk çalışma prensipleri garanti altına alınmalıdır."

Cumhuriyet yönetimi, kuruluşundan başlayarak ülkenin ekonomik kalkınmasına büyük önem vermiş, bu amaçla da bir yandan özel sektör özendirilirken öte yandan da ekonomik gelişmeye hız kazandıran alt yapı yatırımlarına ve sanayi alanına girişimci olarak girilerek "Yeni Türkiye"nin inşası için büyük çaba harcanmıştır. Buna karşılık, Türkiye'de 1980'li yıllara kadar özelleştirme konusunda ciddi bir gelişme

<sup>1</sup> TUSIAD, a.g.e., s.39.

yaşanmamıştır. "1950 yılında iktidara gelen Demokrat Parti'nin programında özelleştirme vardır. Bu programda, kamu hizmeti niteliğini taşımayan alanlarda devletin işletmecilik yapmayacağı ve temel sanayi dışındaki KİT'lerin uygun şartlarda teker teker özel kesime devredileceği yer almaktadır."<sup>2</sup> Ne var ki 1950 ve sonrasındaki yıllarda özelleştirme konusu tekrar tekrar gündeme gelmesine ve hükümetlerin birinci derecede ekonomi politikasını teşkil etmesine rağmen, sürekli olarak yeni KİT'lerin oluşturulduğu ve sonraki yıllarda da bu eğilimin devam ettirildiği görülmektedir.

1980'li yılların başında "24 Ocak 1980 Kararları" olarak bilinen "Ekonomik Program Paketi" Türkiye'de ekonomik sistem politikasında köklü bir değişikliğin başlangıcı olmuştur. Bu kararların başlıca amaçları şunlardır:<sup>3</sup>

- Ekonomide fiyatların (faiz oranı, döviz kuru, mal ve hizmet fiyatları gibi) oluşum sürecini serbestleştirmek,
- KİT'lerin ekonomiye yaptığı olumsuz etkileri giderici rehabilitasyon çalışmalarına başlamak,
- Dış ticarete serbesti uygulamalarına hız verip, kalkınma stratejisi olarak dışa dönük, ihracat ağırlıklı politikalara yönelmek,
- Yabancı sermayenin ülkeye akışını geliştirici ve özendirici önlemler almak.

Türkiye'de KİT'lerin özelleştirilmesi ile ilgili olarak ilk ciddi çalışmalar, izlenen ekonomi politikasında köklü bir değişikliği beraberinde getiren 24 Ocak Kararları'ndan belli bir süre sonra, bu kararların getirdiği felsefe değişikliğinin tabii bir uzantısı olarak başlamıştır.<sup>4</sup> 1983 yılında gerçekleştirilen genel seçimlerde, özelleştirmeyi siyasi bir felsefe olarak benimseyen ve parti programlarında buna yer veren Anavatan Partisi'nin (ANAP) iktidara gelişiyle hız kazanmıştır. ANAP hükümeti kurulur kurulmaz bu konudaki hukuki düzenlemeler hızla sürdürülmüştür. Parti programınının 10. maddesinde "devlet sanayii ve ticarete ana prensip olarak girmemelidir" denmektedir.<sup>5</sup>

Bu gelişmelerden sonra, Türkiye'de özelleştirme konusu yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanmış ve bu yöndeki uygulamalar 1984 yılından itibaren çeşitli tarihlerde yürürlüğe giren kanunlar, kanun hükmünde karamameler ve yönetmelik hükümleri çerçevesinde, yetkili organlar tarafından alınan kararlar doğrultusunda yürütülmüştür. Şimdi bu kanunlar çerçevesinde Türkiye'de özelleştirmenin hukuki yapısını kısaca inceleyelim.

## 2) Türkiye'de Özelleştirmenin Hukuki Yapısı

### a) 2983 Sayılı Kanun ve 233 sayılı KHK

Ülkemizde 1983 yılından sonra gündeme gelen özelleştirme programına yönelik ilk hukuki düzenleme, 1984 yılında çıkarılan ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara ait tesislere, hisse senedi ihracı yoluyla gerçek ve tüzel kişilerin ortak edilebilmesine veya bu tesislerin işletme hakkının belli sürelerle

<sup>1</sup> Resmi Gazete "Sümerbank Kanunu", Kanun No: 2262, Tarih: 11.06.1993, Sayı: 2424

<sup>2</sup> Hulki CEVİZOĞLU, Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme, İlgili Yayınları, İstanbul, 1989, s.81.

<sup>3</sup> Halit SUIÇMEZ - Şevket YILDIRIM, a.g.e., s.71.

<sup>4</sup> Yahya DOĞAN, a.g.e., s.176.

<sup>5</sup> Hulki CEVİZOĞLU, a.g.e., s.83.

devrine imkan tanıyan 29.2.1984 tarih ve 2983 sayılı "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması hakkında Kanun"la getirilmiştir.

2983 sayılı Kanun'un birinci maddesinde Kanun'un amacı; "istikrarlı ve güvenilir gelir verilmesi suretiyle tasarrufları teşvik ederek sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmek"<sup>1</sup> şeklinde belirtilmektedir. Kanunda genel hatlarıyla; Kamu Ortaklığı Fonu'nun Kurulması ve kullanım alanları, gelir ortaklığı senetleri ile hisse senetleri çıkarılması, her türlü menkul kıymet ihracı ve bu yöntemlerle elde edilecek gelirlerin alt yapı tesislerinin finansmanında kullanılmasına ilişkin hükümler yer almaktadır. Söz konusu kanunda geçen "işletme hakkı devri" KİT'lerin belli bir süre ve bedelle mülkiyet hakkı saklı kalmak üzere gerçek ve tüzel kişilere kiralanması anlamına gelirken, hisse senetleri satışı, gerçek manada bir özelleştirme yöntemi olarak mülkiyet devrini içermektedir.

İşletme hakkı devri ve gelir ortaklığı senetleri uygulaması Türk Hukuk Mevzuatına bu kanunla birlikte yeni giren yöntemlerdir. "Gelir ortaklığı senetleri, kamu kuruluşlarına ait demiryolu ve hava limanları, baraj, köprü, elektrik santrali, otoyol, vb. gelirlerine gerçek ve tüzel kişilerin ortak olması için çıkarılacak senetler olarak tanımlanmıştır. Gelir ortaklığı senetleri Menkul Kıymetler Borsasına kote edilebilirler. Senetler hamiline yazılı olarak tanzim edilir (Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği 6. madde). Bu senetleri elinde bulunduran kişiler, alt yapı tesislerinin mülkiyetine değil sadece gelirine ortak olmaktadır."<sup>2</sup>

8.6.1984 tarih ve 233 sayılı olarak çıkarılan "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Karamame" KİT'lerin özelleştirilmelerine ilişkin hükümler de içermektedir. Daha önce 2929 sayılı Kanun'un 37. maddesinde geçen özelleştirmeye ilişkin hükümler, aynı kanunu yürürlükten kaldıran 233 sayılı KHK ile yeniden düzenlenmiştir. Buna göre 233 sayılı KHK'nin 38. maddesine<sup>3</sup> göre; Kanun Hükmünde Karamame kapsamındaki teşebbüs, bağlı ortaklık, müessese, işletme ve iştiraklerin, tasfiye, devir, satış ve işletme haklarının verilmesi kararının, Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu (EYKK) tarafından alınacağı ve söz konusu işlemlerin, 2983 sayılı Kanun esaslarına göre Kamu Ortaklığı Kurulu'nca yürütüleceği hükmüne bağlanmıştır.

#### **b) 3291 Sayılı Kanun ve 414 sayılı KHK**

1984 yılında çıkarılan 2983 sayılı Kanun'un ardından, KİT'nin özelleştirilmeleriyle ilgili ciddi anlamda ilk kanun, 1986 yılında çıkarılan 3291 sayılı Kanun'dur. Söz konusu Kanun'un "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ile İlgili Hükümler" başlığını taşıyan beşinci bölümünde<sup>4</sup>, kamu kuruluşlarının özelleştirme kapsamına alınması ve uygulamaların yürütülmesine ilişkin esaslar belirlenmiştir. Buna göre, 233 sayılı KHK'de adı geçen, tamamı devlete ait ve kamu iktisadi teşebbüsü statüsünde faaliyet gösteren kuruluşların

<sup>1</sup> Resmi Gazete, "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun", Kanun No: 2983, Tarih: 17.3.1984, Sayı: 18344

<sup>2</sup> Yahya DOĞAN, a.g.e., s.178.

<sup>3</sup> Resmi Gazete, "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Karamame", No: 233, Tarih: 18.6.1984, Sayı: 18485

<sup>4</sup> Resmi Gazete, "1211 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu, 3182 sayılı Bankalar Kanunu, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması hakkında Kanun, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, 7.11.1985 tarihli ve 3238 sayılı Kanun, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nda değişiklik yapılması ve 1177 sayılı Tütün Tekeli Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun", Kanun No:3291, Tarih: 3.6.1986, Sayı:19126

özelleştirme kapsamına alınmasına Bakanlar Kurulu, KİT'lerin müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri ile iştiraklerindeki payların özelleştirme kapsamına alınmasına da Yüksek Planlama Kurulu yetkili kılınmıştır. Özelleştirme programının yürütülmesi konusunda ise, 2983 sayılı yasa ile oluşturulan "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi" görevlendirilmiştir. Bu idare, özelleştirme programının yanı sıra, toplu konut uygulamalarının yürütülmesi, Kamu Ortaklığı Fonu'nun yönetimi ve Çalışanların Tasamurlarını Teşvik Hesabı'nda biriken paraların nemalandırılması gibi görevler de üstlenmiştir. 3291 sayılı kanunla, özelleştirme uygulamaları konusundaki karar merci, "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu" olarak belirlenmiştir.

Nisan 1990'da yürürlüğe giren 414 sayılı KHK ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, "Kamu Ortaklığı İdaresi" ve "Toplu Konut İdaresi" adı altında iki ayrı kuruluş olarak yeniden örgütlenilmiştir. Kamu Ortaklığı İdaresi, özelleştirme uygulamalarının yürütülmesi ve Kamu Ortaklığı Fonu ile Çalışanların Tasamurlarını Teşvik Hesabı'nın yönetimi konusunda görevli kılınmıştır. 6 Ocak 1992 tarihinde yürürlüğe giren 473 sayılı KHK ile de, özelleştirme uygulamaları konusundaki karar merci "Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu" olarak değiştirilmiştir.

Bu mevzuat dışında, doğrudan özelleştirme ile ilgili olmamakla beraber birçok kanun ve kanun hükmünde karamamede özelleştirmeye ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Ancak bütün bu düzenlemeler, bir takım genel esasların belirlenmesinden öteye gidememiş, uygulamaların gerektirdiği ihtiyaca cevap verecek sağlam bir hukuki altyapı oluşturulamamıştır. Gerek karar verme, gerekse uygulamalar konusunda getirilen yetki sınırlamaları, özelleştirme sürecinin uzamasına ve işlemlerin aksamasına yol açmıştır. Bunun yanı sıra, uygulamalar esnasında veya daha sonra ortaya çıkabilecek, başta sosyal problemler olmak üzere muhtemel sorunların çözümüne yönelik hukuki düzenlemelerin (işsizlik sigortası, anti kartel yasası vb.) mevcut bulunmaması da özelleştirmenin karşılaştığı en önemli yapısal sorunlardan biri olmuştur.<sup>1</sup>

Özelleştirme programından beklenen hedeflere ulaşılmasında karşılaşılan güçlüklerin giderilmesi amacı ile, uygulamalara esas teşkil eden 2983 ve 3291 sayılı kanunlarda çeşitli tarihlere değişikliğe gidilmiştir. Ancak bu sınırlı değişikliklerin, özelleştirme mevzuatındaki karmaşık yapıyı çözemediği görülmüştür. Gerek bu karmaşık yapıdan kaynaklanan sorunların, gerekse özelleştirme uygulamalarının sonucuna bağlı olarak karşılaşılan sosyal, ekonomik ve hukuki problemlerin çözümü için yeni düzenlemeler yapılması kaçınılmaz olmuştur.

### c) Son Düzenlemeler ve 4046 Sayılı Kanun<sup>2</sup>

Özelleştirmede karşılaşılan sorunların giderilmesi ve programa hız kazandırılması amacı ile uygulamalar konusundaki hukuki ve idari yapının değiştirilmesine yönelik ilk gerçekçi adım 1992 yılında atılmıştır. Bu tarihte başlayan mevzuat değişikliği çalışmaları 1994 yılında tamamlanmış ve konuya ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içeren bir dizi karamame çıkarılmıştır. 11 Mayıs 1994 tarihinde yürürlüğe giren ve hükümete özelleştirme uygulamaları konusunda düzenleme yapma yetkisi veren 3987 sayılı Yetki

<sup>1</sup> Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB), Aylık Rapor, Ankara, Kasım 1996, s.3.

<sup>2</sup> Başbakanlık Ö.İ.B., a.g.r., s.4-5.



Kanunu'na dayanılarak çıkarılan 530, 531, 532 ve 533 sayılı Kanun Hükmünde Karamameler 6 Haziran 1994, 546 sayılı Kanun Hükmünde Karamame işe 7 Temmuz 1994 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ancak, söz konusu 5 karamamenin dayanağı olan 3987 sayılı Yetki Kanunu, 7 Temmuz 1994 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Daha sonra ise, bu kanun çerçevesinde çıkarılan 530, 531, 532, 533 ve 546 sayılı kanun hükmünde karamamelerin iptali ve bu konuda yürütmenin durdurulması amacı ile Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvuru değerlendirilerek 21 Temmuz 1994 tarihinde karara bağlanmış ve söz konusu karamameler iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin iptale ilişkin gerekçeli karar, 5 Ağustos 1994 tarihli Resmi Gazete'nin mükerrer sayısında yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu iptal kararın sonucu, özellikle yapısal açıdan getirilen değişiklikler nedeniyle doğacak hukuki boşluğa, Bakanlar Kurulunun 31 Temmuz 1994 tarihinde aldığı prensip karar ile açıklık getirilmiştir. Konuya ilişkin olarak 3 Ağustos 1994 tarihinde yayınlanan Başbakanlık Genelgesi'nde, Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli iptal kararının Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bu konudaki idari eylem ve işlemlerin, iptal kararından önceki mevzuat çerçevesinde yürütülmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede İdare, 5 Ağustos 1994 tarihinden itibaren yeniden Kamu Ortaklığı idaresi adı altında ve eski statüsünde faaliyetlerine devam etmiştir.

Yine aynı tarihten itibaren, özelleştirmeye ilişkin esasların, üzerinde fikri ve siyasi açıdan uzlaşma sağlanabilecek bir kanun çerçevesinde yeniden düzenlenmesi konusunda çalışmalara başlanmıştır. Bu çalışmalar sonucunda, bütün siyasi partilerin ve sendikaların önerileri de dikkate alınarak hazırlanan "4046 sayılı Özelleştirme Kanunu", 27 Kasım 1994 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile daha önceki mevzuatta yapılan değişiklikler ve getirilen yeni düzenlemeler, ana başlıklar itibariyle şöyledir:<sup>1</sup>

- "Özelleştirme Yüksek Kurulu" oluşturulmuştur.
- "Özelleştirme idaresi Başkanlığı" kurulmuştur.
- Özelleştirme uygulamaları sırasında veya sonrasında işini kaybedenlere, kanunda belirtilen hükümler çerçevesinde, yasalardan veya toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında ek bir iş kaybı tazminatı ödenmesi öngörülmüştür.
- "Özelleştirme Fonu" oluşturulmuştur.
- Özelleştirmenin kapsamı genişletilmiş, iktisadi devlet teşekkülleri ile bunlara ait kurum ve payların yanı sıra, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da özelleştirilebilmesine imkan tanıyan düzenlemeler yapılmıştır.
- Erken emekliliğin teşviki amacıyla, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda Emekli Sandığı'na tabi personelden hizmet süresi itibariyle emeklilik hakkı kazananlara, bu hakkı kazandıkları tarihten itibaren iki ay içinde emekli olmayı istemeleri halinde ikramiyelerinin % 30 fazlası ile ödenmesi hükmüne bağlanmıştır.
- Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda çalışan personelin sosyal yardım zammı ödemelerinin Özelleştirme Fonu'ndan karşılanması öngörülmüştür.

<sup>1</sup> Resmi Gazete, "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun Hükmünde Karamamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", Kanun No: 4046, Tarih: 27.11.1994 Sayı: 22124

- Kapsamdaki kuruluşlarda uygulamalar sonucu kadrosu iptal edilen memur ve sözleşmeli personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki boş kadro ve pozisyonlara atanmalarına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.
- Özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin, genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması hükme bağlanmıştır.
- Stratejik nitelikteki kuruluşlarda imtiyazlı hisse bulundurulması öngörülmüştür.

### 3) Türkiye'de Özelleştirme Hazırlık Çalışmaları

1983 yılında başlatılan, özelleştirmenin hukuki temellerinin oluşturulmasına yönelik çalışmalarla birlikte uygulamaya yönelik çeşitli hazırlık çalışmaları da gerçekleştirilmiş ve halen devam etmektedir. Türkiye'de özelleştirme hazırlık çalışmalarını yürütmek ve gerekli araştırmaları yaparak bir "ana plan" hazırlamak için DPT aracılığıyla uluslararası mali piyasalardan yardım istenmiştir. Bu çağrıya karşılık veren yedi uluslararası danışman kuruluşun teklifleri incelendikten sonra, özelleştirme hazırlık çalışmalarını yürütmek üzere ihale, bir Amerikan şirketi olan "Morgan Guaranty Trust Company" ye verilmiştir. Firma yaptığı çalışmalar sonucunda bir "Özelleştirme Ana Planı" hazırlayarak Mayıs-1986'da hükümete sunmuştur. Bu arada hükümet plandan ayrı olarak yürüttüğü çalışmaları sonucu Haziran-1986'da 3291 sayılı Özelleştirme Kanunu'nu çıkarmıştır.

Morgan Guaranty Bank'ın hazırladığı ana plan ile aynı yıl hazırlanan 3291 sayılı Kanun ve son olarak yürürlüğe giren 4046 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilen hazırlık çalışmaları temel olarak; amaçların belirlenmesi, önceliklerin sıralanması, yöntemlerin belirlenmesi ve son olarak da mevcut KİT'lerin yeniden yapılandırılmasına yönelik önerileri kapsamaktadır. Yürürlükteki 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu ve Özelleştirme Ana Planı çerçevesinde bu çalışmaları kısaca inceleyelim.

#### a) Özelleştirme Programının Amaçları

Türkiye'de özelleştirme ile devletin ekonomideki sınai ve ticari aktivitesinin en aza indirilmesi hedeflenirken, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulması, devlet bütçesi üzerindeki KİT finansman yükünün azaltılması, sermaye piyasasının geliştirilmesi ve atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması, bu yolla elde edilecek kaynakların altyapı yatırımlarına katalize edilebileceği hesaplanmaktadır. Bu yönüyle Türkiye'de özelleştirmenin temel amacı nihai olarak, devletin ekonomide işletmecilik alanından tümüyle çekilmesini sağlamaktır. Bu açıdan değerlendirildiğinde özelleştirme uygulamaları ile, bir yandan mali piyasalara ve dolayısıyla sermaye piyasalarına yönelmeyen yerli veya yabancı tasarrufları bu piyasalara yönlendirerek yeni kaynaklar yaratılması, diğer yandan da kamu kesiminin fonlar üzerindeki talebi nedeniyle sıkışan mali piyasa üzerindeki olumsuz baskının engellenmesi hedeflenmektedir.

Esasen, önceki bölümde ileri sürülen KİT'lere ilişkin kronikleşmiş sorunların çözümü, ve bu işletmelerin Optimal yöntemlerle özel sektöre devredilerek ekonomik kalkınmanın hızlandırılması yaklaşımı Türkiye'de özelleştirmenin en önemli gerekçesini oluşturmaktadır. "Buna karşılık Türkiye'de özelleştirmenin

temel amaçları Morgan Guaranty ile Wyvem Research Associate (WRA) firması tarafından, üst düzey kamu görevlileri arasında yapılan bir ankete dayalı olarak belirlenmiştir. Bu anket ve araştırma sonucuna göre ülkemizde özelleştirmede birinci amaç pazar güçlerinin ekonomiyi harekete geçirmesine imkan verilmesi, ikinci olarak da verimliliğin artırılmasıdır.<sup>1</sup> Önem derecesine göre 14 madde halinde sıralanan ankette en son göz önüne alınabilecek olan amaç ise devlete gelir sağlanması olduğu bildirilmiştir.

Özelleştirme Ana Planı'ndan hareketle DPT, 1987 yılı programında özelleştirmenin başlıca amaçlarını altı maddeye indirgeyerek şu şekilde sıralamıştır.<sup>2</sup>

- Piyasa güçlerinin ekonomiyi harekete geçirmesine izin vermek,
- Üretkenlik ve verimliliği arttırmak,
- Mal ve hizmetlerin kalite, miktar ve çeşitliliğini arttırmak,
- Sınai mülkiyeti tabana yaymayı teşvik etmek,
- Sermaye piyasasının gelişmesini hızlandırmak,
- KİT'lerin bütçe üzerindeki yükünü azaltmak.

Görüldüğü gibi DPT'nin resmi olarak ortaya koyduğu, Türkiye'de özelleştirmenin amaçları içerisinde sosyal, toplumsal ve siyasi amaçlardan çok ekonomik ve mali amaçlar öncelik kazanmaktadır. Buna karşılık uygulamada, özelleştirmenin amaçları arasındaki öncelik sıralamasının politik tercihler yönünde değiştiği ve en son sırada yer alan "devlete gelir sağlamak ve bütçe açıklarını finanse etmek" amacının en ön sıraya geçtiği görülmektedir. Nitekim Dünya Bankası Türkiye Temsilciliğinde görev yapan Sven B. Kjellström'ün 1990 yılı Raporu'nda şu ifade yer almaktadır:<sup>3</sup> "Türkiye'de özelleştirme uygulamalarında etkinliğin ve verimliliğin artırılması amacı geri plana itilerek, özelleştirme stratejisi bütçe açıklarını finanse edecek bir durum almıştır."

## b) Özelleştirme Yöntemleri

Türkiye'de özelleştirme ile ilgili hazırlık çalışmalarını büyük ölçüde yürüten Morgan Guaranty Bank'ın hazırladığı "Özelleştirme Ana Planı"na göre en başarılı özelleştirme şekli "mülkiyetin devrini" içeren yöntemlerdir. Plan'a göre mülkiyetin devrini içermeyen yöntemler ancak "derhal satılamayacak" KİT'ler için kullanılabilir. Buna göre Ana Plan'da yer alan özelleştirme yöntemleri iki kategori halinde gösterilebilir:

•- Mülkiyet devrini gerektiren yöntemler; Tüm şirketin satışı, aktiflerin çoğunun satışı, fabrikaların satışı, hisse senetlerinin satışı, bağlı ortaklık hisse senetlerinin satışı.

•-Mülkiyet devrini gerektirmeyen yöntemler; Gelir ortaklığı senetleri, kiralama, yönetim devri, hizmetlerin sözleşme ile yaptırılması, özel kesimin teşviki, avantajların ve kısıtlamaların kaldırılması.

<sup>1</sup> TÜSİAD, a.g.e., s.110.

<sup>2</sup> Rıdvan KARLUK, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, ESBANK, İstanbul, 1994, s.132.

<sup>3</sup> Halit SUİÇMEZ - Şevket YILDIRIM, a.g.e., s.96.

Ana planda bu yöntemlerin belirlenmesi yanı sıra, özelleştirilecek kuruluşların öncelik sırasına konmasından sonra, hangi öncelik sırasındaki kuruluşun hangi yöntemle özelleştirilmesi gerektiğine dair de açıklamalar verilmektedir (Tablo: 24 ).

Türkiye'de özelleştirme yöntemleri, çıkarılan özelleştirme kanunlarında da ayrıntılı olarak sayılmışlardır. 3291 sayılı Özelleştirme Kanunu'nda yeterince açıklama yapılmamakla birlikte 13. maddede özelleştirme yöntemleri dört madde olarak sıralanmıştır. Yürürlükte bulunan 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu'nun 18. maddesinde özelleştirme yöntemleri tanımlanarak sayılmıştır. Buna göre Türkiye'de özelleştirme programına esas olacak yöntemler Kanun'da şöyle yer almıştır:<sup>1</sup>

•- Satış : Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleriyle varlıklarının mülkiyetinin kısmen veya tamamen bedel karşılığı devredilmesi ya da bu kuruluşların hisselerinin tamamının veya bir kısmının, kuruluşların içinde buldukları şartlar da dikkate alınarak yurt içi ve yurt dışında halka arz, gerçek veya tüzel kişilere blok satış, gecikmeli halka arzı içeren blok satış, çalışanlara satış, borsada ve/veya özel emir ile satış, menkul kıymetler yatırım fonları ve/veya menkul kıymetler yatırım ortaklarına satış veya bunların birlikte uygulanması yoluyla bedel karşılığı devredilmesidir.

•- Kiralama : Kuruluşların aktiflerindeki varlıklarının kısmen veya tamamen bedel karşılığında ve belli bir süre ile kullanma hakkının verilmesidir.

•- İşletme Hakkının Verilmesi : Kuruluşların bir bütün olarak veya aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimlerinin -mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla- bedel karşılığında belli süre ve şartlarda işletilmesi hakkının verilmesidir.

•- Mülkiyetin Gayri Ayni Hakların Tesisi : Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleri ile varlıklarının mülkiyeti ilgili kuruluşa ait olmak kaydıyla, Türk Medeni Kanunu'nda öngörülen şekil ve şartlar dahilinde, malikin kullanma hakkına ilişkin bazı tasarruflara nza gösterilmesine veya malikin mülkiyete bağlı haklarını kullanmasından vazgeçmesi sonucunu doğurmasına ilişkin hakların tesisidir.

•- Gelir Ortaklığı Modeli ve İşin Gereğine Uygun Sair Hukuki Tasarruflar : Kuruluşların özellikleri ve yapıları da dikkate alınarak, yukarıda belirtilen özelleştirme yöntemleri dışında kalan ve genel hükümler ile özel kanunlarda belirtilen diğer yöntemlerdir.

Aynı maddenin C bendinde yapılacak ihalelerde geçerli usul beş madde olarak sayılmıştır. Kanunda geçen ihale usulleri şunlardır; a) Kapalı Teklif usulü. b) Pazarlık usulü. c) Açık arttırma usulü. d) Açık teklif Usulü. e) Belirli istekliler arasında kapalı teklif usulü.

<sup>1</sup> Resmi Gazete, "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", Kanun No: 4046, Tarih: 27.11.1994, Sayı: 22124

Yukanda sayılan yöntemlerin hangisinin kullanılacağı kararında yetkili merci 4046 sayılı Kanun'un 3. maddesinde zikredilmiştir. Buna göre, kuruluşların yukanda sayılan özelleştirme yöntemlerinden hangisiyle aynı ayrı ya da birlikte özelleştirileceğini belirlemeye "Özelleştirme Yüksek Kurulu" görevidir. Ayrıca Kanun'un "ilkeler" başlıklı ikinci maddesinde, Kurul'un özelleştirme yöntemini belirlerken; "Kuruluşların özelliklerine ve içinde buldukları şartlara göre (aynı ayrı) özelleştirme yöntemlerinin belirlenmesi" ilkesine uyacağı ifade edilmiştir.

### c) Özelleştirmede Öncelik Sıralaması

Özelleştirilecek kuruluşların sıralanmasında mevcut iki görüş vardır. Bir kısım yazarlar, verimsiz çalışan ve zarar eden KİT'lerin, bir an önce bu kuruluşları daha verimli hale getirebilecekleri varsayılan özel kesime derhal devredilmesi gerektiğini ileri sürmektedirler. Diğer bir kısım yazarlar ise önceliğin, verimli çalışarak kar eden kuruluşların satışında olması gerektiğini, böylece karlı bir kuruluşun hisselerine yatırım yapan halkın sermaye piyasasına ve özelleştirme politikalarına güveninin artmasıyla, sonraki satışların daha rahat gerçekleştirilebileceğini savunmaktadırlar.

"Özelleştirme programının genel çerçevesini belirlemek üzere hazırlanan Özelleştirme Ana Planı'nda, önceliklere ilişkin bu belirsizliğin aşılması için bir sıralama yapılmıştır. Morgan Guaranty Fıması, ülkemizde özelleştirilecek KİT'leri; "ekonomik yaşayabilirlik" (economic viability) ve "yatırım gereksinimleri" (investment requirements) ilkeleri doğrultusunda analiz etmiştir. Sonuçta Özelleştirilecek KİT'ler öncelik sırasına göre üç ana grup ve sekiz alt gruba ayrılmıştır."<sup>1</sup> Aynı zamanda,, bu kuruluşların her birinin hangi öncelikli yöntem veya yöntemlere göre özelleştirilebileceği de ayrıca ortaya konmuştur. Morgan Bank'ın bu konudaki çalışmaları 24 numaralı tabloda gösterilmiştir.

#### BİRİNCİ ÖNCELİK

*I. Tamamen Satılabilecek KİT'ler:* 1.TURBAN, 2.THY, 3.USAŞ, 4.Seçilmiş İştirakler

*II. Çoğunluk Payı Satılabilecek KİT'ler:* 1.YEMSAN, 2.ÇİTOSAN

*III. Büyük Kısmı Satılabilecek KİT'ler:* 1.TİGEM2, TPAO, 3.ETİBANK

#### İKİNCİ ÖNCELİK

*I. Bazı Bölümleri Satılabilecek Geri Kalan Kısmı ise Rehabilitasyona Tabi Tutulacak KİT'ler :*  
1.SÜMERBANK (tekstil, deri ve perakende satış mağazaları), 2.TSEK

*II. Tedricen Özelleştirilecek KİT'ler :* 1.PTT, 2.TEK

*III. Özelleştirilmesi Muhtemel KİT'ler :* 1.EBK, 2.TKİ, 3.MKEK, 4.ORÜS

*IV. Devlet Desteği İle Özelleştirilebilecek KİT'ler:* 1.ÇAYKUR, 2.TÜRKİYE ŞEKER FABRİKALARI A.Ş., 3.SEKA, 4.PETKİM, 5.TÜGSAŞ, 6.TDÇİ, 7.ASOK, 8.TTK

#### ÜÇÜNCÜ ÖNCELİK

*I. Kamu Hizmeti Yapan KİT'ler :* 1.DMO, 2.T.DENİZCİLİK İŞLETMELERİ, 3.TCDD, 4.DHMI, 5.TMO, 6.TZDK 7.TUSAŞ

<sup>1</sup> DPT, Başlangıcından Bugüne Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları (1984-1994), DPT Yayını, Ankara, 1994, s.4.



Tablo 24 : Morgan Guaranty Master Planında Yer Alan Özelleştirme Yöntemleri

Yöntemler	Kategoriler							
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
<b>Mülkiyet Devri</b>								
Bütün Şirketlerin Satışı	■	■						
Varlıkların Büyük Bir Kısımının Satışı		■						
Tesis ve Varlıkların Satışı		■	■	■		■	■	
Bazı Varlıkların Satışı			■		■			
İştirak Hisselerinin Satışı			■					
<b>Diğer Özelleştirme Alternatifleri</b>								
Gelir Ortaklığı Senetleri			■					■
Kiralama			■				■	■
Yönetim Sözleşmesi						■	■	■
Hizmet Sözleşmesi								■
Özel Kesimin Teşvik Edilmesi					■	■	■	
Avantajların ve Kısıtlamaların Kaldırılması						■	■	

Hükümet Morgan Bank'ın bu sıralamasını gerçekçi bulmayarak uygulamaya koymamış ve her KİT için özelleştirme raporları hazırlanmasını istemiştir. Bunun üzerine elde edilen verilerin ışığında Bakanlar Kurulu, 87/12184 sayılı kararıyla, Petrokimya A.Ş. (PETKİM) ile Sümerbank'ın özelleştirilmesi için prensip kararı almış, buna rağmen Türkiye'de ilk özelleştirme uygulaması TELETAS'la başlamıştır.

Ayrıca 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu'nun 2. maddesinde, kamu bankalarının da öncelikle programa alınması gerektiği ifade edilerek "Özelleştirme uygulamaları çerçevesinde kamu bankalarının da öncelikle özelleştirilecek kuruluşlar arasına alınarak süratle özelleştirilmesinin sağlanması" ifadesi kullanılmıştır. Nitekim 1996 yılında iktidarı devralan Refah Partisi ve Doğruyol Partisi Koalisyon Hükümeti, kamu bankalarından; ETİBANK, Denizbank ve Anadolu Bankası A.Ş.'ni özelleştirme kararı almıştır. Konuyla ilgili Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yapılan açıklama şu şekildedir: "Etibank Bankacılık A.O. ile 18/9/1996 tarih ve 96/8532 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na istinaden mevduat kabul etmek ve diğer her türlü bankacılık işlemlerini yapmak üzere kurulmuş bulunan Denizbank A.Ş. ve Anadolubank A.Ş. hisselerinin tamamı T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından, münferiden (tek tek), "blok satış" yöntemi ile özelleştirilecektir." Yalnız Etibank'a ait Elazığ'da bulunan "Sodyum Bikromat Tesisi" satışına konu edilmemiştir.

#### 4) Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarına Bir Bakış

##### a) Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar:

1985 yılından itibaren 157 kuruluş özelleştirme kapsamına alınmıştır. Bu kuruluşlardan bir bölümü, 233 sayılı KHK kapsamında tamamı kamuya ait KİT statüsündeki kuruluşlardır. Diğer bir bölümü ise, a/o 50'nin üzerinde kamu payı bulunan bağlı ortaklık statüsündeki kuruluşlar ile kamu iştirakleridir.

Öte yandan, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 23 Aralık 1994 tarihinde aldığı bir karar doğrultusunda Maliye Bakanlığı ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne ait 4 taşınmaz özelleştirme kapsamına alınmıştır. Bu kuruluşlardan 9 tanesi daha sonra çeşitli nedenlerle özelleştirme kapsamından çıkarılmıştır. Bunlar arasında yer alan T. Öğretmenler Bankası Mayıs 1992'de Halk Bankası'na, Denizcilik Bankası ise Kasım 1992'de Emlak Bankası'na devredilmiştir. BASF-Sümerbank Kimya Sanayi A.Ş. ile Güney Sanayi'deki kamu payları, daha önce bu paylara sahip olan Sümer Holding'e, TÜLOMSAŞ, TÜDEMSAŞ ve TÜVASAŞ, TCDD'ye iade edilmiştir. Nisan 1987'de özelleştirme kapsamına alınan Gübre Fabrikaları A.Ş. 1989 yılında kapsamdan çıkarılmıştır. Yine kapsama alınan Boğaziçi Hava Taşımacılığı A.Ş. ise tasfiye edilmiştir. 1985-1990 yılları arasında bazı yarım kalmış tesislerin özel sektöre devri konusunda da çalışmalar yapılmıştır. Halen özelleştirme kapsamında 53 kuruluş ile bazı taşınmazlar bulunmaktadır. Bu kuruluşların 35 tanesinde % 50'nin üzerinde kamu payı vardır.

#### **b) Gerçekleştirilen Uygulamalar:**

Özelleştirme çalışmaları, 1984 yılında kamuya ait yarım kalmış tesislerin tamamlanması veya yerine yeni bir tesis kurulması amacı ile özel sektöre devri uygulamaları ile başlamıştır. 1986 yılından itibaren hız kazanan ve tamamı kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirme kapsamına alınması yoluyla yürütülen program çerçevesinde, idare tarafından bugüne kadar 115 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmış ve bu kuruluşlardan 95'inde hiç kamu payı kalmamıştır. Blok satış, halka arz, uluslararası arz, İMKB' DE satış veya varlık satışı biçiminde kısmen özelleştirme işlemi gerçekleştirilen diğer 19 kuruluşta ise halen kamu payı bulunmaktadır.

Özelleştirme uygulamalarının başlatıldığı 1985 yılından 1994 yılı sonuna kadar geçen 9 yıllık sürede kapsama alınan kuruluşların yansından fazlası tamamen özelleştirilmiştir. Ancak, daha önce ÇİTOSAN'ın bağlı ortaklığı statüsünde faaliyet gösteren çimento fabrikaları dışında, bu kuruluşların hemen tamamı, kamunun azınlık hissesine sahip olduğu iştiraklerdir. Bugüne kadar, YEM Sanayi dışında gerçek anlamda bir KİT özelleştirmesi söz konusu olamamıştır.

1985 yılından bugüne kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 66.4 trilyon TL (3.1 milyar \$) seviyesindedir. Bir bölümü vadeli ve döviz cinsinden gerçekleştirilen bu hisse senedi ve varlık satış işlemlerinden 31 Ağustos 1996 itibarıyla 55 trilyon TL (yaklaşık 2.7 milyar \$) net giriş sağlanmıştır. Yıl bazında uygulama tutarı ile net giriş tutarı arasındaki fark, vadeli işlemlere ilişkin taksit ödemelerinden kaynaklanmaktadır. Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlardan elde edilen 30.4 trilyon TL'lik (1 milyar \$) temettü geliri ve 18.3 trilyon TL'lik (400 milyon \$) diğer kaynaklarla birlikte 1985-1995 dönemi toplam kaynakları 103.7 trilyon TL (4.1 milyar \$) seviyesine ulaşmaktadır.

Aynı dönemde özelleştirme uygulamaları çerçevesinde 99.1 trilyon TL (yaklaşık 3.9 milyar \$) tutarında harcama yapılmıştır. Özelleştirme uygulamalarına ilişkin harcamaların % 60'a yakın bölümü, kapsamdaki kuruluşlara sermaye iştiraki ve borç biçiminde aktarılan finansmandan oluşmaktadır.

**c) İhale Prosedürü Devam Eden Kuruluşlar:**

•—Denizcilik işletmeleri:

TDİ'ye ait, İzmir-Konak'da, üzerinde eski balık hali bulunan bir taşınmazın kullanım hakkı devri için 17 Nisan 1995'den itibaren verilen ilanlarla açılan ihalede, son teklif verme tarihi olan 2 Mayıs 1995 itibarıyla yalnız İZBELTUR Ltd. Şti. ile İzmir Büyükşehir Belediyesi Ege Şehir Plânlaması Teknolojik İşbirliği A.Ş. ortaklığından teklif alınmıştır. Alınan bu teklif Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 17 Ekim 1995 tarihli karar ile onaylanmış ve söz konusu taşınmazın, 25 yılına bu ortak girişim tarafından kurulacak şirkete kiralanmasına karar verilmiştir. Kira bedeli, yıllık emlak vergisi tutarında olacaktır. Devir sözleşmesi henüz imzalanmamıştır. Özelleştirme Yüksek Kurulu, TDİ'ye ait Hasköy Bakım Onanım Atölyesi'nin, müze yapılması koşuluyla 255 milyar TL bedelle Vehbi Koç Vakfı'na satılmasını kararlaştırmıştır. 16 Mayıs 1996 tarihli Kurul karar doğrultusunda satış sözleşmesi önümüzdeki günlerde imzalanacaktır.

Öte yandan TDİ'ye ait Antalya, Tekirdağ, Trabzon, Rize, Ordu, Sinop, Giresun ve Hopa limanlarının işletme hakkı devri yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla, 25 Eylül 1996 tarihinden itibaren verilen ilanlarla açılan ihalede son teklif verme tarihi olan 25 Ekim 1996 itibarıyla toplam 45 teklif alınmıştır. Teklif sahipleri ile pazarlık görüşmelerine başlanmıştır.

•—PETLAS Lastik Sanayi A.Ş.

PETLAS'ta bulunan %99.96 oranındaki kamu payının blok satışı amacıyla, 30 Eylül 1996 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. İhalede son teklif verme tarihi olan 4 Kasım 1996 itibarıyla 5 teklif alınmıştır. Teklif sahipleri ile pazarlık görüşmelerine başlanmıştır.

•—Deniz Nakliyatı T.A.Ş.

Şirkette bulunan % 99.92 oranındaki payın blok satışı için 28 Eylül 1995'den itibaren verilen ilanlarla açılan ihalede son teklif verme tarihi olan 4 Kasım 1995'de 7 teklif alınmıştır. Teklif sahipleri ile pazarlık görüşmeleri sürdürülmektedir.

•—TURBAN Turizm A.Ş.

TURBAN'a ait Ürgüp Moteli ve Akçay Tatil Köyü ile Akçay'da bulunan iki arsanın satış yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla 11 Kasım 1996 tarihinde tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. İhale'de son teklif verme tarihi 16 Aralık 1996 olarak belirlenmiştir. Öte yandan TURBAN'a ait Marmaris Tatil Köyü'nün 17 yılına kiralanmasına ilişkin olarak, 10 Mayıs 1996 tarihinden itibaren verilen ilanlarla açılan ihalede, ise pazarlık görüşmeleri tamamlanmış ve en uygun teklifin, 17 yıllık kira bedeli olarak 17 milyon 10 bin ABD Doları ile TOPRAK Turizm İşletmeleri A.Ş. tarafından verildiği belirlenmiştir. Sonuçlar Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun onayına sunulacaktır.

•Etibank Bankacılık A.O - Denizbank A.Ş. - AnadoluBank A.Ş.

Yukarıda adı geçen her bir bankanın blok satışı amacıyla 18 Kasım 1986 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. İhalede son teklif verme tarihi 16 Aralık 1996'dır.

•Aşağıda isimleri yazılı kuruluşların, sahip oldukları kamu hisselerinin tamamının ayrı ayrı blok satışı amacıyla, 4 Kasım 1996 tarihinden itibaren verilen ilanlarla, ihale açılmıştır. İhalede, her bir kuruluş için ayrı olmak üzere, son teklif verme tarihi 2 Aralık 1996'dır.

- ERGANİ Çimento Sanayii Ticaret A.Ş.
- KURTALAN Çimento Sanayii Ticaret A.Ş.
- KONYA Krom Magnezit Tuğla Sanayii Ticaret A.Ş.
- FİLYOS Ateş Tuğlası Sanayii Ticaret A.Ş.
- BOZÜYÜK Seramik Sanayii Ticaret A.Ş.

•Ayrıca, ÇEMAŞ Döküm Sanayii Ticaret A.Ş., ve ÇİMHOL Çimento ve Yan Mamulleri Sanayii Holding A.Ş.'lerinin her birine ait %49.61'lik kamu hisselerinin blok satışı amacıyla, 4 Kasım 1996 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. Son teklif verme tarihi her iki kuruluş içinde 2 Aralık 1996 olarak belirlenmiştir.

#### d) 1994 Yılı Sonu Uygulamaları ve 1997 Yılı Programı

1996 yılı sonuna kadar, halen ihale veya satış prosedürü devam eden kuruluşlardan;

- TDI'ye ait 8 limanın işletme hakkı devri,
- PETLAS'ın blok satışı,
- DENİZ NAKLİYAT'ın blok satışı,
- TURBAN Marmaris Tatil Köyü'nün kiralanması, Ürgüp Moteli, Akçay Tatil Köyü ve iki arsanın satışı,
- 2 çimento fabrikası, 3 Toprak Grubu Şirket ile 2 iştirak payının satışı,
- Etibank, Denizbank, AnadoluBank'ın blok satışı, işlemlerinin tamamlanması planlanmaktadır.

Bunların yanı sıra hazırlıkları sürdürülen fakat henüz ihale aşamasına gelmemiş bulunan; a) TURBANA'a ait diğer tesis ve varlıkların satışı veya işletme hakkı devri, b) T. GEMİ SANAYİ ve T. DENİZCİLİK İŞLETMELERİ'ne ait varlık ve taşınmazların satış / işletme hakkı devri, c) ORÜS'e ait işletmelerin varlık bazında satışı, ç) ERDEMİR'deki kamu hisselerinin satışı, d) HAVAŞ'daki % 40 hissenin halka arzı, e) KBI'deki kamu hisselerinin blok satışı, f) PETKİM'deki kamu hisselerinin satışı, g) TÜPRAŞ'a ait rafinerilerden bir bölümünün satışı, h) POAŞ hisselerinin satışı, ı) ERDEMİR'deki kamu hisselerinin satışı, i) SÜMER HOLDİNG'e ait işletme birimleri ile taşınmazların satışı, j) Elektrik santrallerinin işletme hakkı devri, k) PETLAS'ın blok satışı, l) SDÇİ (Sivas Demir Çelik İşletmeleri)'nin blok satışı, m) EBK ve T. Süt Endüstrisi A.Ş.'ne ait tesis ve varlıkların satışı ile özelleştirme kapsamındaki bazı iştirak hisselerinin

satışı ve taşınmazların satış veya devri konusundaki ihale hazırlıklarının 1996 yılı sonu ve 1997 yılı içinde tamamlanarak ilan aşamasına gelinmesi öngörülmektedir.

#### e) Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin Özelleştirme Çalışmaları

Bilindiği gibi, Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin özelleştirilmesine ilişkin olarak çıkartılan ve Mayıs 1995'te yürürlüğe giren 4107 sayılı Kanun'un, bu konuda Özelleştirme Yüksek Kurulu'na tanınan yetkiler ile Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na verilen görevleri düzenleyen bazı maddeleri, Şubat 1996'da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Daha sonra, 5 Ağustos 1996 tarihinde yürürlüğe giren 4161 sayılı Kanun'la yeni bir düzenleme getirilmiştir.

Buna göre, şirketin %49 oranındaki hissesinin %34'lük bölümünün gerçek ve tüzel kişilere satışına ilişkin işlemler 4046 sayılı yasa çerçevesinde Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yürütülecek, nihai devir işlemleri Bakanlar Kurulu tarafından onaylanacaktır. Katma değerli hizmetlerin lisans devri işlemleri konusunda ise Ulaştırma Bakanlığı görevli kılınmıştır. Ayrıca, hisse satışı ve lisans devrine ilişkin değer tespiti için değer tespit komisyonları, ihale işlemleri için de bir ihale komisyonu oluşturulacak; Ulaştırma Bakanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Sermaye Piyasası Kurulu ve Türk Telekom A.Ş.'nden temsilcilerin bulunacağı beş kişilik komisyonlara, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı temsilcisi başkanlık yapacaktır. Bu çerçevede hisse satışı işlemine yönelik değer tespit komisyonu, çalışmalarına devam etmektedir. Bu çalışmalar kapsamında, daha önce, hisse satışı konusunda danışmanlık hizmeti vermek üzere teklif istenen konsorsiyumlardan yeniden teklif istenmiş ve 18 Kasım 1996 tarihinde beş konsorsiyumdan teklif verilmiştir.

#### f) Kapsama ve Programa Alınması Düşünülen Kuruluşlar

- TEDAŞ (dağıtım birimlerinin hisse satışı ve işletme hakkı devri)
- Şeker Fabrikaları (üretim birimleri ve varlıkların satışı)
- TEKEL'e ait Sigara Fabrikaları (varlık satışı)
- TCDD'ye ait limanlar (işletme hakkı devri)
- SEKA (varlık satışı)
- Gübre Sanayi (üretim birimi ve varlık satışı)
- TİGEM (Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü)
- Kamu İştiraki Bazı Sigorta Şirketleri



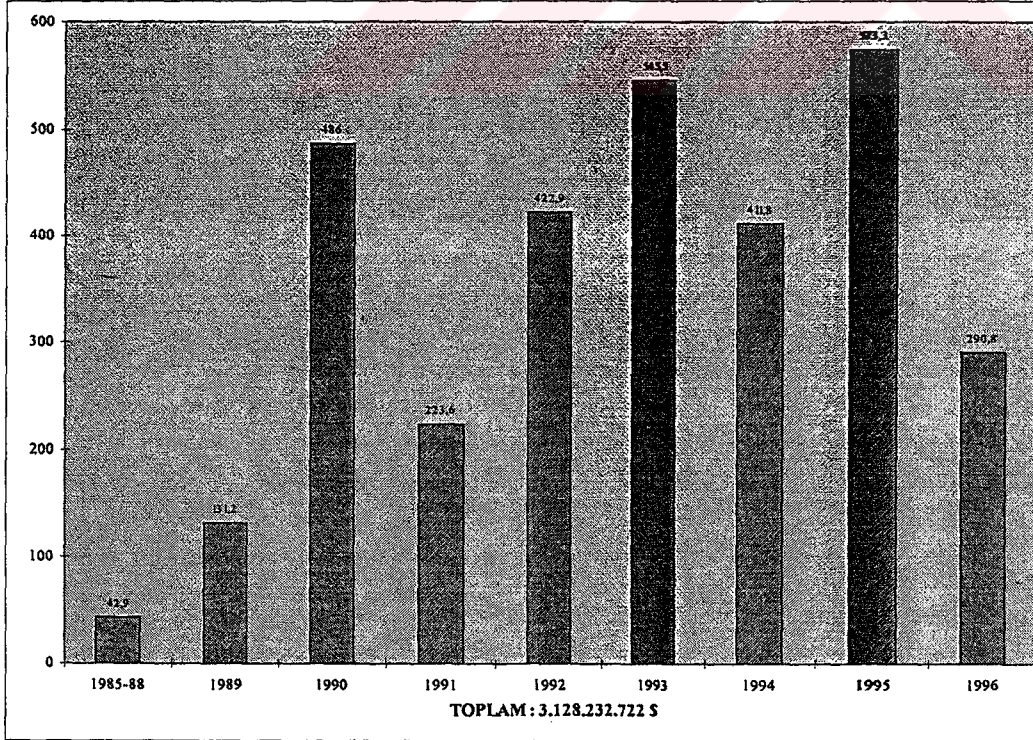
Tablo 28 : 1986 - 1996 Dönemi gerçekleştirilen Özelleştirme İşlemleri

Türk Lirası (TL)	1986 - 1994 (TL)	1995 (*) (TL)	1996 (TL)	TOPLAM (TL)
Blok Satış	7.293.411.529.113	14.996.874.851.051	17.330.138.910.000	39.620.425.290.164
Tesis ve Varlık Satışı	360.571.163.498	8.644.510.478.928	4.699.931.496.000	13.705.013.138.426
Halka Arz	1.436.792.025.450	0	0	1.436.792.025.450
Uluslararası	6.682.308.600.000	0	0	6.682.308.600.000
Kurumsal Arz				
İMKB'de Satış	4.014.203.383.671	809.693.000.000	154.500.000.000	4.978.396.383.671
Yarım Kalmış Tesis Satışı	12.335.427.513	0	0	12.335.427.513
<b>Toplam</b>	<b>19.799.622.129.245</b>	<b>24.451.078.379.979</b>	<b>22.184.570.406.000</b>	<b>66.435.270.865.224</b>
Dolar (\$)	1986 - 1994 (\$)	1995 (*) (\$)	1996 (\$)	T OPLAM (\$)
Blok Satış	962.068.831	312.881.455	217.990.000	1.492.940.286
Tesis ve Varlık Satışı	20.756.380	182.782.968	70.771.876	274.311.223
Halka Arz	433.197.263	0	0	433.197.263
Uluslararası	330.000.000	0	0	330.000.000
Kurumsal Arz				
İMKB'de Satış	502.717.641	19.735.817	1.988.800	524.442.258
Yarım Kalmış Tesis Satışı	15.441.691	0	0	15.441.691
<b>Toplam</b>	<b>2.264.181.806</b>	<b>515.400.240</b>	<b>290.750.676</b>	<b>3.070.332.722</b>

Kasım 1996 itibariyle.

(\*) : 1995 yılı uygulama tutarına, 57.900.000 \$'lık METAŞ rehinli hisse satış uygulaması dahil değildir. (tablolarda yer alan rakamlar, ilgili yılda gerçekleştirilen uygulama tutarlarını gösteren satış miktarıdır.)

Şekil 8 : Yıllar İtibariyle Özelleştirme Uygulamaları



Kaynak : Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, a.g.r.

Tablo 29 : Özelleştirme İşlemleri Sonucu Hiç Kamu Payı Kalmayan Kuruluşlar

	Özelleştirilen Pay (%)		Özelleştirilen Pay (%)
1 ) Adıyaman Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	49 ) Pan Tohum İslah ve Üretme A.Ş.	43.93
2 ) Aşkale Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	50 ) Kepez Elektrik A.Ş.	43.68
3 ) Denizli Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	51 ) Migros Türk T.A.Ş.	42.22
4 ) Iskenderun Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	52 ) Polinas Plastik Sanayi T.A.Ş.	40.67
5 ) Karabük Demir Çelik Fabrikası	100.00	53 ) TELETAŞ Telekom. End. ve Tic. A.Ş.	40.00
6 ) Kars Çimento Sanayii ve Tic. A.Ş.	100.00	54 ) İstanbul Demir Çelik Sanayi A.Ş.	40.00
7 ) Ladik Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	55 ) Biga Yem Fabrikası A.Ş.	40.00
8 ) Lalapaşa Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	56 ) Aksaray Yem Fabrikası A.Ş.	40.00
9 ) Ordu Soya Sanayii A.Ş.	100.00	57 ) Konya Çimento Sanayii A.Ş.	39.87
10 ) Sivas Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	58 ) SUNTEK Ağır Isı Sanayi A.Ş.	39.00
11 ) SÜMERBANK A.Ş.	100.00	59 ) AEG Eti Elektrik A.Ş.	38.96
12 ) Şanlıurfa Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	60 ) Türkablo A.O.	38.00
13 ) Trabzon Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	61 ) Kars Yem Fabrikası A.Ş.	37.07
14 ) USAŞ Uçak Servisi A.Ş.	100.00	62 ) Bolu Çimento Sanayii A.Ş.	35.33
15 ) Van Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	63 ) Şeker Sigorta A.Ş.	31.00
16 ) Trakya(Pınarhisar) Çimento San. T.A.Ş.	99.90	64 ) Güneş Sigorta A.Ş.	30.00
17 ) Elazığ Çimento Sanayii T.A.Ş.	99.89	65 ) Çorum Yem Fabrikası A.Ş.	30.00
18 ) Çorum Çimento Sanayii T.A.Ş.	99.85	66 ) AL.TEK Elek. Sant.Tes.İşlGve Tic. A.Ş.	30.00
19 ) Niğde Çimento Sanayii T.A.Ş.	99.84	67 ) Çelik Halat ve Tel Sanayii A.Ş.	29.28
20 ) Bartın Çimento Sanayii T.A.Ş.	99.79	68 ) MEKTA Ticaret A.Ş.	28.00
21 ) KÜMAŞ Kütahya Manyezit İşl. A.Ş.	99.74	69 ) Çamsan Ağaç Sanayi T.A.Ş.	26.83
22 ) Gaziantep Çimento Sanayii T.A.Ş.	99.73	70 ) Çukurova Elektrik A.Ş.	25.45
23 ) Söke Çimento Sanayii T.A.Ş.	99.60	71 ) Toros Zirai İlaç ve Pazarlama A.Ş.	25.00
24 ) Afyon Çimento Sanayii T.A.Ş.	99.59	72 ) SAMAŞ Sanayi Madenleri A.Ş.	25.00
25 ) Ankara Çimento Sanayii T.A.Ş.	99.30	73 ) Bandırma Yem Fabrikası Ltd. Şti.	24.60
26 ) ÇINKUR Çinko Kurşun Metal San. A.Ş.	98.80	74 ) Konya Şeker Fabrikası A.Ş.	24.00
27 ) Balıkesir Çimento Sanayii T.A.Ş.	98.30	75 ) YEMTA A.Ş.	20.00
28 ) GİMA Gıda ve İhtiyaç Mad. T.A.Ş.	98.20	76 ) Tat Konserve Sanayii A.Ş.	17.27
29 ) NİMSA Niğde Mey. Su. ve Gıd. Satı. A.Ş.	97.80	77 ) Hascan Gıda Endüstrisi A.Ş.	17.00
30 ) Meysu A.Ş.	96.15	78 ) Pancar Motor Sanayii A.Ş.	16.00
31 ) Gülmüşhane Çimento Sanayii T.A.Ş.	95.46	79 ) Fruko Tamek Meyve Suları San. A.Ş.	15.66
32 ) ANSAN Ankara Meşrubat Sanayii A.Ş.	88.33	80 ) Manisa Yem Fabrikası A.Ş.	15.00
33 ) KÖYTAŞ Köy Tarım Makinaları A.Ş.	85.59	81 ) Isparta Yem Fabrikası A.Ş.	15.00
34 ) T.O.E Türk Otomotiv Endüstrisi A.Ş.	81.35	82 ) Arçelik A.Ş.	15.00
35 ) Güneysu A.Ş.	67.31	83 ) DİTAŞ Doğan Yedek Parça İmalat A.Ş.	14.77
36 ) Adana Kağıt Torba Sanayii T.A.Ş.	60.00	84 ) ABANA Elektromekanik San. A.Ş.	13.50
37 ) Bursa Soğuk Depoculuk Ltd. Şti.	52.00	85 ) Sivas Yem Fabrikası A.Ş.	13.37
38 ) İpragaz A.Ş.	51.00	86 ) Kayseri Yem Fabrikası A.Ş.	13.33
39 ) Ray Sigorta A.Ş.	49.65	87 ) Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş.	11.68
40 ) Ünye Çimento Sanayii T.A.Ş.	49.21	88 ) Şekerbank T.A.Ş.	10.00
41 ) Çaybank A.Ş.	49.00	89 ) Aroma Bursa Meyve Suları San. A.Ş.	9.17
42 ) NETAŞ Northern Elektrik Telekom. A.Ş.	49.00	90 ) Ankara Halk Ekmek Un Fabrikası A.Ş.	6.63
43 ) BİNAŞ - Bingöl Yem ve Süt A.Ş.	47.50	91 ) Çanakkale Seramik Fabrikaları A.Ş.	5.80
44 ) Adana Çimento Sanayii T.A.Ş.	47.28	92 ) Tamek Gıda Sanayii A.Ş.	5.54
45 ) Mardin Çimento Sanayii A.Ş.	46.23	93 ) Hektaş Ticaret T.A.Ş.	5.47
46 ) Eskişehir Yem Fabrikası A.Ş.	45.00	94 ) Layne Bowler Dik Türbin Pomp. A.Ş.	4.17
47 ) Trakmak Traktör ve Ziraat Mak. A.Ş.	45.00	95 ) ÇESTAŞ Çukurova Elektrik San. A.Ş.	2.29
48 ) Türk Traktör ve Ziraat Makinaları A.Ş.	44.97		

**Tablo 30 : 1997 Yılında Özelleştirme Kapsamı ve Programında Bulunan Kuruluşlar**

1) EBK Et ve Balık Ürünleri A.Ş.(1)	100.00	28) Meybuz A.Ş.	99.46
2) Etibank Bankacılık A.Ş.	100.00	29) THY Türk Hava Yolları A.Ş.(1)	98.17
3) Hamitabat Elektrik Üretim ve Ticaret A.Ş.	100.00	30) TÜPRAŞ A.Ş. (1)	96.42
4) Kemerköy Elektrik Üretim ve Ticaret A.Ş.	100.00	31) PETKİM Petrokimya Holding A.Ş.(1)	95.86
5) ORÜS Orman Ürünleri Sanayi A.Ş.(1)	100.00	32) Petrol Ofisi A.Ş.(1)	93.30
6) Türkiye Süt Endüstrisi A.Ş.(1)	100.00	33) TESTAŞ Sıma Tesisleri A.Ş.	57.52
7) Soma Elektrik Üretim ve Ticaret A.Ş.	100.00	34) Ereğli Demir Çelik Fabrikaları A.Ş.(1)	51.66 (3)
8) SÜMER Holding A.Ş.(1)	100.00	35) DİTAŞ Deniz İşl. ve Tükerciliği A.Ş.	50.96
9) T. Gemi Sanayii A.Ş.	100.00	36) ÇEMAŞ Döküm Sanayii T.A.Ş.	49.61
10) T.Denizcilik İşletmeleri	100.00	37) GÖNEN Gıda Sanayi A.Ş.	49.00 (4)
11) TURBAN Turizm A.Ş.(1)	100.00	38) TÜMAŞ Türk Müh. Müh. ve Müt. A.Ş.	49.00
12) TÜRK Telekomünikasyon A.Ş. ,	100.00	39) ETİTAŞ Elektrik Teç. İmal. Tesisat A.Ş.	46.64
13) YEMSAN Yem Sanayii A.Ş.(1)	100.00 (2)	40) HAVAŞ Havaalanları Yer Hiz. A.Ş.(1)	40.00
14) Yeniköy Elektrik Üretim ve Ticaret A.Ş.	100.00	41) ÇİMİHOL Hold A.Ş.	30.42
15) Ergani Çimento Sanayi T.A.Ş.	100.00	42) SOY-TEK El. Sant. Tes. İşlt. ve Tic. A.Ş.	30.00
16) Kurtalan Çimento Sanayi T.A.Ş.	100.00	43) KAYSERİ Civan Elektrik T.A.Ş.	20.00
17) Bozüyük Seramik Sanayi T.A.Ş.	100.00	44) Metal Kapak Sanayii A.Ş.	18.66
18) Filyos Ateş Tuğlası Sanayi T.A.Ş.	100.00	45) Tofaş Oto Ticaret A.Ş.(1)	17.23
19) Konya Krom Manyezit Tuğla Sanayi T.A.Ş.	100.00	46) Toros Gübre ve Kimya Endüstrisi A.Ş.	14.48
20) Yarımcı Porselen Sanayi T.A.Ş.	100.00	47) YERTEKS Tekstil San. ve Tic. A.Ş.	10.00
21) ÇİTOSAN T. Çimento ve Toprak San. T.A.Ş.	99.99	48) Pınar Entegre Et A.Ş.	5.76
22) Sivas Demir Çelik İşletmeleri A.Ş.(1)	99.98	49) MAKSAN Malatya Makina Sanayii A.Ş.	2.50
23) PETLAS Lastik Sanayii A.Ş.	99.96	50) Tofaş Türk Otomobil Fabrikaları A.Ş.(1)	1.95
24) KBI-Karadeniz Bakır İşletmeleri A.Ş.	99.94	51) İMSA İstanbul Meşrubat Sanayii A.Ş.	1.01
25) Deniz Nakliyatı T.A.Ş.(1)	99.92	52) Aksaray Azmi Milli T.A.Ş.0.91	
26) KÖYTEKS Yatırım Holding A.Ş.(1)	99.84 (3)	53) ASELSAN A.Ş.	0.27
27) TESTAŞ Türkiye Elektro. San. Tic. A.Ş. (1)	99.62		

(1) Bu kuruluşlarda hisse senedi veya tesis ve varlık satışı biçiminde kısmen özelleştirme işlemi gerçekleştirilmiştir.

(2) YEM Sanayii'nin bütün üretim birimleri özelleştirilmiştir.

(3) KÖYTEKS'te % 84.84'ü Özelleştirme İdaresi, % 15'i Sümer Holding'e ait toplam % 99.84, ERDEMİR'de % 20.35'i Özelleştirme İdaresi, % 5.54'ü Kalkınma Bankası ve % 25.77'si Halk Bankası'na ait toplam % 51.66, Gümüşhane Çimento'da ise % 83.66'sı Özelleştirme İdaresi, % 11.80'i de KÖYTEKS'e ait olmak üzere toplam % 95.46 oranında kamu payı vardır. Bu payların satış yetkisi, Özelleştirme İdaresi'ne verilmiştir.

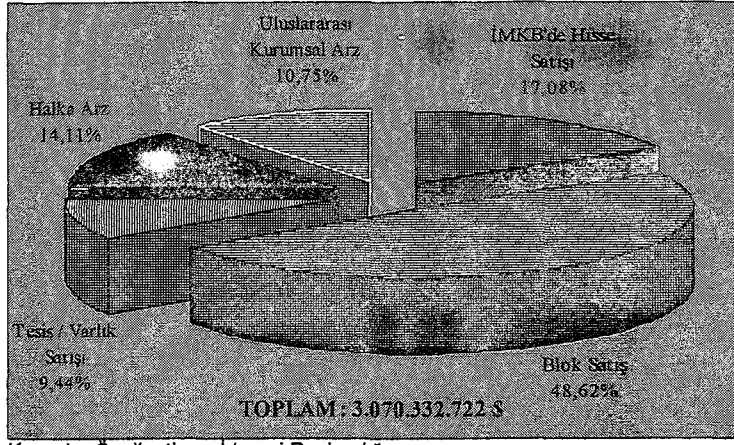
(4) Şirketin iflasına ilişkin işlemler sürdürülmektedir.

### ÖZELLEŞTİRME KAPSAMINDA YERALAN VARLIKLAR

- 1) Aydın-Yenihisar (Göllüdam) (Üzerinde Eğitim ve Dinlenme Tesisi Bulunan Taşınmaz)
- 2) Aydın-Yenihisar (Akköy) (Üzerinde Binalar Bulunan Taşınmaz)
- 3) Denizli-Merkez (Karahayıt) (Üzerinde Sosyal Tesisler Bulunan Taşınmaz)
- 4) Içel-Silifke (Üzerinde Bina ve Tesis İnşaatları Devam Eden Taşınmaz)

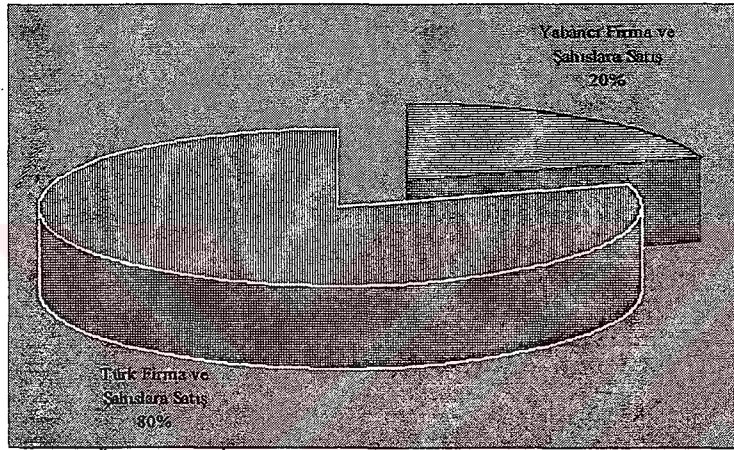


Şekil 9 : Yıllar İtibariyle Özelleştirme İşlemleri



Kaynak : Özelleştirme İdaresi Başkanlığı. a.g.r.

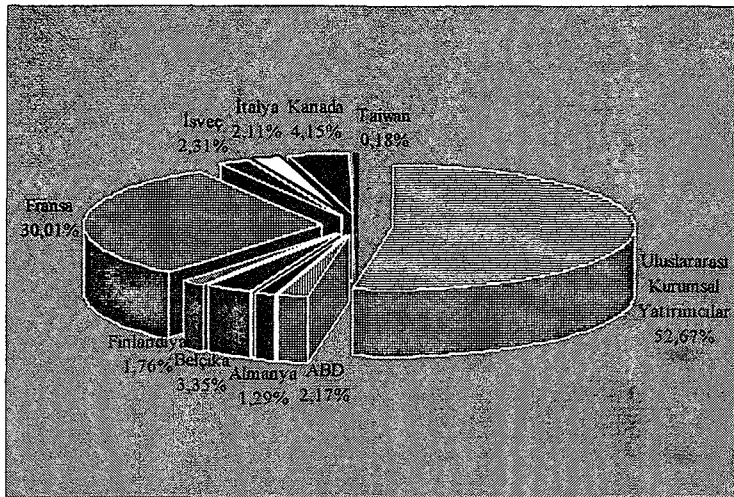
Şekil 10 : Özelleştirme Uygulamalarında Yabancı Sermaye Payı



Kaynak : Özelleştirme İdaresi Başkanlığı. a.g.r.

Şekil 11 : Özelleştirme Uygulamalarındaki Yabancı Sermaye

Payının Ülkeler İtibariyle Dağılımı



Kaynak : Özelleştirme İdaresi Başkanlığı. a.g.r.

## 5) Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar

Türkiye'de özelleştirme çalışmaları, ekonomi içerisinde devletin aşırı büyümesinden kaynaklanan sosyo-ekonomik sorunların aşılmasına yönelik büyük bir umutla başlatılmıştır. Ne var ki cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar oluşturulmuş çok sayıda kamu iktisadi teşebbüsünü birden elden çıkarmak kolay görülmemektedir. Özelleştirme uygulamalarının başlatıldığı 1983'lerden bugüne kadar elde edilen sonuçların amaçlananın çok gerisinde olması, temelde özelleştirmeye ilişkin kararlarda otoritenin oluşturulamayı ve hukuki, sosyal, politik, teknik ve mali alt yapının hazırlanamayı gibi sorunlardan kaynaklanmaktadır. KİT'lerin özelleştirilmesine ilişkin Türkiye'de karşılaşılan ana sorunlar aşağıda sıralanmaya çalışılmıştır.

Satış, tedarik, istihdam politikaları açısından cazip ve piyasada bu yönde oldukça belirleyici durumda olan KİT'ler, seçmen halkı etkilemedeki bu güçlü konumundan istifade etmek isteyen politikacılar için vazgeçilmez bir araç gibidir. Özellikle KİT'lerde istihdam politikalarının doğrudan siyasi etkiye açık olması da bu kuruluşların bir işsizlik sigortası kurumu gibi çalışmasına sebep olmaktadır. Bu da KİT'lere devletçe sahip olmanın cazibesini artırmaktadır.

Politik direnişin yanı sıra, istihdam edilen işçi kesimine ödenen ücretlerin genellikle özel kesimden yüksek oluşu ve çalışanların örgütlü oluşu, özelleştirmenin doğrudan etkileyeceği bu kesimin rahatsızlığı, karar almada ve uygulamada gecikmelere sebep olmaktadır. İstihdama ilişkin sorun ilgili kesimlerin rahatsızlığını ötesinde, özelleştirmenin belki de en duyarlı toplumsal sorunlarından biridir.

Bununla birlikte, KİT'lere girdi sağlayan ve bu yolla devletten önemli sübvansiyonlar elde eden tarım kesimi üreticilerinin, özelleştirmeden zarar görmeye endişeleri bu kesimin de direnmesine sebep olmaktadır. Kısaca, özelleştirmeye, toplumun örgütlü kesimlerinden değişik ölçülerde bir direniş söz konusudur.

Türkiye'de özelleştirme uygulamaları gözden geçirildiğinde, başlangıçta belirlenen amaçların dışına çıktığı ve devlet bütçesine gelir sağlayarak bütçe açıklarının kapatılması çabalarının ön plana çıktığı görülmektedir. Hedefteki bu değişiklik, özelleştirilecek kuruluşlarda öncelik sıralamasını, yöntemi ve hedef alıcılara ilişkin stratejileri doğrudan etkilemektedir. Bu doğrultuda; en fazla gelir getirecek alıcılara (yabancı sermaye veya büyük holdingler), en karlı kuruluşu en kısa zamanda gelir getirecek bir yöntemle (blok satış) özelleştirmek gibi, asıl stratejileri de tam tersine çeviren uygulamalar ağırlık kazanmaktadır. Bu durumun, özelleştirmenin pek çok temel amacıyla çeliştiği açıktır.

Özelleştirme konusunda karar yetkisinin yasama organına tanınmamış olması en çok eleştirilen hususlardan biridir. Bu konuda yasama organının bir kanun ile genel bir yetki vermesi yerine, özelleştirilecek veya özelleştirilebilecek KİT'leri sayma yoluyla belirlemesinin yerinde olacağı, bunun anayasaya



uygunluğunun yanı sıra, kamu yararı ve milli çıkarlar bakımından önemli KİT'lerin yasama organınca özelleştirme dışında tutulabileceği savunulmaktadır.<sup>1</sup>

Özelleştirme işlemlerini yürütmekle görevli idari yapı, özelleştirmeyi sağlıklı olarak yürütebilecek özerk bir statüden çok klasik devlet kurumu tarzında oluşturulmuştur. Bu yüzden özelleştirilmesine kara verilen ancak özelleştirme işlemi geciken kuruluşların giderek artan sorunları, kurumu yıpratmaktadır.

Öte yandan KİT'lerin mevcut yapısından kaynaklanan sorunlar, özelleştirmeye engel ayrı bir yapı oluşturmaktadır. KİT'lerin bilinen tekelci özellikleri, piyasa şartları ve özel firmaların bulunduğu çerçevenin dışında merkezîyetçi bir yapı kazanmalarına sebep olmuştur. "KİT'lerin üzerinde kamunun diğer birimlerine benzer sıkı bir denetim ağı bulunmakta, istihdam politikasından yatırımlara, sermayenin belirlenmesine, tedarik ve fiyat politikalarına ilişkin müdahale imkanları bulunmaktadır. KİT'lerin bu yapısı özelleştirmeye hazırlanmalarında kısıtlayıcı olmaktadır. Dolayısıyla bu tür işlemler çoğu zaman uzun bir süreç gerektirmektedir."<sup>2</sup>

## **6) Türkiye'de Özelleştirme Programının Başarı Şartları**

Özelleştirme programının başarısı için temel şart; hukuki, mali, iktisadi ve sosyal alt yapıların oluşturulması ve bu faaliyetleri yönlendirmek üzere her yönüyle güçlü ve yeterli bir organizasyona sahip olunmasıdır. Bu temele ilişkin yapısal sorunlar aşılmadan özelleştirmede başarılı olunması mümkün görülmemektedir. Dolayısıyla, özelleştirme konusunda tümüyle yeni yaklaşım ve düzenlemelere ihtiyaç vardır. Ancak bu çalışmaların, sürdürülmekte olan özelleştirme projelerinde duraksamaya yol açmasını önlemek mecburiyeti göz ardı edilmemelidir.<sup>3</sup> Bunun için de özelleştirme için hedefler kısa, orta ve uzun vadeli planlar dahilinde gerçekleştirilmeye çalışılmalıdır. Özelleştirmenin başarısı için gerekli stratejiler aşağıda sıralanmıştır.

### **a) Yeniden Yapılandırarak Satış**

Her şeyden önce KİT'lerin rekabete açık ekonomik birimler haline getirilmesini takiben halka açılmasına ya da satılmasına gidilmelidir. Halka açılması düşünülen kuruluşlar öncelikle kar eden ya da kar etmeye müsait olmalıdır. Öyle ki hisseleri alan halka devamlı ve dengeli bir pay verilebilsin. Bunların dışında kalan ve zarar eden kuruluşları ise karlı hale getirebilmek için yeniden yapılandırmaya gidilmesi gereklidir. "Satılması mümkün görülmeyen ve sürekli verimsiz çalışan KİT'lerden bir kısmının, gerekiyorsa kapatılması, bir kısmının da ölçek ve çaplarının azaltılması yoluna gidilmelidir."<sup>4</sup> Devlet desteğiyle ayakta durabilen bu kuruluşların, öncelikle özerk bir konuma getirilmek suretiyle, piyasa şartlarına adaptasyonu sağlanmalıdır. Aksi halde özelleştirmeden sonra da, şirketin devlet kaynaklarına bağımlılığı gündeme gelecektir.

<sup>1</sup> Devrim ULUCAN, Anayasa Mahkemesinin Ekonomik Haklara İlişkin Kararları, İstanbul, 1988, s. 89.

<sup>2</sup> Metin KILCI, a.g.e., s. 110.

<sup>3</sup> Tezcan YARAMANCI, "Özelleştirme", Ekonomik Vizyon Dergisi, İzmir Ticaret Odası Yayını, S.8, s.22.

<sup>4</sup> Fevzi DEVRİM, "Başarılı Bir Özelleştirme Politikasının Temel Elementleri", Özelleştirme Sempozyumu, Manisa, 1994

## **b) Uygun Zamanlama Stratejisi**

Özelleştirmenin önemli unsurlarından birisi de zamanlamadır. Özelleştirmeye karşı olmadığı halde, özelleştirmenin zamanının henüz gelmediğini, öncelikle mevcut ekonomik durumun düzeltilmesini ve KİT'lerin ise bir "yeniden yapılandırma sürecine sokularak iyileştirilmeleri gerektiğini savunan bir çok bilim adamı vardır. Zamanlama stratejisi; belli bir zaman dilimi içerisinde olmak üzere, potansiyel alıcıların niteliği, tasarımların yeterliliği, ekonomik konjonktürün durumu gibi unsurlarla yakın ilişkilidir. Bu unsurların her biri, yine bir birleriyle doğru ya da ters orantılı olarak zaman içerisinde değişiklik gösterebilmektedirler. O halde özelleştirmenin yapılacağı zaman dilim içerisinde bu unsurların durumu gözden geçirilerek zamanlama, stratejik açıdan optimum şekilde kullanılmalıdır.

## **c) Öncelikler Stratejisi**

Özelleştirme uygulamalarında hangi kuruluşun, hangi yöntemle ve kime öncelikle satılabileceğine yönelik stratejilerin varlığı, programın başansı için birinci derece önem taşıyan hususlardandır. O halde öncelikler stratejisini; satış yönteminde öncelik, alıcılarda öncelik ve özelleştirilecek kuruluş seçiminde öncelik olarak üç başlık altında inceleyebiliriz.

### **(1) Alıcılarda Öncelik**

Özelleştirilecek kuruluşların satışında amaç ve stratejilere uygun olarak, hangi kesimlere ya da kişi ve kuruluşlara öncelikle hak tanınacağına tespit edilmelidir. Çoğu bilim adamı, özelleştirmede güdülen "kamu mülkiyetinin tabana yayılması amacının" gerçekleşebilmesi için satışta, önce işletme çalışanlarına ve sonra da diğer düşük gelirlili kesime teşvik edici yöntemlerle öncelik verilmesi gerektiğini savunmaktadır. Bunun yanında yine yurt dışındaki işçilere öncelikli satışın yapılarak, yurt dışı tasarımların ülkeye gimesi sağlanmalı denmektedir.

Kanaatimizce alıcılarda öncelik sorunu, özelleştirilecek KİT'e, kimin talip olduğuyla yakından ilgilidir. Bölge halkının talip olduğu ya da çalışanlarının talip olduğu bir KİT için, başkaca bir yatırımcı grubu aramaya gerek yoktur. Bu yaklaşımda dikkat edilmesi gereken iki nokta vardır, birincisi özelleştirilecek kuruluş hisselerinin tamamen tecrübesiz, küçük gelirlili gruplara satılarak işletmenin yönetici ve müteşebbis kadrodan mahrum bırakılabileceği, ikincisi de hisselerin belirli ellerde toplanarak bir tür özel tekel oluşabileceğidir. Öyleyse birinci sorunun çözümü için, satışın hiç olmazsa %25'lik kısmının müteşebbis ve yönetici bir "çekirdek kadro"ya yapılması, ikincisi için ise, alımda sınırlamalar getirilerek bir kişi ya da firmanın, satın alabileceği miktarlara sınırlamalar getirilebilir.

### **(2) Satış Yönteminde Öncelik**

Özelleştirmenin temel amaçları arasında sayılan, "mülkiyeti tabana yayma" hedefine ulaşabilmek için özelleştirme yönteminin belirleyici öneme sahiptir. Bu sosyal amacı hedeflerken, özelleştirmeden beklenen ekonomik çıkarlar da göz ardı edilmemelidir. Bunun için de her kuruluş kendi şartları içerisinde değerlendirilerek, uygun yöntemlerin belirlenmesi gerekir.

Bilindiği gibi hisse senetleri, ayrı ayrı küçük paylar halinde satılabileceği gibi blok satış yöntemiyle bir seferde ve bütün olarak da satılabilir. Blok satışların dezavantajı bu hisselerin düşük geliri kesim tarafından alınamaması, böylece kuruluşun tekelleşme tehlikesine maruz kalmasıdır. Ayrıca blok satış, özellikle yabancı sermayenin bir işletmede tek başına yönetime sahip olabilmesine meydan verebileceğinden sakıncalı görülmektedir. Çünkü ülke içerisinde büyük holdinglerin blok halinde satışını finanse edebilecek yeterli tasarruf gücü oluşmamış olabilir. Özellikle stratejik öneme sahip kuruluşlar açısından blok satış yöntemi söz konusu sakıncaları açıkça içermektedir.

Seçilebilecek ikinci yöntem olan, paylar halinde özelleştirme uygulaması ise, hem sermaye piyasasının gelişmesini temin edecek, hem de isteyen herkesin bu hisselerle sahip olması sağlanarak, mülkiyetin tabana yayılması hedefi gerçekleştirilebilecektir. Bununla birlikte, ölçek olarak küçük olan işletmeler için, doğrudan satış yöntemi benimsenebilir.

### **(3) Özelleştirilecek Kuruluşta Öncelik.**

Özelleştirilecek kuruluş seçiminde öncelik hususunda iki zıt görüş var olduğu görülmektedir. Bir kısım yazarlar, verimsiz çalışan ve sürekli zarar eden KİT'lerin bütçeye yük olduğundan hareketle, bu kuruluşların daha verimli olabilecekleri özel kesime öncelikle satışının yapılması gerektiğini ileri sürmektedirler. Diğer bir kısım yazarlar ise hisseleri satın alanların buradan mutlaka kar elde etmeyi bekleyeceklerinden hareketle önceliğin, verimli çalışarak kar eden kuruluşların satışında olması gerektiğini, dolayısıyla karlı hisselerle yatırım yapan halkın sermaye piyasasına ve özelleştirme politikalarına güveninin artmasıyla, sonraki satışların daha kolay ve süratli yapılabileceğini savunmaktadırlar.

Bize göre, öncelikle özel sektörün geliştiği ve devletin de o işletme sahasındaki öğretici görevini başlarıyla tamamladığı işletmelerden (Sümerbank gibi) başlamak uygun olabilir. Bunu yaparken de tedriciliği esas almalı ve "öncelikle küçük işletmelerin satışından başlamak gerekir. Eğer bunlar beklenildiği gibi kısa sürede ve emin ellerde satılma ve toplanma imkanı bulursa, kademe kademe ileriye giderek, daha büyük dev kuruluşların satışı yapılmalıdır. İngiltere ve Almanya bu yöntemi benimsemiştir"<sup>1</sup>

Zarar eden KİT'lere gelince, bunların zarar etmeleri şayet temel bir işletmecilik hatasından kaynaklanıyor ve düzeltilmesi kabil değilse bu işletme tamamen kapatılabilir. Aksine problem idareden kaynaklanıyorsa derhal büyük bir kararlılıkla, idari bir yeniden yapılanmayla kar eder hale getirilmeli ve özelleştirmeleri bilahare düşünülmelidir.

### **d) Sosyo - Ekonomik Stratejiler**

Özelleştirme uygulamalarına yönelik en çok tartışılan konulardan birisi, özelleştirme sonrası işten çıkarılabilecek işçilere, ne tür bir istihdam ya da sosyal güvenlik imkanı oluşturulabileceğidir. Bu soruna az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından kesin bir çözüm üretilebilmiş değildir. Gelişmiş ülkelerde

uygulanan işsizlik sigortası gibi müesseseleri de kaynak kullanımında etkinliğin sağlanamaması sonucu gerçekleştirilememektedir. O halde özelleştirme ile ortaya çıkacak işsizlerin yeniden eğitimi ve yeni iş alanlarına kaydırılması ile birlikte etkin bir sosyal güvenlik sisteminin, kurumsal alt yapısının oluşturulması gereklidir.<sup>2</sup> İkinci olarak, özelleştirme politikalarının, mevcut gelir dağılımı eşitsizliklerini arttırmayacak ve hatta giderecek bir yapı içerisinde gerçekleştirilmesi gerekliliğidir. Bunun için de aleyhlerinde gelir dağılımı eşitsizliği mevcut olan kesimlere öncelik sağlanmalı, çeşitli teşviklerle özelleştirilen kuruluşlara ortak edilmeleri sağlanmalıdır.

### **(1) Sendika ve Kamuoyu Desteği**

Hükümetle sendikacılar arasında işsizlik sorunundan kaynaklanan bir mücadele mevcuttur. Günümüzde, özellikle kamu kesiminde çalışan işçi kesiminin tamamının örgütlü oluşu, sendikaları etkin bir konuma getirmektedir. Bu durumda, hükümetin, işçi sendikalarını karşısına almak yerine, işçi sendikalarıyla ortak hareket ederek özelleştirmeye gitmesi, daha akla yatkındır. O halde, sendikaları ve örgütlü işçi kesiminin güçlü direnişiyle karşılaşacak olan bir özelleştirme uygulamasının, başanya ulaşması mümkün görülmemektedir. Bunun bir göstergesi olarak, 1994 yılında, özellikle işçi sendikalarının ağır baskısının etkisinde kalan muhalefetin girişimleriyle, hükümetin özelleştirme politikalarını yürürlüğe koyan, 1994 yılına ait tüm yasalara Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi, dikkate değer bir örnektir.

Öte yandan, özelleştirilecek kuruluşların seçimi, alıcıların tespiti, fiyatlama, satış yöntemi gibi konularda sağlıklı bilgi ve açıklamalarla ve hatta, görsel iletişim araçlarından yararlanılarak, özelleştirme uygulamaları ve sonuçlarına ilişkin periyodik programlarla halk aydınlatılarak kamuoyu desteği aranmalıdır. Böylece halkın özelleştirmenin her aşamasına katılımının sağlanması mümkündür. Kamu oyu desteğini sağlayacak etkin ve gerçekçi bir tanıtım, aynı zamanda olabildiğince şeffaf bir şekilde sunulmalıdır. Halk anlatılanlardan şüphe etmemelidir. Öyleyse, özelleştirme politikalarının başansı için; halkın, işçi ve işveren sendikalarının, hükümetin, muhalefetin ve potansiyel alıcıların bu hususta "toplumsal bir uzlaşmaya" vamaaları gerekmektedir. Bunun yolu da, kamuoyuyla barışık bir özelleştirme programının, açık seçik, şeffaf ve dürüst bir şekilde yürütülmesinden geçer.

### **(2) Özelleştirme Sonrası Yatırım**

Bir özelleştirme programının başansı ve istenen sosyo-ekonomik sonuçlara ulaşabilmesi ve işletmenin verimliliğinin devam ettirilmesi ve daha ileri götürülebilmesi için yeni yatırımların gerçekleştirilmesi gerekir. Bunun içinde yapılan sözleşmelere bu konuda özel bir madde ilave edilmelidir. Alıcılar belli bir yatırım artışını şart olarak vaad etmelidirler. Şirketlerde devamlılık, düzenli yatırım artışlarının sağlanabilmesine bağlıdır.

<sup>1</sup> Latif ÇAKICI, a.g.e., s.300

<sup>2</sup> Fevzi DEVRİM, a.g.m. s.8.

## e) Demokratik Karar Alma

Özelleştirme politikalarına ilişkin kararların, kişisel ve politik tercihlerin ötesinde demokratik bir yapı içerisinde alınması, özelleştirme uygulamalarının başarısıyla doğrudan ilişkilidir. Çünkü özelleştirme ülkenin tüm kesimlerini ilgilendiren temel bir konudur. Bu uygulamanın sonuçları yukarıda da değinildiği gibi tekelleşme, gelir dağılımının bozulması gibi, toplumun bazı kesimlerine çok ciddi maliyetler yükleyebilir. O halde böylesine önemli bir konuda kullanılacak karar alma modelinin toplumun tüm kesimlerine en az maliyet yükleyecek ve azami uzlaşmayı sağlayacak demokratik bir model olması gerekmektedir.

Bilindiği gibi, toplumsal tercihleri belirlemede kullanılan temelde üç yöntem vardır. Bunlar; basit çoğunluk usulü, yaklaşık oybirliği usulü ve oybirliği usulüdür. Bunların içerisinde ise en idealinin oybirliği yöntemi olduğu açıktır. Çünkü oy birliğinin sağlanabilmesi için oy sahibi herkesin gücü eşittir ve bir kişi dahi alınacak karardan olumsuz etkileniyorsa, sadece kendi oyuyla kararın çıkmasını engelleyebilir. Böylece oybirliği kuralında çoğunluğun bir tek kişiye bile maliyet yüklemesi söz konusu olamaz. Ne var ki, bu usul için uzun bir uzlaşma zamanı gerektiğinden, uygulanması çoğu zaman mümkün görülmemektedir. Bu durumda oybirliğine alternatif olarak, en az maliyet yükleyen ve 2/3 çoğunluk gerektiren oy birliği usulü daha akılcı görülmektedir.

Günümüz demokrasilerinde, karar almada pratikliği yönüyle genellikle %51 oranına dayalı "oy çokluğu" kuralı kabul edilmiştir. Bu kuralın sonucu alınan karar, %51'lik oranın dışında kalan kesime maliyet yüklemekte ve bu kararı benimsememesine rağmen kabul etmek zorunda kalmaktadırlar. Türkiye'de "1982 Anayasası'na göre, anayasa değişiklikleri dışında herhangi bir kanunun çıkarılabilmesi için gerekli karar yeter sayısı, meclis üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz (madde: 94/1). Bu durumda toplanma yeter sayısının asgari üçte bir olduğu bir oturumda bir kanun 114 kabul oyuyla çıkabilir. Halbuki üye tam sayısının salt çoğunluğu olan %51 bile özelleştirme ile ilgili bir kanunun çıkarılması için yeterli kabul edilmemelidir."<sup>1</sup>

O halde toplumun tüm kesimlerinin fayda ve maliyetlerini doğrudan etkileyebilen özelleştirme gibi konularda çıkarılacak kanunların, anayasa değişikliklerindeki gibi en azından 2/3'lük yaklaşık oybirliği ile çıkarılması gereklidir. "Çıkarılacak olan kanunun, seçim sistemine göre ortaya çıkan çoğunluk görüşünden ziyade, toplumda daha geniş bir kesimin tercih ve beklentilerine cevap verecek nitelikte olması gerekmektedir. Özelleştirme kararının kimler tarafından ve kimler için alınacağını, kapsamının ne olacağını ve nasıl uygulanacağını belirleyen temel kural sorunu çözümlenmediği sürece, özelleştirme politikasının başarılı olabilmesi mümkün görülmemektedir."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Kemal ÇELEBİ, "Demokrasi ve Özelleştirme, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi", Sayı:3, ss.48-49.

<sup>2</sup> Kemal ÇELEBİ, a.g.m., s.50.



## II. GÖNÜLLÜ HİZMET KURULUŞLARI

### A. GENEL OLARAK GÖNÜLLÜ HİZMET KURULUŞLARI

Kamu hizmetlerinin etkinliğini azaltmaksızın alternatif sunum yollarından birisi de insanların, gönüllü katkılarını bir araya getirmekle oluşturdukları, "gönüllü hizmet kuruluşları"dır. Genellikle devlet kuruluşlarından oluşan "kamu ekonomisi"nin ve ticari amaçlı firmalardan oluşan "özel sektör"ün dışında bir oluşuma sahip bu kuruluşların sektörel ifadesi için, "üçüncü sektör" tabiri kullanılmaktadır. Çünkü bu sektör, devletin dışında özel kişi ve kuruluşların, bir kısım taşınır ve taşınmaz mallarını veya bilgi ve emeklerini, insanlığın hayırına kullandıklarının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Öte yandan tarihte bir kısım devlet adamlarının da hem özel kişi sıfatıyla kendi servetlerini hem de devlet adamlığı sıfatıyla devlete ait varlıklarını, belli bir hizmet için bağışladıkları görülmüştür.

Esasen, insanlığın başlangıcı kadar eski olduğu varsayılan bu yaklaşımın ne zaman kurumlaştığı tam olarak bilinmemektedir. Buna rağmen sosyal bir kuruluş haline gelişinin, devletlerin oluşma sürecine denk olduğu, devletin yanında ve onun gerçekleştiremediği ya da yetersiz kaldığı alanlarda hizmet görebilmek için, halkın kendi kendisini organize etmesi şeklinde ortaya çıktığı söylenebilir. Bilinen kaynaklarda Eski Roma kültürüne kadar dayandırılan bu oluşumun kaynağını, genellikle insanların dini inanışlarının oluşturduğunu söylemek mümkündür. İslam'ın, Hıristiyanlığın, Museviliğin ve hatta İslamiyet'ten önceki Türklerde görülen gönüllü hizmet yaklaşımlarını değerlendirerek, Budizm'in öğretileri içerisinde de, insanlara hizmet duygusunun ön plana çıktığı görülmektedir. Buna karşılık bilinen tarihi bir gerçek de, bu kuruluşların sosyal bir hizmet kuruluşu olarak yaygınlaşmasını, İslam Tarihi'ne ve özellikle İslam'dan Sonraki Türkler'e borçlu olduğunu.

#### 1) Kavramın Tanımlanması ve Nitelikleri

Yukarıda da bahsettiğimiz gibi, gönüllü hizmet kuruluşları, genel olarak insanların, insanlığın hayırına gördükleri bir hizmet için ortaya koydukları gönüllü katkılarının kurumlaşmasıdır. Bu yaklaşımın başka isimlerle de kavramlaştırıldığı bilinmektedir. "Kar amaçsız kuruluş", "bağımsız kuruluş", "hükümet dışı kuruluş (NGO)", "vatandaşlar sektörü", "sivil toplum kuruluşları" bu isimlerden bazılarıdır. Bu ve buna benzer kavramların pek çoğu doğru olsa da, genellikle yabancı dilden dilimize tercüme edildikleri, bu yüzden bir kısmının, kapsam olarak, gönüllü kuruluşları tam anlamıyla ifade edemediği söylenebilir.

Bunların içerisinde "üçüncü sektör" deyimini, "hükümet dışı kuruluş" ve "bağımsız kuruluş" deyimleriyle eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Bu deyimleri kullananlar, üçüncü sektörün "kamu sektöründen ve özel

sektörden ayrı olduğunu ifade etmek ve demokratik gelişmenin önemini vurgulamak için<sup>1</sup> bu ismi kullanmayı tercih etmektedirler. Öte yandan “kar amaçsız kuruluş” deyimini de anlam olarak, devlete bağlı fakat kar amacı gütmeyen, sosyal amaçlı kuruluşları da kapsayabileceği için yetersiz bir kavramdır. Amerikalı yazar Peter Drucker, kimi yazılarında üçüncü sektör, kimi yazılarında da “kar amaçsız kuruluş” ifadesini kullanmakla birlikte, bu kesimin meydana getirdiği ürün ve gerçekleştirdiği fonksiyonları itibarıyla değerlendirildiğinde, “insanları değiştiren kuruluşlar”<sup>2</sup> demenin daha doğru olacağını söylemektedir. Ona göre “kar amaçsız”, “hükümet dışı” derken hep olumsuz ifadeler kullanılmaktadır. NGO’un (Non Governmental Organization) dilimize tercümesi olan “hükümet dışı kuruluş” deyimini, çoğu zaman düzen dışı, kanunsuz gibi yanlış anlamlara meydan verebilmektedir.

Biz, üçüncü sektör olarak tabir edilen bu yapının ana üretim birimleri için, kapsamı daha geniş ifade eden ve kavramı, bu kavramın en önemli niteliği olarak gördüğümüz “gönüllülük” unsuru üzerine bina eden, “gönüllü hizmet kuruluşları” ifadesini kullanmak istiyoruz. Burada en önemli şey insanların hiç bir karşılık beklemeden ve “kamu gücü ve zoru olmaksızın”<sup>3</sup> bir kamu hizmetini yerine getimeleridir. İkinci olarak bu hizmetlerin belli bir sınıf, ırk, din anlayışına bağlı olmaksızın tüm insanlığa hizmeti amaçlamasıdır.

O halde gönüllü hizmet kuruluşları kavramını tam olarak şöyle tanımlayabiliriz; Gönüllü hizmet kuruluşları, devletin dışındaki gerçek ve tüzel kişilerin, bir kısım taşınır ve taşınmaz mal varlıklarını ya da bilgi ve emeklerini veya bunların tümünü, hiç bir maddi karşılık beklemezsizin ve herhangi bir şekilde kamu gücü ve zoru olmaksızın sadece kendi istek ve iradelerine dayalı olarak insanlığın hizmetine bağışlamaları sonucu ortaya çıkan organizasyonlardır.

Yukandaki, gönüllü hizmet kuruluşu tanımından çıkanları ve kavramı niteleyen unsurları şu şekilde sıralayabiliriz:

- Devlet dışı özel yada tüzel kişilik,
- Maddi karşılık bekleme,
- Kamu faydasını gözetme,
- Kamu gücü ya da başkaca bir zorlama ile değil kendi istek ve iradesiyle katılma

## 2) Kapsamın Belirlenmesi

Yukanda anlatılan çeşitli yaklaşımlar ve farklı kavramların kullanılması, bu gün gönüllü hizmet kuruluşlarının kapsamının belirlenmesi konusunda da güçlükler çıkarmaktadır. Kar amaçsız kuruluş denildiğinde, bu kapsama devletin sosyal kuruluşları da girmekte midir ya da hükümet dışı kuruluşlar ya da bağımsız kuruluşlar kapsamına belediyeler ve üniversiteler de girmekte midir gibi sorular gündeme gelmektedir. Aslında, bu kesimde faaliyet gösteren kuruluşların çeşitliliğinden kaynaklanan kapsam belirsizliği, bunları bir isim altında ifade etmeyi zorlaştırmaktadır. Birlik, grup, hareket, topluluk vs. gibi sayılabilecek çok sayıda gönüllü oluşumu, şüphesiz bu sınırlı çalışmanın kapsamına ayrı ayrı almak

<sup>1</sup> Zekai BALOĞLU, “Demokrasinin Kilit Taşı”, 3. Sektör Dergisi, TÜSEV Yayını, İstanbul, Ekim 1995, s.2.

<sup>2</sup> Peter F. DRUCKER, a.g.e., s.202.

<sup>3</sup> Türkiye Çevre Vakfı, Türkiye Gönüllü Kuruluşlar Rehberi (Turkish NGOs Directory), T. Çevre Vakfı Yayını, Ankara, 1995, s.5.

mümkün değildir. Bu açıdan gönüllü kuruluş kapsamını Dünya'da kabul görmüş ve hukuki statüsü belirlenmiş genel sınırları içinde incelemek en doğru yöntem olarak görülmektedir.

Bu gün dünya üzerinde, gönüllü hizmet kuruluşları, genellikle iki şekilde kurulmaktadır. Bunlardan birincisi ve en yaygın olanı "vakıf", ikincisi de "demek" statüsüdür. Demokrasinin vazgeçilmez şartı olan katılımı sağlayan bu girişimlerde "kişiler, malvarlığı değerlerinin tahsis suretiyle vakıflar yoluyla veya ideal bir amacı gerçekleştirmek üzere bir araya gelmek suretiyle demekler yoluyla ya da başkaca gönüllü faaliyetler yoluyla kamu hizmeti nitelikli görevlere katılabilmektedirler."<sup>1</sup> Bunların dışında kalan bir kısım oda, birlik, konfederasyon, sendika, topluluk vs. oluşumların kimisi isim farklılığının dışında tamamen demek statüsüne girmekte ya da kişisel girişim olarak hukuki statü dışında kalmakta, kimisi de özel sektörün kendi içinde ve sadece kendi personeline yönelik girişimleri durumunda bulunmaktadır. Demek ve vakıflara ilişkin detaylı açıklamalar ileride ele alınacağından, burada, gönüllü kuruluşlar kapsamını belirleyen "vakıf" ve "demek" kavramlarını yeniden tanımlamakla yetinilecektir.

#### a) Derneklerin Tanımı ve Nitelikleri

Demokratik tüm dünya ülkelerinde halkın, kamu hizmetlerine ve kamu yönetimine katılımını sağlayan bir örgütlenme şekli de "demekler" dir. Demeklerin katılım şekli, belirli kişilerin emek ve fikirlerini ortaya koyarak bir araya gelmeleridir. Bu faaliyetin belirli bir amacı hedeflemesi ve o doğrultuda devam etmesi gereklidir. Genellikle her ülkenin kanunlarında, başlangıçtaki amacından sapan ve belirlenmiş normlara uymayan demeklerin hukuki geçerliliğini kaybedeceği yazılıdır. Ayrıca gönüllü hizmet kuruluşlarının genel niteliklerinden olan kar amacı gütmeme aynen demekler için de geçerlidir.

"Demekler, tüm insanların yaranna hizmet verebilecekleri gibi, belirli bir grup, meslek, mahalle, çevre, şehir, bölge yaranna çalışabilir ve bu yolda belli bir düşünceyi savunabilirler. Bunlar arasında, kamuya açık hizmet verip devletin bu alandaki hizmet yükünü hafifleten demekler de vardır."<sup>2</sup> Genellikle bu demeklere kanunen "kamuya yararlı demek" statüsü verilerek kanunlarla çeşitli çeşitli avantajlar sağlama yoluna gidilmektedir.

O halde demeklerin temel niteliklerini şöyle sıralayabiliriz; Devlet dışı tüzel kişilik olarak kurulmak, bilgi ve emeklerini bir araya getiren üyelere sahip olmak, kamu gücü ya da başkaca bir zora dayalı olmaksızın kendi istek ve iradeleriyle hareket etmek, kar amacı gütmemek ve belli bir amaca yönelik kurulmak ve bu amacın sürekli olması. Bu niteliklerden hareketle demeki tanımlayalım: Demekler, devlet dışı tüzel kişilik olarak, belli ve ortak bir gayeyi gerçekleştirmek üzere ve bir zorlama olmaksızın bir araya gelen kişilerin, emek, bilgi ve düşüncelerini birleştirmek suretiyle oluşturdukları gönüllü bir kuruluştur.

#### b) Vakıfların Tanımı ve Nitelikleri

Toplumun, fertler ya da topluluklar halinde kamu hizmetlerine katılımını örgütleyen en yaygın ve etkili kuruluş şekli, "vakıf" statüsüdür. Vakıfta en önemli özellik belirli bir mal varlığının, belirli bir amacı

<sup>1</sup> Cevdet YAVUZ, "Özgürce Çalışacak Bir 3. Sektör", 3. Sektör Dergisi, TÜSEV yayınları, İstanbul, Ekim 1995, s.20.

<sup>2</sup> Zekai BALOĞLU, Türkiye Üçüncü Sektör Raporu Sorunlar ve Çözüm Önerileri, TÜSEV Yayını, İstanbul, 1994, s.83.

gerçekleştirmek üzere bağışlanmasıdır. Yani vatandaşların kamu hizmetlerine fikir ve emeklerinin yanında özellikle malvarlıklarıyla katılımını sağlayan kuruluş vakıftır. Bunun yanı sıra, en az malvarlığı kadar önemli bir diğer konu vakfedilen mal varlığının sürekli gelir getiren bir taşınır ya da taşınmaz mal şeklinde olmasıdır. Çünkü vakıfta süreklilik esastır. Kuruluşun sürekliliğini sağlayan en önemli unsur da "sürekli gelir getiren mal varlığı"nın mevcudiyetidir. Vakfın bu özelliği kamu hizmetlerine demekten daha etkin ve doğrudan katılımın sağlar. Bu açıdan, özellikle özel sektörün karlı olmadığı için yanaşmadığı ve devletin de kaynak yetersizliği sonucu gerçekleştiremediği pek çok kamu hizmeti vakıflar tarafından yerine getirilebilmektedir.

Vakfın kamu hizmeti niteliğindeki görevlerin yerine getirilmesinde özel sektör ve kamu sektörüne alternatif olabilmesinin en önemli sebebi, vakfın kendisine bağışlanmış bulunan taşınır ya da taşınmaz mal varlıklarını işletmek ve benimsediği amacı gerçekleştirmek için şirketler kurabilmesidir. Bu gün dünyanın pek çok ülkesindeki vakıfların okulları, hastahaneleri, yurtları ya da kar amaçlı başkaca işletmeleri vardır. Kar amacı olmayan bir vakıf elindeki mal varlığını değerlendirmek, sürekli gelir getirmesini temin etmek ve buradan elde edilen karı, amacı doğrultusundaki sosyal hizmetlere yönlendirmek amacıyla, rahatlıkla bir kar amaçlı şirket kurabilir. Kimi ülkelerde bu şirketlerden sosyal amaçlı olanları için vergi muafiyeti getirilmektedir. Serbest rekabetin zedelenmemesi için de vakıfların kar amaçlı şirketleri muafiyet kapsamı dışında bırakılmaktadır.

Vakıflar, tamamiyle gönüllülük esasına dayalı bir kuruluştur. Tarihte ve günümüzde yanlış uygulamalarla bir tür şirket görünümünde ya da belli bir ailenin hizmetine sunulmuş örnekler bir yana bırakılırsa gerçek anlamda vakıf; sürekli gelir getiren bir mal varlığının, hiç bir maddi karşılık beklemezsizin, belli bir toplumsal amacı gerçekleştirmek için insanlığın hizmetine sunulmasıdır. Vakıf statülü gönüllü hizmet kuruluşları, dünyanın her tarafındaki ülkelerde çeşitli amaçları gerçekleştirmek üzere başarı ile hizmet etmektedirler. Buna karşılık aslında gerçek anlamda vakıf olmayan fakat vakıf özelliklerinin bir kısmını taşıdığı için ve kanunlarda tanınmış boşluklardan yararlanan bir kısım kuruluşlar da vardır.

### c) Vakıf - Dernek Ayırımı

Vakıflar ve demekler, kanunlarla düzenlenmiş gönüllü hizmet kuruluşları olmalarına rağmen, gerek kanun açısından gerekse işleyiş ve amaç açısından, birbirlerinden farklılık gösterebilmektedirler. Vakıf ve demeklerin ilk farkı, kişilik yapılarındadır. "Dernekler şahıs topluluğu türündeki tüzel kişiliklerden oldukları halde, vakıflar mal topluluğu niteliğinde tüzel kişiliğe sahiptirler" Vakıflar, mal topluluğu niteliğindeki tüzel kişiler olduğuna göre, bünyelerini, demeklerde olduğu gibi gerçek kişiler değil, belli bir amaca tahsis edilmiş, mal veya mallar oluşturmaktadır. O halde, vakıflarda üyelik olmadığı gibi, genel kurul da yoktur.<sup>1</sup>

Vakıf kuruluşu esas itibarıyla bir mal varlığının bağışlanması ve kanunen tescil edilmesiyle başlar. Hatta, kurulacak vakfın, gerçekleştirmek istediği amacı yerine getirebilecek seviyede yeterli mal varlığına sahip olmaması halinde, vakfın kuruluşu kanunen mümkün olmamaktadır. Halbuki demekler için, malvarlığı bağışlama veya amacı gerçekleştirmek için belli bir malvarlığına sahip olma şartı söz konusu değildir. Bu

<sup>1</sup> Turgut AKINTÜRK, Medeni Hukuk, Savaş Yayınları, Ankara, 1991, s.177.

şekilde, belirli bir mal varlığına sahip olmayan insanların da örgütlenme özgürlüğü güvence altına alınmaya çalışılmış ve daha kolay bir sivil örgütlenme gerçekleştirebilmeleri için, demek yapısı vakıfa göre daha basitleştirilmiştir. Buna karşılık demeklerin de vakfa dönüşmesi gibi bir eğilim gözlenmektedir. Bunda, vakıflara tanınan vergi muafiyetlerin yanında, demek gibi Emniyet Müdürlüğü tarafından denetleniyor olma sıkıntısının olmayışının rol oynadığı söylenebilir. Bu yüzden "vakıflar toplumun hemen her kesimince tercih edilen bir örgütlenme yoludur."<sup>1</sup>

Demek kurabilmek vakfa göre daha kolay olmasına rağmen, kurucular açısından bu ikisi arasında farklar vardır. Vakıflar, gerçek ya da tüzel kişiler tarafından kurulabildikleri halde kimi ülkelerde bu hak kısıtlanmıştır. Mesela, Türkiye'de tüzel kişilere kanunla demek kurma yasağı getirilmiştir. Vakıf yapısı dünya ülkeleri arasında genellikle aynı niteliklere sahip yeknesak bir statüye sahipken, demeklerin resmi statüsü ülkeden ülkeye, demokratik hak ve hüriyetlerin seviyesine paralel olarak farklılık göstermektedir. Kısaca; "yapı itibarıyla vakıflar, ne şirket, ne demek, ne de bir devlet kuruluşu değil, insanlığa hizmet amacı ile bırakılan, tüzel kişiliğe sahip eserler ve mallar topluluğudur."<sup>1</sup>

### **3) Gönüllü Hizmet Kuruluşlarının Gelir ve Harcamaları**

Gönüllü hizmet kuruluşları amaçladıkları sosyal hizmetleri üretebilmek için belirli bir mal varlığına dayanmak durumundadırlar. Bu da genellikle, insanlığın hayırna çalışmayı ya da toplumsal bir amacı gerçekleştirmeyi arzu eden insanların, gönüllü katkılarıyla mümkün olabilmektedir. Bu gün dünyanın pek çok ülkesinde gönüllü hizmet kuruluşlarının gösterdikleri büyüme eğilimi, halkın bazı hizmetleri gönüllü katkılarıyla elde etmek istemesiyle açıklanabilir.

#### **a) Gönüllü Hizmet Kuruluşlarının Gelirleri**

Demekler, malvarlığından çok, emek ve fikirlerin birleştirilmesi şeklinde kurumsallaşmakla birlikte, hayatiyetlerini sürdürmek için bir kısım gelire ihtiyaç duymaktadır. Bunu da genellikle demeklere tanınan üyelik aidatı kabul etme ve bağış toplama hakkıyla sağlamaktadırlar. Bununla birlikte kâr paylaşma amacı gütmemelerine rağmen, amaçlarına ulaşacak finansmanı sağlamak için ticari faaliyetlerde bulunabilirler. Demeklerin bu tip ticari faaliyetleri bazı ülkelerde vergiye tabi tutulurken, gelişmiş ülkelerde genellikle bu kazançların bir kısmı ya da demneğin amacına göre tümü vergi dışı bırakılabilmektedir. Öte yandan, önemli bir kısım kamusal görevleri ifa eden demeklere kanunlarla "kamuya yararlı demek" statüsü verilebilmektedir. Böylece, devletin bu demeklere çeşitli bağışları, fonları ve harçları yönlendirmesi mümkün olmaktadır. Ayrıca devlet bu demeklere bütçeden belli bir ödenek ayırabilmektedir. Kızılay, Türk Hava Kurumu, Kızıllaç gibi kuruluşlar bu durumun örnekleridir. Bütün bunlara karşılık demeklerin esas gelir kaynakları üyelik aidatları, bağışlar ve kurdukları ticari işletmelerden elde ettikleri karlardır.

Vakıflarda ise amacı gerçekleştirmek için belirli bir geliri taahhüt eden taşınır ya da taşınmaz malvarlığına sahip olma şartıyla kurulmaktadır. Bu durumda sağlam malvarlığına dayalı vakıflar için gelir

<sup>1</sup> Yıldız ALAY - Aysel ALP, "Üçüncü Sektörün Siyasal Silueti", Macro Economy Dergisi, İntermedya Basın ve Yayıncılık, İstanbul, Temmuz 1995, s.20.



temin etmek güç olmamaktadır. Ne var ki sadece bu malvarlığına dayalı olarak faaliyet göstermeye çalışan vakıflar amaçlarının aksine sürekliliğini kaybetmektedirler. Genellikle malvarlığının iyi idare edilemeyişinden kaynaklanan bu kötüye gidişi, merkezi idarenin denetleme hakkı olarak, yıllık gelirin belli bir oranını talep etmesi daha da arttırmaktadır. Öyleyse vakıf kurumu bir yandan yüklendiği sosyo ekonomik görevleri devam ettirebilmek öte yandan maddi erozyonu engellemek için, mevcut mal varlığını gelir getirici yatırımlarda kullanabilmektedirler. Hatta, kendilerine bağışlanan taşınabilir kaynakları değerlendirerek, bir banka ya da finans kurumu bile işletebilirler. Bunun bir örneği, "Türkiye Vakıflar Bankası"dır.

3. Sektör Dergisi tarafından yayınlanan verilere göre:<sup>2</sup> ABD'de vakıfların ve demeklerin 1993 yılı rakamlarıyla elde ettiği gelir 125 milyar civarında bulunmaktadır. ABD'de 1960'lı yılların başından beri bağışlara çok önemli vergi indirim ve muafiyetleri sağlanmaktadır. Ayrıca şirketler her yıl karlarının belli bir oranını, demek ya da vakıflara bağışlamak zorundadırlar. Sadece şirketlerin karlarından gelen bu bağışlar 6 milyarlık bir dilimi kapsamaktadır. Bu miktarın %6.7'si vakıflardan, % 6.6'sı da vasiyetnamelerden gelmektedir. Kalan 102 milyar dolar, yani kar amacı gütmeyen kuruluşların kontrol ettiği paranın %82'si kişisel bağışlardan yani milyonlarca Amerikalı'nın küçük bağışlarından elde edilmektedir. Kişisel bağışlara ilişkin bir başka ilginç veri de; bağışların büyük bölümünün çok zengin ve çok fakirlerden gelmesine karşılık orta halli kesimin katkısı çok düşük düzeyde kalmaktadır.

Ülkeler arasında vakıflara tanınan gelir sağlayıcı haklar arasında farklılıklar vardır. Bu farklılığın temel sebebi olarak ülkelerin demokratikleşme seviyesi ve gönüllü hizmet kuruluşlarının önemine ne kadar inandıkları gösterilebilir. Vakıflar, dünyanın bir çok ülkesinde, yaptıkları sosyal hizmetlerin miktar kadar vergi muafiyetine sahiptirler. Bir kısım ülkeler bu hakkı, vakıfların, iktisadi amaçlı tüm işletmelerini de kapsayacak şekilde genişletmekte, diğer bir kısmı ise her ikisini de vergi indirimi kapsamı dışında bırakarak iyice daraltmaktadır. Demeklerde olduğu gibi, kanunlarla verilen "kamuya yararlı vakıf" statüsündeki vakıflar ise, genellikle tüm ülkelerde vergi dışı bırakılmakla birlikte, önemli devlet katkıları da elde etmektedirler. Bunların dışında kalan vakıfların genel olarak dayandıkları gelirler; Vakfın kuruluşuna sebep olan ana mal varlığından, işletmek yada kiralamak suretiyle elde edilenler, gönüllü bağışlar ve kimi ülkelerde devletin bütçeden, özel sektörün de gelirlerinden yaptığı kanuni ödemelerden oluşmaktadır.

#### **b) Gönüllü Hizmet Kuruluşlarının Giderleri**

Gönüllü hizmet kuruluşlarının giderleri, amaçladıkları işlerin yerine getirilmesi dışında, genellikle devletin denetim yetkisini kullanmasından ya da bu kuruluşlar arasında koordinasyon görevi yürütmesinden dolayı, talep ettiği vergi dışı katkılar ve devletin, zor kullanma hakkına dayalı olarak aldığı vergilerden oluşmaktadır. Bu katkı ve vergi oranları, her ülkede farklı miktarlarda uygulanabilmektedir. Gönüllü kuruluşların asıl gider kalemlerini şüphesiz yaptıkları sosyal hizmetler oluşturmaktadır. Hatta, vakıfların yıl içinde elde ettikleri gelirlerinin belli bir oranını, yıl sonuna kadar kullanmaları gerektiği Kanunlarla düzenlenmektedir.

<sup>1</sup> Nazif ÖZTÜRK, "Vakıfların İdaresi ve Teşkilat Yapısı Üzerine Düşünceler", VGM. Yayını, Ankara, 1986, s.54.

<sup>2</sup> Serap MAHMATLI, Dünya'da Yeni Salgın ve NGO Cenneti ABD, 3. Sektör Dergisi, TÜSEV, Ekim 1995, ss.46-47.

Gönüllü hizmet kuruluşları elde ettikleri gelirleri, kuruluş amaçlarında belirttikleri yönde kullanmak zorundadırlar. Bu husus genellikle yasalarla güvence altına alınmakla birlikte, topluluk ruhunun da bir gereğidir. Çünkü bu kuruluşlara bilgi, emek, mal varlığı gibi yollarla katkı sağlayan insanlar, vakfın kuruluş amacına göre tercihlerini yapmaktadırlar. Şüphesiz, yapılan bağışların, istenenden başkaca bir alanda kullanılması, iyi niyet kurallarıyla bağdaşmaz.

Dünya'da en ileri gönüllü hizmet kuruluşlarına sahip olduğu kabul edilen Amerika'da, bu kuruluşların elde ettikleri "125 milyar dolarlık gelirin 56.71 milyar yani %46'sı dini kurumlara, %11.3'ü eğitim hizmetlerine, %8.2'si sağlık hizmetlerine, %7.5'i sanata, %2.5'i çevreye, %4.1'i toplumsal amaçlara, %9.3'ü insan kaynaklarına, %1.4'ü milletlerarası amaçlara ve %10.1'i de değişik amaçlı harcamalara gitmektedir."<sup>1</sup>

Vakıfların ve demeklerin "fonksiyonları doğrultusunda işletilmeleri ve hizmetlerin akılcı seçimi ile gerek vakıfların gerekse devletin mali kayba uğramaması, başka bir ifadeyle toplum (devlet) ile topluluk çıkarlarının dengelenmesi gerekmektedir."<sup>2</sup> Dünyada gönüllü hizmet kuruluşları amaçları itibarıyla, genellikle; sosyal yardım, eğitim, sağlık, çevre, iş ilişkileri, sanat ve kültür gibi alanlarda yoğunlaşmaktadırlar. Böylece, herkesin kendisinin tercih ettiği bir doğrultudaki gönüllü faaliyete katılması ve onu yükseltmeye çalışması mümkün olabilmektedir. Bir anlamda vatandaşlar, artmasını istedikleri kamu hizmeti türüne kendi iradeleriyle karar vermektedirler. Dolayısıyla giderlerin yapılış şekli, halkın gönüllü faaliyetlere katılımının derecesi üzerinde etkili olmaktadır. Halk, bu faaliyetler için sağladığı girdilerin, doğru yerlere harcadığını görmekle, güveni ve katkısı artmaktadır.

Gelirlerin belirli amaçlara yönlendirilmesinin yanı sıra, söz konusu amaç doğrultusunda olan hangi özel yöntemle veya hangi kesime yönelik harcanacağı da katkı sağlayanlar açısından önem arz etmektedir. Mesela, eğitim amaçlı bir kuruluşun elde ettiği gelirlerini, ne tür eğitim amacına yönlendirdiği, eğitimin hangi aşamalarında değerlendirileceği gibi sorular önem kazanmaktadır. Kişi yaptığı katkının fakir bir öğrencinin eğitimine yönelik burs olarak, ya da okul yapımında veya özürdülerin eğitimi için kullanılmasını tercih ediyor olabilir. Bu durumda kuruluşun, giderlerini vatandaşların istekleri doğrultusunda etkin hale getmemesi halinde gelir kaynakları da etkinliğini kaybedebilecektir. Bunun gibi erozyonu önlemek için kurulmuş gönüllü bir çevre kuruluşunun, çöplerin temizlenmesi gibi bir işle uğraşması kamu hizmeti açısından etkinliğini kaybetmesine sebep olabilecektir.

#### **4) Gönüllü Hizmet Kuruluşlarının Sosyo-Ekonomik Katkıları**

Tüm gönüllü kuruluşlar, temel dayanaklarını insan sevgisi ve başkalarına yardım etme duygusundan alır. Gönüllü hizmet kuruluşları, bir bakıma, toplumla ferdin bütünleşmesini ve bu bütünleşmenin insanlığın yaranna yönlendirilmesini temin eder. Maddi beklenti olmaksızın topluma hizmet eden insan, bu hareketiyle bir yandan kendisi manevi tatmin sağlamakta öte yandan da tüm toplumun hem maddi hem de manevi kalkınmasına zemin hazırlamaktadır. Esasen gönüllü hizmet kuruluşlarının toplumlar için önem ve katkısını nicel verilerle ölçmeye imkan yoktur. Yapılan işlerin gönüllü olarak kullanıldıkları, para, bilgi emek gibi

<sup>1</sup> Serap MAHMATLI, a.g.m., s.47.

<sup>2</sup> Zerrin TOPRAK, Kamu Hizmetlerinde Verimliliğin Sağlanmasında Alternatif Kurum Olarak Vakıflar, Türk İdare Dergisi, s.72.

katkılarla gerçekleştirilmesi, bu hizmetlerin değerini ölçmeyi güçleştirmektedir. Buna karşılık, bu kuruluşların önemini; kamu hizmetlerine, gelir dağılımı ve istihdam yapısına, kültür ve sanatın gelişimine ve demokratik yapıya katkılarıyla ölçmek mümkün olmaktadır.

#### a) Kamu Hizmetlerine Katkı

Gönüllü hizmet kuruluşlarının, özellikle devletin, bir bedel karşılığı olmaksızın gerçekleştirmeye çalıştığı eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi yarı kamusal hizmetlerdeki yatırım eksikliğini, bağımsız vatandaş katkılarını organize ederek tamamlaması gibi önemli bir fonksiyonu vardır. Gönüllü hizmet kuruluşlarının bu noktadaki görevi devletle aynıdır. Devletin vergi alması gibi, fakat vergi gibi zorunlu olmayan "gönüllü bağış" alan bu kuruluşlar, yine devletin vergileri kamu hizmetine yönlendirmesi gibi, bağışları kamu hizmetlerine yönlendirebilirler. Gönüllü hizmet kuruluşlarından özellikle vakıfların kurdukları şirketlerin karları gibi de Devlet iktisadi teşebbüslerinin karlarını bu amaçla kullanmaktadır. Ne var ki bu iki sektör arasında, birinde kişinin yaptığı bağışın nereye gideceğini bilerek ve gönüllü olarak ödeme yapması, diğerinde ise zorunlu ve çoğu zaman ne için verildiği belli olmayan vergi vermesi, iki sektörü kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik açısından farklılaştırmaktadır.

Bugünün, fonksiyonları itibarıyla büyümüş refah devletinde, sosyal ve iktisadi kalkınmanın temelini kamu faaliyetleri oluşturmaktadır. Halbuki serbest piyasa ekonomisine dayalı yapılar içerisinde, bir yandan özel sektörün bir kısım kamu hizmetlerini yüklenmesi ve bir kısmını da finanse ettiği gönüllü hizmet kuruluşları vasıtasıyla toplumun bütününe mal etmesi, devletin sırtındaki yükün hafiflemesini sağlayacaktır. Nitekim ileri demokratik ülkelerde bu kuruluşlar eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, sanat, kültür ve spor gibi pek çok alanda etkin durumdadırlar.

Demek ki devletin yükünün azaltılması ve serbest piyasa ekonomisine geçiş açısından gönüllü hizmet kuruluşları önemli bir görev ifa etmektedirler. "Her şeyin kendisinden beklendiği devlet yerine; iç ve dış güvenlik, genel idare hizmetleri ve adalet hizmetlerinin dışında kalan bir çok hizmetin varlık sahiplerinin "hayır" duygusundan kaynaklanarak kurdukları vakıflar yoluyla görülmesi mümkündür."<sup>1</sup> Hayek, bu konuya işaret için "kamusal sınırlardan daha çok, gönüllü örgütlerin varlığı önemlidir. Devletin zorlama gücüne sahip olma hakkı vardır, ama gerçekten özgür bir toplumda kamusal işler yalnız devlet faaliyetlerine bırakılmaz ve kamusal ruhun kendisi, devlete gösterilen ilgiyle tüketilmemelidir"<sup>2</sup> demektedir.

Aynı yaklaşımla, gönüllü hizmet kuruluşlarının ürettikleri sosyal hizmetleri, devletin yaptığı gibi herkese değil, tercih ettiği kesimlere götürmekte serbest davranma hakkına sahip olduğu söylenebilir. Her kuruluşa bu hakkın verilmesi demokrasinin teminatı olarak yorumlanabilir. Bu durumda herkes beğendiği yönde çalışan kuruluşa destek verebilmektedir. Devletle gönüllü hizmet kuruluşları arasındaki bu farkı açıklıkla ortaya koyan Amerikalı bir şirket sahibinin şu sözleri anlamlıdır;<sup>3</sup> "Sadece hoşlandığım şeyler için bağış yapıyorum, Yaptığım bağışlarda tek amaç vergi indiriminden yararlanmak değil. Bir senatörün, benim

<sup>1</sup> Ahmet Aydın BOLAK, "3. Sektörü Anlamak", 3. Sektör Dergisi, TÜSEV Yayını, İstanbul, Ekim 1995, s.9.

<sup>2</sup> Friedrich A. HAYEK, Kanun-Yasama Faaliyeti ve Özgürlük, (Çeviren: Mustafa Erdoğan), Türkiye İş Bankası Yayını, Yayın no: 345, 1995, s.199.

<sup>3</sup> Serap MAHMATLI, a.g.m., s.47.

ödediğim dolarların nereye gideceğine karar vermesi yerine, kendi dolarlarının nereye gideceğine ben karar veriyorum.”

“Amerika’da vakıf ve demekler, kamu ve özel kesimden daha yüksek bir büyüme trendi içerisinde. Örneğini Osmanlı Devleti’nden almış bulunan Avrupa ve Amerika’da, özellikle eğitim ve sağlık hizmetleri gönüllü hizmet kuruluşları eliyle sürdürülmektedir. “Dünyanın en ünlü yüksek öğretim kurumlarından olan Harvard ve Rockefeller üniversiteleri birer vakıf üniversitesidir. Ar-Ge’ye en çok para ayıran 200 büyük firmadan 81’i Amerika Birleşik Devletleri’nde, 49’u Japonya’da, 17’si Fransa’da, 13’ü İngiltere’de, 11’i de Almanya’da bulunmaktadır. ABD’deki hayır kurumları 1992 yılında Ar-Ge için 680 milyon dolar harcayarak ülke çapında 32 bin araştırmaya destek vermiştir. İngiltere’de bulunan “Welcome Trust” 1994 yılında Ar-Ge için 200 milyon sterlin ayırmıştır. 1993 rakamlarına göre İngiltere kanser araştırmaları için harcanan para 100 milyon sterlin civarındadır. Bunun ancak onda birini hükümet karşılarken onda dokuzunu, hayır demekleri ve bu amaçla kurulmuş vakıflar karşılamışlardır.”<sup>1</sup> Sadece araştırma - geliştirme alanındaki bu veriler bile, gönüllü hizmet kuruluşlarının, kamu hizmetlerine katkı boyutunu göstermeye yeter.

#### b) Demokrasinin Gelişmesine Katkı

Bu gün tüm dünya devletleri ağır ekonomik ve sosyal yüklerin altındadırlar. Bu yoğunluk içerisinde, anti-demokratik yapılarını muhafaza ederek, halkının örgütlenmesini kısıtlayan ülkelerle, demokratikleşme sürecini tamamlamış ülkeler arasında büyük farklar vardır. “Devletin yükünün azaltılması için alternatif olarak düşünülen gönüllü kuruluşların etkinliği araştırıldığında, yalnız hizmet üretmekle kalmadıkları, yapıları gereği demokratik hayatın işleyişine de katkıda buldukları anlaşılmaktadır.”<sup>2</sup> “Bu gün insanlığın en büyük zaafından birisi, büyük değer verilen amaçlar için, gönüllü kuruluşlar kurup geliştirmek sabır ve inancına sahip olunmaması ve çok sayıdaki insanın arzu ettikleri herhangi bir şeyi, zor kullanma yoluyla gerçekleştirmesini devletten beklèmeleridir.”<sup>3</sup> Halbuki demokratik toplumlar, ekonomik yapılarının serbest piyasa ekonomisine dayanması ve piyasanın da gönüllü hizmetlere katılımı ölçüsünde güçlüdürler. Çünkü gönüllü kuruluşların oluşturduğu çok amaçlı katılım gücü, kamu hizmetlerinin de daha etkin hale gelmesini sağlamaktadır.

Gönüllü kuruluşların demokrasiye en önemli katkılarından birisi şüphesiz, değişik görüş ve düşüncelerde çok sayıda insanı bir araya getirebilmesidir. Halkın bizzat gönüllü katkılarıyla sosyal devlete yönelik hedefleri gerçekleştirmek üzere kurduğu vakıflar, katılımcı demokrasinin olarak, en büyük araçlardan ve etkenlerden biri durumundadır. Demokrasilerde vatandaşların devlet idaresine, sadece seçmen olarak değil, direk katılımının sağlanması da önemlidir. Demokratik gelişimi yetersiz bir “toplumun siyasi kültürü içinde yaşayan insanlar, ne kadar eğitilmiş, ne kadar başarılı, ne kadar becerikli ya da ne kadar varlıklı olurlarsa olsunlar, yalnızca oy kullanabilir ve vergi verebilirler. Yalnızca tepki gösterebilir ve etkilenen boyutunda kalabilirler.”<sup>4</sup>

<sup>1</sup> S.GREENE, “Science Research and Philanthropy”, Nature, 1993, S.364, s.741.

<sup>2</sup> Zerrin TOPRAK, Kamu Hizmetlerinde Verimliliğin Sağlanması Alternatif Kurum Olarak Vakıflar, a.g.e., s.77.

<sup>3</sup> Friedrich, A. HAYEK, a.g.e., s.199.

<sup>4</sup> Peter F. DRUCKER, a.g.e., s.20.



İşte gönüllü kuruluşlar, vatandaşları inandıkları bir düşünce ve amaç etrafında birleştirilerek "etkili kamuoyu gücü" oluşturmalarını sağlamaktadır. Böylece vatandaşlar, siyasi iktidarı yanlış ve haksız ya da doğru buldukları uygulamalarını, sahip olduğu kamuoyu gücüyle doğrudan etkileme ve böylece denetleme hakkı sahip olmaktadır. Belki de bu kuruluşların devlet üzerindeki en önemli fonksiyonu budur. Yani siyasi irade üzerinde baskı unsuru oluşturarak, onu halk adına denetlemek. Bu gün hükümetler, aldıkları kararlarda halkın desteğine dayanmak zorundadırlar. Aksi halde, genellikle kamu yönetimi konusunda bilgili seçmenlerin oluşturduğu gönüllü hizmet kuruluşları, oy haklarını istedikleri yönde kullanarak hükümeti görevden alma yetkisine sahiptirler.

Devletin yasama gücüne dayalı olarak çıkardığı kanunlarla, bu kuruluşların hak ve yetki çerçevesini belirlediği ve demokratik yapının seviyesi ölçüsünde, bu kuruluşların hareket alanını daralttığı ya da genişlettiği görülebilmektedir. Demokratik yapısı henüz güçlenmemiş ülkelerde, halkın yönetime katılımının zayıf olması yanında, sivil örgütlenmesi de yetersiz kalabilmektedir. Bu durumda devlet, sınırsız denebilecek bir zor kullanma gücüne sahip olabilmektedir. Genellikle, gönüllü kuruluşların bu ülkelerdeki büyüme girişimleri de devletin zorlama tekelini kıracağı düşünülerek, kanuni zorluklarla engellenmeye çalışılır. Demokratik yapısı güçlü ülkelerde ise vatandaşların, yönetime katılımının artırılması için gerekli olan gönüllü faaliyetlerin gelişmesine yönelik, çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilmektedir.

### c) Sosyal Adaletin Sağlanmasına Katkı

Gönüllü hizmet kuruluşları, kamu hizmetlerinde etkinliği sağlama ve demokrasiyi geliştirme yanında, istihdam, gelir dağılımı, ve sosyal eşitliği sağlama üzerinde de olumlu etkilerde bulunabilmektedir. Zaten sosyal yapıları itibarıyla hedeflenen genel amaç sosyal yapıyı güçlendirerek, ülkede ve dünyada huzuru sağlamaktır. Bu amaca yönelik çalışan bu kuruluşlar, prensip olarak gönüllü çalışma esasına göre insan istihdam etmektedirler. Fakat, yoğun insani ilişkilerin yaşandığı iş ortamında, bu kuruluşların sadece zaman zaman çalışan gönüllülerle yürüyemeyeceği ortadadır. Gönüllü kuruluşlar gerek oluşturdukları sosyal amaçlı müesseselerde gerekse şirket ve işbirliklerinde çok sayıda insanın istihdam edilmesine imkan sağlamaktadırlar. Bunun yanı sıra yoksulların yemek, barınma, eğitim ve sağlık gibi temel ihtiyaçlarına yönelik faaliyetleriyle, ülkenin sosyal yapısını iyileştirmektedirler. Bu işleri, zengin insanların katkılarının değerlendirilerek, bir anlamda, gelirin yeniden dağıtımının sağlanmasıdır.

"Günümüz ABD'sinde gönüllü hizmet kuruluşlarında, ülkenin toplam istihdamının %10'u çalışmaktadır. Bu rakamın Osmanlı Devleti tarihinde %27'ye kadar çıkmış olması"<sup>1</sup> istihdam açısından gönüllü kuruluşların ne kadar önem taşıdığına göstergesidir. Öte yandan gönüllü hizmet kuruluşları, sosyal adaletin sağlanması konusunda da son derece önem ifade etmektedirler. Mesela, gönüllüler tarafından kurulan huzurevi, özellikle kimsesiz yaşlıların bakımını üstlenmekte, hastahaneler yoksul ve bakıma muhtaç kimseleri tedavi etmekte, aşevleri fakir ve geçinemeyen insanlara her gün yiyecek dağıtmaktadır. Daha bunlar gibi pek çok sosyal yararın bizzat tedavisine çalışan gönüllü hizmet kuruluşları, bir yönüyle insanların tümüne zor günlerinde yardımı hedefleyen, vazgeçilmez sosyal güvenlik kuruluşlarıdır. Böylece ülkede bir hoşgörü ortamı oluşabilen ve çok kazanma imkanına sahip insanlarla, bu imkandan yoksun kesimler arasında karşılıklı güven ve dostluk tesis edilebilmektedir. Ayrıca, vatandaşlar arasında



yardımlaşma ve dayanışma duygusunun uyandırılmasıyla, toplum tüm kesimleriyle bir bütün olabilmekte ve milli birlik ve beraberliğin sağlanmasına katkıda bulunulabilmektedir.

Gönüllü hizmet kuruluşları, sosyal gayeli hizmetlerini yürütürken, esasen, ülkede gelir dağılımı eşitsizliklerini gidermeye yönelik, "gelirin yeniden dağıtılması" görevini ifa etmektedirler. Mal varlığı bağışları, üyelik aidatları, ticari faaliyet karları gibi yollarla elde ettikleri gelirlerini, yine bu geliri elde ettikleri topluma iade etmektedirler. Bu yönüyle, oldukça etkin bir transfer yöntemini kullanan gönüllü hizmet kuruluşları, zengin kesimden aldıkları geliri, en yüksek ihtiyaç içerisinde bulunan kesimlerden yukarıya doğru yeniden dağıtmaktadırlar. Bu işlemi yaparken kuruluş, hem halk tarafından sınırsız ve hem de hükümet tarafından işlemler yönüyle denetlendiğinden, hizmette etkinlik ve kalite sağlanmaktadır.

## B. TÜRKİYE'DE GÖNÜLLÜ HİZMET KURULUŞLARI

Türkiye'de gönüllü hizmet kuruluşları, genel olarak vakıflar ve demeklerden oluşmaktadır. Daha önce de belirttiği gibi; vakıflar, kişilerin, kamu hizmetlerine katılımını mal varlıklarıyla, demekler ise emek, fikir ve bilgilerini bir araya getirerek sağlayan kuruluşlardır. İkisinde de gönüllü olmak esastır. Bu iki kuruluş tüm Dünya'da olduğu gibi Türkiye'de de, demokratik yaşamın yerleşmesini ve halkın kamu hizmetlerine ve yönetimine katılımını sağlayan çok önemli kurumlardır.

Türkiye Cumhuriyeti Medeni Kanun'u gönüllü hizmet kuruluşlarından sadece ikisini düzenlemektedir. Bunlardan birisi kişi topluluklarından meydana gelen demek ikincisi de "mal topluluğu" şeklinde nitelendirilen vakıflardır. Türk Medeni Kanunu demek tüzel kişiliğini ifade etmek için "cemiyet" tabirini kullanmaktadır. Öte yandan "bilimsel amaçlı demeklere kurum, siyasi amaçlı demeklere parti, sportif amaçlı demeklere kulüp, mesleki dayanışmayı esas alan ve ortak çıkarları korumayı amaçlayan demeklere sendika denmektedir. Ayrıca, kuruluş amaçları aynı olan ve kamu yararına çalışan, en az üç demekin bir araya gelerek oluşturdukları tüzel kişiliğe federasyon ve kuruluş amaçları aynı olan, en az üç federasyonun birleşmesiyle oluşan kuruluşa da konfederasyon denmektedir."<sup>2</sup>

### 1) Gönüllü Hizmet Kuruluşu Olarak Dernekler

#### a) Derneğin Tanımı ve Unsurları

Gönüllü hizmet kuruluşlarının vakıflardan sonraki en yaygın şekli olan "demek" kavramı, vakıf kavramı kadar eski tarihlere dayanmamaktadır. Hatta vakıfa göre oldukça yeni bir kavramdır. "Osmanlı Devleti dönemlerinde lonca ve benzeri uygulamalara rastlanmakta ise de demek ya da cemiyet olarak hukuki bir düzenlemeye rastlanılmamaktadır. Ancak 1909 yılında Fransız Demekler Kanunu tercüme edilerek aynen kabul edilerek yürürlüğe konmuştur."<sup>3</sup> Bu kanunla demekler hukuki bir kurum olarak kabul edilmiştir.

Günümüzde demekler yeniden düzenlenmiş ve kanunla tanımı yapılmıştır. 2908 sayılı Demekler Kanunu'nun 1. Maddesindeki tanıma göre Türkiye'de demekler; "kazanç paylaşma dışında, kanunlarla yasaklanmamış belirli ve ortak bir gayeyi gerçekleştirmek üzere, en az yedi kişinin bilgi ve çalışmalarını

<sup>1</sup> TÜSEV, "Osmanlı'da Vakıf Bugünkü ABD'den Çok Öndeydi", 3. Sektör Dergisi, TÜSEV Yayını, Nisan 1996, s.22.

<sup>2</sup> Turgut AKINTÜRK, a.g.e., ss. 157 -158.

<sup>3</sup> Cevdet YAVUZ, "Özgürce Çalışacak Bir 3. Sektör", a.g.m., s.21.

sürekli olarak birleştirmeleri suretiyle oluşturdukları tüzel kişilikler” şeklinde tanımlanmıştır. Tanımdan anlaşıldığı gibi demeklerin temel özellikleri; kazanç paylaşma amacı güdülmemesi ve emek ve bilgilerini sürekli bir amaç için birleştirmeleridir. Vakıflarda olduğu gibi demekler için, asgari bir mal varlığı şartı konulmamıştır.

## **b) Derneklerin Hukuki Yapısı**

Türkiye’de demeklere ilişkin hukuki düzenlemelerin temeli, Yeni Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin kuruluşundan sonra, 1938 yılında kabul edilen “Cemiyetler Kanunu’dur. Fransız Demekler Kanunu’ndan aktarılan ilk metine dayalı olarak çıkarılan bu kanun, sonraları ülkenin geçirdiği siyasi ve ekonomik çalkantılar sonucu çeşitli değişikliklere konu olmuştur. Demeklere ilişkin genel çerçeve, meydana gelen bu hadiselerle paralel olarak, hak ve yetkiler açısından kimi zaman çok genişlemiş kimi zamanda daralmıştır.

### **(1) Demeklere İlişkin Kanuni Düzenlemeler**

1961 Anayasası Türkiye Cumhuriyeti’nin toplum yapısında ve hukuk düzeninde köklü değişimler meydana getirmiştir. Kişi hak ve özgürlüklerinin genişletildiği bu anayasa ile sendikalara, siyasi partilere ilişkin yeni ve köklü düzenlemeler getirilmesi karşısında, Cemiyetler Kanunu’nun da değişen şartlara göre yeniden düzenlenmesi gereği gündeme gelmiştir. Bunun üzerine 1972 yılında 1630 sayılı Demekler Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu tarihten sonra Türkiye’de 12 Eylül 1980 yılındaki sıkıyönetim ilanına kadar bu hükümler geçerli olmuştur. 12 Eylül hareketi sonrasında tüm demeklerin faaliyetleri, yeni bir anayasa hazırlanana kadar yasaklanmıştır.

1982 Anayasası, 12 Eylül hareketinin amacı olan “demokratik düzene dönme değil, sağlıklı ve sağlam demokratik düzen kurma”<sup>1</sup> yönünde, tüm kurum ve kuruluşları, kapsayan bir dizi düzenleme getirmiştir. Esasen 1961 Anayasa’sının genişletilmiş hak ve özgürlüklerini belli bir çerçeve içinde sınırlama girişimlerinden demekler de etkilenmiştir. 1982 Anayasası, 1961 Anayasası’nın demeklerle ilgili maddesinin “herkes önceden izin almaksızın demek kurma hakkına sahiptir” (M.K. m.33/1) şeklindeki ilk hükmünü aynen muhafaza etmekle birlikte, maddenin devamında, demeklere ilişkin bir çok sınırlamalar getirmiştir. Bu anayasaya dayanılarak çıkarılan 2908 sayılı Demekler kanunu, demek kurma hak ve özgürlüğüne karşı çeşitli yeni kısıtlama ve engeller getirmiştir (D.K., m.4). Bu sınırlama ve yasaklamalar, ülkede gönüllü olarak kamu hizmetlerine katılmayı amaç edinmiş bulunan demekleri, bu amaçlarını yerine getirmede, etkisiz ve niteliksiz kılacağından önem arz etmektedir. Bunun için bu konu aşağıda kısaca incelenecektir.

### **(2) Demeklere Getirilen Kısıtlamalar**

Demekler kanunuyla getirilen, demek kurma ve üye olmaya ilişkin yasaklama ve kısıtlamaların, ülkede kamu hizmetlerinin alternatif sunumunda demeklerin rolünü kısıtlamakta olduğu söylenebilir. Öte yandan demokratik yapının vazgeçilmez unsuru olan, örgütlenme hakkı baskı altına alınmakla, demokrasinin gelişmesinin önüne büyük engeller çıkabilmektedir. Bu durumda ülkesine hizmet etme yeteneğinde ve azmindeki vatandaşlar, bünyesinde hizmet edebilecekleri bir örgüt kurabilme hakkından

mahrum bırakılmakla, enerjilerini illegal yollarla değerlendirme gayreti içerisine girebilmektedirler. Şüphesiz bu durum, demokratikleşme açısından tehlike arz ettiği gibi, kişilerin ekonomik ve sosyal verimliliklerini de düşürebilmektedir.

Demekler kanununun getirdiği kısıtlamalar ve yasaklamalara göz atıldığında, hemen hemen her seviyede kamu görevlisine demek kurma yasağı getirildiği, üye olmalarının bağlı oldukları bakanlık ya da kurumların iznine bağlandığı, üyelik için izin alabilenlerin de yönetim kurullarında görev almaktan men edildiği görülebilmektedir. Bu durumun gönüllü bir hizmet kuruluşu olan ve emek - bilgi birikimlerinden meydana gelen demeklerin niteliksiz kalmasına ve sonuçta hedeflediği sosyal amaçlara ulaşmada ya da kamu hizmeti üretmede etkinliğini kaybetmesine sebep olacağı açıktır. Çünkü ülkede, demeklerin etkin idaresi için gerekli bilginin yoğunlaştığı, eğitim ve sağlık mensupları gibi kesimler de bu örgütün dışında bırakılmaktadır. Aynı kanunla, tüzel kişilerin de demek kurması ya da demeklere üye olması yasaklanmıştır. Bunlardan bir kısmına üyelik hakkı verilebilmesini, idarenin iznine bağlayan kanunla, bu kez de yönetim ve denetleme kurullarında görev alma yasağı getirilerek, nitelikli kadronun yönetim ve denetime katkısı engellenmiştir. Bu maddenin, demekler açısından kamu hizmetlerinde etkinlik ve bu alandaki bir kısım görevlerde, devletin yükünü hafifletme rolünü ortadan kaldırdığı söylenebilir.

Demeklere bir kısıtlama da tüzel kişilerin, demeklere üye olmalarının ya da demek kurmalarının yasaklanmasıdır. Böylece, mali ve sosyal açıdan kamu oyunu etkileme ve yönlendirme gücüne sahip şirketler ve diğer gönüllü kuruluşların bir araya gelmeleri engellenmiştir. Bu durumda, demekler ve kamuoyu, etkin hizmet sunmada örgütü gücü kılabilen bir oluşumdan mahrum bırakılmıştır. Halbuki "batı ülkelerinde şirketler aralarında birleşerek demekler oluşturabildikleri ve böylece ülkeler arasında rekabet üstünlüğü kazanabildikleri halde, Türkiye'de şirket yöneticileri, ancak gerçek kişilikleri aracılığıyla demek kurabilmektedir."<sup>2</sup>

Yukandakine benzer bir hükümlerle, demeklerin daha etkin hale gelebilecekleri bir üst kuruluş kurabilmelerinin önüne engeller konmuştur. Demeklerin bir üst kuruluşu olan federasyonun kurulabilmesi için, "kuruluş amaçları aynı olmakla birlikte, her birisi kamu yarana çalışan demek statüsündeki en az üç demerin bir araya gelmesi, konfederasyon için de aynı amaç doğrultusundaki en az üç federasyonun bir araya gelmesi"<sup>3</sup> öngörülmektedir. Bu hükümlerle, Bakanlar Kurulu'ndan kamu yararı alamayan demeklerin üst örgütlenmesi engellenmektedir. Halbuki aynı amacı güden demeklerin güçlerini birleştirmesi, hem toplumsal uzlaşmanın boyutunu etkileyerek demokrasinin gelişimine katkıda bulunabilecek, hem de daha güçlü gönüllü kuruluşların ülkeye daha geniş hizmet sunması temin edilmiş olabilecektir.

Demeklere getirilen diğer bir örgütlenme yasağı öğrencilerle ilgilidir. Orta öğretim öğrencileri için Demekler Kanunu'nun 4. maddesi ile demek kurma, 16. maddesi ile de demeklere üye olma yasağı getirilmektedir. Aynı kısıtlama, öğrencilikleri ile ilgili belirli bir amacın dışına çıkamayan öğrenci demekleri kurmak ve üye olmak hakları saklı kalmak üzere yüksek öğretim öğrencileri içinde getirilmiştir. "halbuki batı

<sup>1</sup> Şeref GÖZÜBÜYÜK, T.C. 1982 Anayasası, Turhan Kitabevi, Ankara, 1996, s.12.

<sup>2</sup> Zekai BALOĞLU, Türkiye Üçüncü Sektör raporu, a.g.r., s.38.

<sup>3</sup> Turgut AKINTÜRK, a.g.e., s.158.

ülkelerinde demekler aracılığıyla, çocuk ve gençlerin spor, müzik, tiyatro, çevre düzenleme; küçükleri yaşlıları, hastaları ve özürlerini koruma, sosyal yardımlaşma gibi alanlarda gönüllü olarak kamu hizmetlerine katılmaları istenmekte, böylece küçük yaşlardan itibaren, kamu görevlerine karşı olumlu davranışlarının şekillenmesine özen gösterilmekte ve demokrasinin bir yaşam biçimi haline getirilmesine çalışılmaktadır.<sup>1</sup>

Son olarak, ülkemizin milletlerarası planda, demekler aracılığıyla temsil edilebilmemize getirilen kanuni engelden bahsedelim. Bu konu ile ilgili olan Demekler Kanunu'nun 7. maddesinde şu ifade vardır; "Milletlerarası faaliyette bulunmak amacıyla demek kurulamayacağı gibi, Türkiye'de kurulan demekler, yurt dışında kurulmuş milletlerarası demek veya kuruluşlara katılamaz ve merkezi yurt dışında bulunan demeklerin Türkiye'de şubesi açılmaz." Bu maddenin uygulamasıyla ilgili olarak Türk Ceza Kanunu'nun 143. maddesiyle de, hükümetin izni olmaksızın yukarıdaki hükme aykırı hareket edenler, on beş günden altı aya kadar hapis ve beş yüz liradan iki bin liraya kadar ağır para cezasıyla cezalandırılır hükmü getirilmektedir.

Bu durum, devletlerin demokratikleşmesinde önemli fonksiyona sahip demek kuruluşunun hareketlerini kısıtlayabilmektedir. Demeklerin yapacağı gönüllü katkılarla, Türkiye'nin milletlerarası diplomasisine destek olabilmemesinin ve yurt dışındaki Türkiye'nin çıkarlarını savunabilecek sivil kuruluşlarla işbirliği içerisine girerek, ülkenin, milletlerarası planda karşılaştığı sorunların çözümüne yönelik, milletlerarası kamuoyu (lobi) oluşturabilmesi gibi önemli bir diplomatik hizmetten mahrum kalmasına sebep olabilmektedir. Halbuki, batı ülkelerinde bu gün demekler bir araya gelerek milletlerarası büyük birlikler kurabilmekte ve bu yapılarıyla sadece kendi ülke yönetimlerinde değil, milletlerarası hükümet birliklerinde söz sahibi olabilmektedirler. Bu gün milletlerarası düzeyde alınan bağlayıcı ya da tavsiye edici nitelikteki pek çok kararın arkasında, milletlerarası gönüllü örgütlerin varlığı bilinmektedir. Öte yandan Milletlerarası ticaret konusunda da gönüllü olarak bir araya gelen demekler, aralarındaki diyalogun, ülkeler arası ticaret alanında da gelişmesi için çaba göstermektedirler. Bu arenada Türk demeklerinin var olmayışı siyasi ve diplomatik yetersizliğimizin yanı sıra milletlerarası ticari rekabet gücünün de kaybolmasına sebep olabilmektedir.

### **(3) Derneklerin Vakıflara Dönüşmesi Sorunu**

Türkiye Cumhuriyeti'nde, geçmişte yaşanan gerilimlerin bir uzantısı olarak çıkan Anayasa'daki ve Demekler Kanunu'ndaki demeklere ilişkin düzenlemeler, vatandaşları demek yapısından uzaklaşmaya doğru yönlendirmiştir. Yukarıda bahsedilen sebeplerle, kanuni izinler ve sınırlamalar altına alınan bu örgütlenme modeli, demeklerin hareket sahasını daralttığından, tepki olarak pek çok demek vakıf statüsüne girmeye başlamışlardır. Böylece getirilen yasaklamaların, demeklerin faaliyetine mani olmamasının yanında, bu tip kanunlarla vatandaşlar, merkezi idareye karşı hile yapma yoluna gittiklerinden devletle halk arasındaki güven de zedelenebilmektedir. Demeklerin vakıf statüsüne girme çabaları, ayrı ayrı fakat birbirini tamamlayıcı fonksiyonlar ifa etmesi gereken iki kuruluşun da, yapılarının yozlaşmasına sebep olabilmektedir. Vakıfların mal topluluklarından, demeklerin ise kişi topluluklarından oluştuğu göz önüne alındığında, bu iki gönüllü hizmet kuruluşunun, birbirlerini tamamlayıcı yönü daha çok açığa çıkmaktadır.

<sup>1</sup> Zekai BALOĞLU, Türkiye Üçüncü Sektör Raporu, a.g.r., s.39.

### c) Derneklerin İktisadi ve Mali Yapıları

Demeklerin kuruluşları itibarıyla, şahıs topluluklarına dayandıklarından yukarıda bahsedilmişti. Bu yönüyle demekler, vakıfların kuruluşunda olduğu gibi, herhangi bir mal varlığı tescil ettirme mecburiyetleri yoktur. Buna karşılık demeklerinde maddi kaynaklara ihtiyaçları vardır. Bu kaynakları, hükümet tarafından sağlanan avantajlar yönüyle ve demeklerin kendi faaliyetleri sonucu elde ettikleri gelirler yönüyle inceleyelim.

#### (1) Derneklerin Gelir Getiren Faaliyetleri

Bilindiği gibi demekler, kar amacı gütmeksizin bir araya gelen kişi topluluklarıdır. Burada bilgi ve emeklerin birleştirilmesi esastır. Ana gelir kaynakları da üyelerinden aldıkları aidatlar ve topladıkları bağışlardır. Demekler yayınladıkları tüzüklerde üyelerinin ödemesi gereken aidat miktarını belirtmek durumundadırlar. Öte yandan kanunda demeklerin böyle tanımlanmış olması, demeklerin sosyal amaçlarını gerçekleştirmek için kar amaçlı kuruluşlar kurmasına engel değildir. Mesela bir öğrenci derneği, asıl amacını gerçekleştirmek üzere yani üyelerine faydalı olmak üzere bir kantin işletebilir. Medeni kanunumuzun 54. maddesi gereği, "asıl amacına ulaşmak için ticari bir işletme işleten demek, bunu ticaret siciline tescil ettirmekle yükümlüdür."<sup>1</sup>

Demekler elde ettikleri gelirleri, derneğin kuruluşunda ortaya koydukları sosyal amaç doğrultusunda kullanmak zorundadırlar. Bu amaç üyelerinin, kar paylaşma amacı dışında, maddi ve manevi yönden kalkınmalarını sağlamak olabileceği gibi, toplumun tümünü ilgilendiren sosyal bir sorunun çözümüne yönelik bir amaç olabilir. Ayrıca, her yıl demek gelirlerinin %80'inin demek amaçlarına harcanacağına dair tüzükte kayıt olmasının, vergi muafiyeti şartlarından birisi olması önem arz eder.

Derneğin bir bütçesinin olması ve gelir gider hesaplarına ilişkin işlemlerin yönetim kurulları tarafından eksiksiz yapılması gerekir. Derneğin içerisinde bulunduğu mali durumunun, amaçlarının gerçekleşmesini imkansız kılması halinde derneğin acze düştüğüne karar verilir. Acze düşen demek kendiliğinden fesh olunmuş sayılır. Demekler Kanunu'nun konuya ilişkin 51. maddesi şöyledir, Bir demek aciz haline düşer yani borçları maddi varlıklarından fazla olur ve demek bunları ödeyemeyecek duruma gelirse, bu durumda demek kendiliğinden sona ermiş sayılır.

#### (2) Vergi Muafiyeti ve Kamu Yararı Statüsü

Bilindiği gibi, Anayasamızın ikinci maddesinde, "Türkiye Cumhuriyeti sosyal bir hukuk devletidir"<sup>2</sup>denmektedir. Dolayısıyla bu ifade, devletin sosyal bir devlet olması için gerekli işlerin esas itibarıyla kendisi tarafından yapılacağını ortaya koyar. Halbuki sosyal devletin yapması gereken pek çok hizmet demekler ve diğer gönüllü hizmet kuruluşları tarafından da gerçekleştirilmektedir. Mesela Anayasamızın 64. maddesinde, sanatın ve sanatçının korunması başlığıyla düzenlenen sosyal hizmetlerin,

<sup>1</sup> Turgut AKINTÜRK, a.g.e., s.166.

<sup>2</sup> Şeref GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s.23.



neredeyse tümü alanında demek faaliyetleri vardır. Bu durumda devlet gibi iş gören, kamu hizmeti ifa eden demek ve benzeri kuruluşların, en azından Anayasa'da sayılan hizmet alanlarındaki faaliyetleri için vergi muafiyeti getirilmelidir.

Demekler amaçları açısından, tüm insanlığın yararına çalışabilecekleri gibi, belli bir ülke, şehir, bölge, mahalle gibi sınırlı bir kesime yönelik ya da belirli bir meslek, grup, çevrenin ortak çıkarları için hizmet edebilirler. Bunların içinde kamu hizmeti üreterek devlete ait bir kısım hizmetleri ifa edenler bulunabileceği gibi, özel zevkler için kurulan demekler de bulunabilir. Bu gün uygulamada, demek ve benzeri kuruluşların vergiler karşısında iki kategoride ele alındığı görülmektedir. Bu ayırımı temel ölçüyü "kamu yararı" oluşturmaktadır. Kamu yararı kararı da bilindiği gibi Bakanlar Kurulu tarafından verilmektedir. Buna göre demekler "kamuya yararı karar alanlar" ve "kamu yararı karar alamayanlar" şeklinde sınıflandırılabilirse de vergi muafiyetinde kamu yararı göz önüne alındığına ve bu sınıflandırmaya aynı zamanda, vergi muafiyetine tabi olan demekler ile tabi olmayan demekleri de ayırdığına göre konuyu "Vergi Muafiyeti Kapsamındaki Demekler" ve "Vergi Muafiyeti Kapsamı Dışındaki Demekler" başlıklarıyla incelemek daha doğru olabilir.

### (3) Vergi Muafiyeti Kapsamındaki Demekler

Vergi muafiyeti kapsamına giren demekler, amaçları bakımından kamuya yararlı sayılan ve bu durumu bakanlar kurulunca onaylanan demeklerdir. Uygulama kanuni dayanağını 2908 sayılı Demekler Kanunu'nun 58. ve 59. maddelerinden almaktadır. Söz konusu kanun'un, bir demek için kamu yararı kararı verilebilmesine kaynaklık eden 58. maddesinde "Demeğin amacı ve amacını gerçekleştirmek için giriştiği faaliyetlerin ülke çapında yararlı sonuçlar verecek nitelik ve ölçüde olması" şartı getirilmektedir. Bu maddede geçen hükmün uygulanabilmesi için, öncelikle, hangi faaliyetlerin ülke çapında yararlı sonuçlar verdiğinin, yani kamuya yararlı faaliyetlerin, neler olabileceğinin asgari sınırları belirtilmelidir. Halbuki böyle bir açıklama söz konusu değildir. Bu durumda her demek, kendi faaliyetinin kamuya yararlı olduğunu iddia edebileceği için kanşıklık çıkması söz konusudur.

Öte yandan söz konusu demeğin en az bir yıldan beri faaliyette olması ikinci bir şart olarak ileri sürülmektedir. Ancak bu şartları taşıyan demeklerin başvurusu üzerine ve İçişleri Bakanlığı'nın bazı şartları taşıyıp taşımadığı hakkında, Maliye Bakanlığı kanalıyla yaptırıldığı incelemelerden sonra Danıştay İdari İşler Kurulu'nun kararı ve Bakanlar Kurulu'nun onayı ile kuruluş "kamu yararı çalışan demek" statüsü kazanır.

Konunun vergileme olması, demeğin vergi muafiyeti kapsamına alınmasını netice verecek olan, kamu yararına sahip olup olmadığının araştırılması için, Maliye Bakanlığı yetkilidir. Maliye Bakanlığı, kamu yararının varlığına ilişkin olumlu görüş verebilmek için, 2908 sayılı Kanun'da sayılan şartlara ek olarak bir kısım yeni şartları ileri sürmektedir. Bunlar şu şekilde sıralanabilir. Devletin faaliyet konularının kamu hizmeti olması, tüzüğünde, demeğin her yıl elde ettiği gelirin en az %80'ini demek amaçlarına harcanacağını yazılı olması, demekçe kurulacak eğitim ve sağlık kuruluşlarında, maddi gücü yetersizler için en az %10 kontenjan ayrılması, demeğin sahip olduğu malvarlığının ve yıllık gelirinin tüzükte belirlenen amaçları gerçekleştirecek yeterlilikte olması ve demek hesapları üzerinde denetim elemanlarının yapacağı

incelemenin olumlu sonuçlanması. Maliye Bakanlığı'nın kanunda yer almamasına rağmen belirlediği bu şartların, vergi muafiyeti konusunda demekler ve vakıflara eşit haklar vermek gayretinin olduğu söylenebilir.

Vergiden muaf kamuya yararlı demekler, 28.11.1990 gün 3685 sayılı "Bazı Demek ve Kurumların Bazı Vergilerden, Bütün Harç ve Resimlerden Muaf Tutulmasına İlişkin" kanunla sayılmıştır. Buna göre; Türkiye Kızılay Demeği (KIZILAY), Türk Hava Kurumu (THK), Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), Türkiye Yardım Sevenler Demeği, Darülaceze Kurumları, Darüşşafaka Cemiyeti, Türkiye Yeşilay Demeği (YEŞİLAY) kendilerine terettüp eden vergi, harç ve resim mükellefiyetinin kurumlara ait olduğu hallerde bütün vergilerden, harçlardan, resimlerden, hisse ve fonlardan rmuaftır. Kanunlarla ve imtiyaz sözleşmeleri ile bu kurumlara sağlanan gelirlerden Hazine hissesi veya İnhisar Resmi alınmaz<sup>1</sup>

#### (4) Diğer Demekler

Bu gün kişisel amaçlardan, toplumsal amaçlara kadar çok geniş bir çerçeve içindeki demeklerin tümünün kamu hizmeti ifa ettiklerini söylemek elbette güçtür. Özel zevkler, için mesela pul koleksiyoncularının kurduğu bir demegin, kamu hizmeti yaptığına dair kesin bir kriter bulmak mümkün değildir. Fakat en azından, Anayasa'da sosyal devlete ilişkin görevler başlığıyla yer alan hizmetleri amaçlayan demeklere, vergi muafiyeti tanınması yoluna gidilebilir. Mesela Anayasa'da esasen devlete düşen bir görev olarak sayılan, eğitim ve sağlık hizmetlerine yönelik tüm gönüllü faaliyetler için vergi muafiyeti getirilmesi teklif edilebilir. Aynı şekilde hangi faaliyetlerin kamu yararı kapsamına girdiği, ayrıca bir kanunla sayılarak, karşılık giderilebilir. Böylece ülkenin öncelikli sorunlarına yönelik gönüllü faaliyetlerin artırılması temin edilebilir.

## 2) Gönüllü Hizmet Kuruluşu Olarak Vakıflar

### a) Vakıf kavramının Tanımı ve Unsurları

#### (1) Vakfın Tanımı

Vakıf Arapçadan dilimize geçmiş bir kavramdır. Sözlükteki anlamı kelime itibarıyla; "durdurma, hareketten alıkoyma, hapsedme, dinlendirme" ve terim olarak da "asla satılmamak ve başka bir şeye dönüştürülmemek şartı ile bir mülkü ilelebed Allah yoluna vermek"<sup>2</sup> anlamına gelir. İslam hukukundaki bakış açısıyla ise vakıf; "bir mülkün menfaatini, halka (kamu faydasına) tahsis edip, aynısını (bağışlanan mal varlığı), Allah'ın mülkü hükmünde olarak, temlik ve temellükten (alınıp satılmaktan) müebbeden (sonsuza kadar) men etmektir".<sup>3</sup> Buradan anlaşıldığına göre vakıf, sadece Allah nzasını kazanmak için, varlığı

<sup>1</sup> Zekai BALOĞLU, Türkiye Üçüncü Sektör Raporu, a.g.r., ss.83-84.

<sup>2</sup> Abdullah YEGİN - A. Badıllı - H. İsmail - İ. Çalın, Osmanlıca -Türkçe Ansiklopedik Büyük Lugat, TÜRDAV, Ankara, 1978, s.1578.

<sup>3</sup> Ziya KAZICI, İslami ve sosyal açıdan vakıflar, Marifet Yayınları İstanbul, 1985, s. 27.

kimseler tarafından kurularak, kesinlikle alınıp satılmamak kaydıyla, faydası ihtiyaç içinde bulunanlara ya da vakfedenin şart koştuğu kamu hizmetlerine tahsis edilen müesseselerdir.

Vakfın, kelime itibarıyla İslami literatüre ait olduğu yaklaşımı altında, kelimenin kökenine inerek yukarıda yapılan iki tanım, şüphesiz doğrudur. Fakat bu durum, hukuki işlem olarak vakfın, sadece İslam Tarihine ait bir kavram olduğunu ispatlamaz. Kaldı ki insanın iyilik yapma, paylaşma ve yardımlaşma duygularının, İslam'dan önce bulunmadığı da ileri sürülemez. O halde vakıf kavramını sadece İslami açıdan ve Allah inancına dayalı olarak açıklamak, kavramın evrenselliğine aykırı düşebilir. Öte yandan, Türk - İslam Tarihinde, derviş ve erenlerin mal varlıklarının yanı sıra, ömürlerini bile, belirli bir milli ya da dini gaye uğruna vakfetmelerinden ve bu dönemde kurulmuş bulunan büyük bir vakıf medeniyeti gerçeğinden hareketle, vakıf kuruluşunun, İslamiyetle birlikte doruğuna ulaştığını söylemek mümkündür. Ne var ki, bu bile vakfı, sadece Türk İslam dünyasına ait kılmaz. Nitekim, vakıf kültürünü bizden alan Amerika, vakıf kurumunu kendi yapısına göre yeniden düzenleyerek, 20. yüzyılın bu konudaki bayraktarı olmuştur.

Bu noktadan hareketle, vakfın daha geniş ve evrensel olduğuna inandığımız tanımını şöyle yapabiliriz: Vakıf, kişinin taşınır veya taşınmaz mallarını, hiç bir dış tesir altında kalmaksızın, sadece kendi niza ve isteğiyle şahsi mülkiyetinden çıkarıp, hayır ve hasenat amacıyla, yine kendisi tarafından belirlenen şart ve hizmetlerin yerine getirilmesi için, ebedî olarak insanlık yaranna bağışlamasıdır.

## (2) Vakfın Unsurları

Yukarıdaki tüm tanımlardan çıkarılabilecek en önemli özellik, vakfa konu olan malvarlığının hapsedilmesidir. Yani söz konusu mal ebediyete, kadar kesinlikle satışa konu edilemeyecektir. Birinci tanımda geçen "Allah yoluna vermek" tabiri ikinci tanımda biraz daha açılarak, bunun, malvarlığının kamunun (toplumun) yararlanmasına tahsis edilmek suretiyle yapılacağı ifade edilmektedir. Öyleyse, asıl olan vakfedilen mal varlığında tüm toplum hak sahibi olmasıdır. Ne var ki, bu açıklamanın, ileride, malvarlığını müsadere eden koruyamaya yetmeyeceği ihtimali düşünülerek, vakfın, bu şekilde dini müeyyideler doğuran sözlerle korunması düşünülmüş olabilir. Hatta daha ileri giderek vakfeden, sözleşmesinin sonuna, malın satışa konu edilmesi veya müsadere edilmesi ya da amaçlarından saptırılması halinde, bunu yapmak isteyecekleri caydırması için, beddualar eklemiştir.

Bu işlemin tabidir ki sadece sözlerle ifade edilmesi kafi gelmeyebilir. Bu yüzden vakfedenin öne sürdüğü şartları, vakfın amacını, gelirlerin nerelere harcanacağını ve nihayet beddua bölümünü içeren bir senet düzenlenmesi yoluna gidilmiştir. Bu senetlere "vakfiye" denilmektedir. "Vakfiyeler, mahkemelerde hakim huzurunda düzenlenir ve imzalanırlar. Bu yüzden tarihi kaynaklar arasında, en çok güvenilen ve en çok değer ifade eden belgelerdir."<sup>1</sup> Vakfiyeler hukuki bir belge olmasının yanında, ait oldukları toplumların sosyal bünyesini, kültür yapısını ve değer ölçülerini ortaya koyan, çok önemli belgelerdir.

<sup>1</sup> İbrahim ATEŞ, "Vakfiyelerin Milli Kültür ve Belgelerimizdeki Yeri", 3. Sektör Dergisi, Nisan 1996, s.16.

Vakfın tanımından çıkanlar diğer unsurlar; vakfın sürekli olarak bir amaca tahsis edilmesi, sürekli gelir getirmesi, Zorlama olmaksızın sadece Allah rızası için bağışlanması yani maddi çıkar beklentisi olmaması şeklinde sıralanabilir.

## b) Vakfı Ortaya Çıkaran Sebepler

"Vakıflar başlangıçta ferdi ihtiyaçların giderilmesi amacıyla ortaya çıkmışken, daha sonraları, bu kuruluşlara ilgi gösteren milletlerin sosyo-kültürel yapısı ihtiyaçları eğilimleri ve zenginliklerine göre gelişerek hayatın her safhasında yerini almıştır. Özellikle Osmanlılarda hem kişiyi hem de devleti ilgilendiren bir yaşam biçimi haline gelmiştir. Bu sayede; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, bayındırlık, ulaşım ve güzel sanatlar gibi, bir toplumun insani hasletlerini geliştirerek, onu başanya ulaştıracak bir çok sektörün kurucusu ve işleticisi olmuştur."<sup>1</sup>

Bu derece geniş hizmet ve faaliyet alanlarında başanya gelişen vakıfların kaynağı bütün araştırmacıların merak konusu olmuştur. Vakfın, kimi araştırmacılarca toplumların sosyal değişimlerinin sonucu ortaya çıktığı kimilerince de sadece dini duygu ve emirlerden kaynaklandığı ileri sürülmektedir. Kanaatimizce vakfı ifade ettiği manevi yapı insanlığın başlangıcından beri var olması gerekir. Çünkü iyilik yapma ve başkalanna yardım etme düşüncesi, insanın öz değerleri arasında sürekli var olagelmıştır. Burada, batı kültüründe vakfa benzer uygulamalara kısaca değindikten sonra, Türkiye'deki vakfı kültürüne asıl kaynaklık eden İslamiyetdeki kaynakları değerlendireceğiz

### (1) Genel Sebepler

"İnsanlar vakfı kurmaya sevk eden faktörlerden bir çoğunu; dünya hayatının geçici olduğunu, insan ömrünün bir gün gelip biteceğini, bu dünyada sahip olunan her şeyin insana ahiret hayatını kazandırmak için verdiğini... anlatan ve hemen bütün vakfiyelerin başlangıç kısmında yer alan ifadelerde bulmak mümkündür."<sup>2</sup>

Vakfı, daha çok dini motivasyonla kurulan ve aynı değerler etrafında; insan aşkı, topluma yararlı olma, Allah'a iyi bir kul olma, sevap işleme gibi motiflerin sonucu ortaya çıkan bir kuruluştur. Bu yönüyle vakfın, esasen ilahi kaynaklı olduğu ileri sürülebilir. İnsanın içindeki erdem (fazilet) hisleri, vakfın kurumlaşmasında öncü rol oynar.

Esasen "Vakfı müessesesi insanlık tarihiyle yaşittir. Zira Eski Mısır, Mezopotamya, Hint, Yunan, Roma, Ortaçağ Batı ve İslam Medeniyetlerinde"<sup>3</sup> aynı isim ve teknikle olmasa da, yapı itibarıyla vakfı kurumunun var olduğu söylenebilir.

<sup>1</sup> Nazif ÖZTÜRK, Türk Yenileşme Tarihi Çerçevesinde Vakfı Müessesesi, Diyanet Vakfı Yayını, Ankara, 1995 s.19.

<sup>2</sup> Nazif ÖZTÜRK, a.g.e., s.20.

<sup>3</sup> Ercümen KURAN, "Vakfı Müessesesinin Mahiyeti ve Günümüzde Değerlendirilmesi", I. Vakfı Şurası Kitabı, VGM. Yayını, Ankara, 1986, s.9.

"Batı toplumlarında vakıf benzeri müesseselere ortaçağda rastlanmaktadır. Hayır işleri için bir malın tahsisi, güvenilir bir kişi aracılığıyla yapılmakta ve bu kişiye eşyanın mülkiyet hakkı devredilerek belli bir hayır amacına malın hizmet olarak ulaşması sağlanmaktaydı. Hıristiyanlığın kabulünden sonra, İmparatorluk döneminde, kilisenin tesiriyle dini amaçlara hizmet eden kuruluşlar oluşturulmaya başlanmıştır."<sup>1</sup> Bu kuruluşlara gerçek anlamda vakıf diyebilmek için yeterli bilgi mevcut değildir. Nitekim, Hüseyin Hatemi bu konuda şunları söylemektedir: "Roma Devleti Kilise'nin "Tek Tann" inancını benimsemiş, ancak ne kendi kişiliğine ne de kilise kişiliğine son vermiştir. "Kilise" şahsiyeti devam ettiğine göre, yine bağımsız bir vakıf tüzel kişiliğine ihtiyaç duyulmamıştır. Kilise kişiliğine "yükümlü bağışlama" (donatio sub modo) yapılması yeterli görülmüştür. Kilise'nin "rafız" kabul ettiği küçük çapta şahıs toplulukları ise, kilisenin amansız takibi altında olduklarından, bunlar da bağımsız ve dokunulmaz "eşya topluluğu" (vakıf) düşüncesini geliştirme imkanını bulamamışlardır."<sup>2</sup>

## (2) Vakfın İslami Kaynakları

Vakıf kurumunun tarihi temellerine ilişkin en sağlam belgeler, İslam Tarihi'nde mevcuttur. İslam Hukuku'ndaki vakıf anlayışının daha önceki başka uygulamalardan etkilenip etkilenmediği kesin olarak bilinmemektedir. Bununla birlikte, vakfın, gerçek anlamda yani Allah'a yakınlaşma (kurbet) yaklaşımıyla, ilk olarak İslam dini ile ve bizzat Hz. Peygamber'in "Fedek Hurma Bahçeleri"ni vakfetmesiyle başladığı söylenebilir.<sup>3</sup> "Ayrıca tarihi olarak, İslam Arap Devletlerinde ve özellikle Osmanlı Devletinde vakıf kurumunun çok gelişmiş ve yaygın olması bunun açık belirtisi"<sup>4</sup> olarak gösterilebilir.

Öte yandan Kur'an-ı Kerim'de vakıf kelimesi yer almamasına rağmen bir çok ayet-i kerimenin, "iyilik ve yardımlaşmayı" direkt veya dolaylı emredip tavsiye ettiğini görmekteyiz. Kur'an'da yer alan, zekat yükümlülüğü, harcama yerleri itibarıyla vakfa benzemektedir. Buna karşılık, niteliği yönünden gönüllülüğü esas almadığı ve devletin zor alımına dayalı bir sosyal güvenlik vergisi olduğu için, vakfı tarif ettiği söylenemez.

Kur'an'da vakfa temel teşkil edebilecek ve vakfın çerçevesini oluşturabilecek ayetler de mevcuttur. Özellikle şu ayet vakfın temel sebeplerinden olan hayır yapma duygusunu ifade etmektedir; "Bunlar (inanırlar), Allah'a ve Ahiret gününe iman ederler, ma'ruf olanı (iyiliği) emreder, münkerden (kötülükten) sakındır ve hayırda yarışır."<sup>5</sup> Bu ayette hayırda yarışmanın yanında, sürekli olarak iyilikleri tavsiye ederek, kötülüklerle mücadele edilmesi gereği ortaya konmakta ve insanlar bu doğrultuda yarışmaya çağılmaktadır. Kur'an'da vakıf kurumunu doğrudan ilgilendiren ayetlerden bir kısmı da vasiyet kavramı ile ilgilidir. Vakfın hukuki geçerlilik kazanması için, kişinin kendi nzasıyla bağışlamasını belgeleyen vakfiyenin değiştirilemez hükümler içermesinin, vasiyet hükümlerine benzerliği için örnek olarak şu ayetler verilebilir; "Birinize ölüm geldiği zaman, eğer bir hayır bırakacaksa, anaya babaya, yakınlarla uygun bir biçimde vasiyet

<sup>1</sup> Erol CANSEL, "Vakfın Kuruluşu, İşleyişi ve Amacı", Vakıflar Dergisi, Sayı:20, VGM. Yayını, Ankara, 1988, s.321.

<sup>2</sup> Hüseyin HATEMİ, "Vakıf Kurumunun Kökeni Hakkında Düşünceler", 3. Sektör Dergisi, Nisan 1996, s.12.

<sup>3</sup> Ali FERŞADOĞLU, Gönüllü Kültür Kuruluşları, Yeni Asya Neşriyat, İstanbul, 1995, s. 8.

<sup>4</sup> Ömer YÖRÜKOĞLU, "Vakıf Müessesesinin Hukuki - Tarihi - Felsefi Temelleri", II. Vakıf Haftası Kitabı, VGM. Yayını, Ankara, 1985, s.115.

<sup>5</sup> Kur'an-ı Kerim'in Açıklamalı Türkçe Meali, Yeni Asya Yayınları, İstanbul, 1989, Sure:3, Ayet:114



etsin"<sup>1</sup> ve "Artık kimse bu vasiyeti iştikten sonra, değiştirecek olursa, Şüphe yok ki, bu işin vebali değiştirenedir".<sup>2</sup> Ayetin sonundaki "vebali değiştirenedir" ifadesi, pek çok vakfiyenin "beddua" kısmında aynen yer almaktadır.

İslam'da ikinci kaynak olarak kabul edilen Hz. Peygamberin hadislerinde de, vakıf kurumunun nitelikleriyle akıŐanlara rastlamak mümkündür. Bunlardan vakfa en yakın olarak kabul edilen bir tanesi Şu hadistir; "Ölümünden sonra, bir insanın kendisi için bırakacağı en hayırlı Şeyler üçtür. Ardından hayır dua eden bir evlat, mükafatı ölene erişen sadaka-i cariye ve ölümünden sonra da insanların yararlandığı bilgi".<sup>3</sup> Vakıf kurma işleminin temeli de sadakadır. "Sadaka; İslam'a uygun, Allah'ın da "tasdik" ettiği her türlü davranış ve eylemdir. Daha dar anlamıyla; İslam'a uygun mali harcamalar, "hayır" yolundaki mal varlığı fedakarlıklarını "sadaka"dır."<sup>4</sup> Sadakanın vakıf yapısına en uygun olanı da, vakfin temel niteliklerinden süreklilik unsurunu içeren, sadaka-i cariye yani sürekli (ebedi) sadaka olsa gerektir.

Dikkat çeken bir başka konu, sözü geçen hadiste bahsedilen unsurlardan üçünün de insanın ölümüyle tükenmeyerek, kişinin, sonsuza kadar hayırla anılmasına sebep olacağının ifade edilmesidir. "Sadaka-i cariye"nin yanı sıra, "hayırlı evlat" ve "yararlı bilgi" gibi ifadelerle, bu üç unsurun bir birini tamamladığına dikkat çekilerek, insan eğitime yapılacak yatırımlara ve bu alana yapılacak sadaka-i cariyenin, yani eğitimle ilgili vakıfların önemine işaret edildiği söylenebilir. Sonuç olarak, Müslümanlar açısından emredici kurallar içeren, Kur'an ve Hadis tarafından desteklenen; başkalarına faydalı olma ve geride, sürekli hizmet veren bir eser bırakma düşüncesinin, "vakıf"la toplumsal bir kurum haline geldiği söylenebilir.

### c) Türk Toplumunda Vakfın Sosyo - Ekonomik Önemi

#### (1) Genel Olarak

Türk toplumunda vakıf kültürünün gelişip yükselmeye başlaması, 1071'de Anadolu'nun kapılarının açılmasıyla olmuştur. Anadolu'nun fethi tamamlandıktan sonra, artık yerleşme, imar etme ve kurumlaşma dönemi yaşanmıştır. "Vakıflar esas büyük eserlerini işte bu dönemlerde XIII. yüzyılda vermişlerdir. Çünkü artık Anadolu gibi mümbit topraklar üzerinde yerleşen Türkler, tarım ve ticaretle uğraŐarak kazançlarını arttırmışlar, bunun neticesi olarak zengin vakıflar kurmak imkanını bulmuşlardır."<sup>5</sup>

Selçuklular devrinin bir özelliği, devrinin diğer İslam Devletleri ile karşılaŐtırılınca, çok çeşitli alanlarda vakıf yapılmış olmasıdır. Bunların içerisinde de dini amaçlı olanlardan çok, sosyal amaçlı vakıflar yoğunluktadır. Sosyal ihtiyaçların ve hizmetlerin, bu kadar çeşitli vakıflar tarafından görülmüş olması, Şüphesiz medeniyet seviyesinin bir göstergesidir. Buna karşılık, Türk vakıflarının altın çağının, XX. yüzyılın başlarına kadar süren Osmanlı Devleti dönemi olduğu söylenebilir. Osmanlılardan önce, Anadolu'da

<sup>1</sup> a.g.e., Sure:2, Ayet:180

<sup>2</sup> a.g.e., Sure 2, Ayet:181

<sup>3</sup> Muhyiddin NEVEVİ, Riyazüssalihin ve Tercemesi, Çeviren: Kıvamuddin Burslan - Hasan Hüsnü Erdem, Diyanet Yayını, Ankara, 1976, Cilt:1 Hadis No:477, s.209.

<sup>4</sup> Hüseyin HATEMİ, a.g.m., s.12.

<sup>5</sup> İsmet KAYAOğLU, "Selçuklu Vakıflarına Genel Bir Bakış", II. Vakıf Haftası Kitabı, VGM. yayını, Ankara,1985, s. 22.

Türklerin tesis ettikleri iki büyük gönüllü örgüt vardır ki bunlardan birisi "vakıf", diğeri "Âhilik"tir. Osmanlılar Selçuklulardan aldıkları bu mirası iyi değerlendirerek daha da geliştirmişlerdir.

"Osmanlı Devrinde kuruluğu tespit edilebilen vakıf sayısı 26798 dir. Tespiti yapılamayanlarla bu sayının 50 Bin civarında olabileceği sanılmaktadır."<sup>1</sup> Osmanlı Devleti'nde özellikle 18. ve 19. yüzyıllarda toprak varlığının çok büyük bir kısmı vakıf varlığıdır. Mülkiyeti devlete ait olan miri arazinin vakıf haline getirilmesi çok yaygındı. Vakfedilen, arazinin çıplak mülkiyeti değil, üzerinde çalışan kimselerin devlete ödemek zorunda oldukları vergiler veya arazinin kullanım hakkı olmaktadır.

Vakıflarda ilk göze çarpan özellik, vakfın ana amacının baştan vakıf senediyle açık olarak ortaya konması ve bu tespit edilen amacın gerçekleştirilmesi için gerekli olan gelir kaynaklarının ayrılmasıdır. Esasen, fonksiyonları itibarıyla vakıf kavramının; birinci olarak mal, ikinci olarak da hizmet unsurlarını içerdiğini söyleyebiliriz. Vakfın, mal olarak fonksiyon ifa eden yönünü, ana mal varlığından meydana gelen tesisler oluşturur. Eğitim kurumları, hastahaneler, köprü, çeşme, mezarlık gibi yapılar, bu bölüme girer. İkinci bölüm ise, tesis edilen kuruluşların sürekli olarak topluma hizmet sunabilmesi için, ihtiyaç duyulan gelir kaynaklarını sürekli kılmaya yönelik "akar" niteliğindeki mal varlığıdır. Bağ ya da bahçe olarak işletilen araziler, ticari işletmeler, fabrikalar ve iş hanları bu tür taşınmaz mallardır. Mal varlığı olarak bu şekilde ikiye ayrılan vakıflar, birinci yönüyle alt yapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesini ve yerleşmesini, ikinci yönüyle de bu yatırımların devamlılığını sağlamanın yanı sıra, hizmetin miktar ve kalitesinin artırılması için çaba göstermektedirler.

Vakıfların toplum hayatı açısından önemini daha iyi kavrayabilmek için Türk toplumunda vakıfların önemini, önce iktisadi açıdan sonrada sosyal açıdan incelemek gereklidir.

## (2) Ekonomik Açıdan

Selçuklular'da gelişmeye başlayan vakıf kuruluşları, Osmanlı'da ve Türkiye Cumhuriyeti'nde devamlı olarak, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde devletin yanı sıra gönüllü olarak faaliyet göstermişlerdir. Bu açıdan vakıflar, kamu hizmetleri alanında, kamu sektörüne alternatif bir kuruluş yapısı taşımaktadır. Kaldı ki yapı itibarıyla, devlet gibi kamu hizmeti ifa etmeye uygun bir konumdadır. Devlet aldığı karşılıksız vergileri kamu hizmetlerinin finansmanında kullanmakta, vakıf ise, vatandaşlardan aldığı karşılıksız bağışlarla kamu hizmeti yapmaktadır.

Değişik dönemlerde vakıflar üzerinde yapılan araştırmalar, Türk iktisadi hayatının ortalama %15.77'sine vakıfların hakim olduğunu göstermektedir. 1530 - 1540 yıllarını kapsayan tahrirler üzerinde yapılar araştırmaya göre, Anadolu Eyaleti'nden elde edilen 79.784.960 akçelik yıllık gelirin %17'sinin vakıflarca karşılandığı anlaşılmıştır. Aynı dönemde, genel bütçenin Rum Vilayeti'nde %15.7'si, Halep ve Şam Eyaleti'nde 514'ü, Zülkadiriye'de %5'i Rumeli'nde %5.4'ünün vakıflara ayrıldığı bilinmektedir.<sup>2</sup> 18. yüzyıl vakıfları arasında, ihtimali sondaj metoduyla seçilen 330 vakfiye üzerinde yapılan araştırmada ise bu

<sup>1</sup> Erol CANSEL, a.g.m., s.322.

<sup>2</sup> Nazif ÖZTÜRK, Türk Yenileşme Tarihi Çerçevesinde Vakıf Müessesesi, a.g.e., s.25.

vakıfların toplam bütçe içerisindeki payının yaklaşık %26.80'lere kadar yükseldiği gözlenmektedir.<sup>1</sup> 19. yüzyıl vakıfları üzerinde yapılan bir araştırmaya göre de bu payın %15.77'lerde kaldığı anlaşılmaktadır.

Osmanlı devletinde vakıfların ekonomik hayata katkısının ikinci büyük boyutunu, sağladığı istihdam kapasitesi oluşturmaktadır. Osmanlı tarihinde, 35 bini aşkın vakıfta çalışanların oranı, toplam istihdamın yaklaşık %15-20 sini oluşturmaktadır.<sup>2</sup> "Vakıf sektörünün ülke istihdamına katkısı bu çerçevede değerlendirildiğinde, diğer iktisadi dallarda olduğu gibi, Osmanlı döneminin sonlarında devlet hizmetlerinde çalışan personelin %12'sinin, Cumhuriyetin ilk yıllarında ise %15'inin vakıflardan aylık aldığı; 1990'lara gelindiğinde ise vakıfların istihdamdaki payının büyük bir azalma ile %1 civarına düştüğü gözlenmektedir"<sup>3</sup>

Osmanlı'da vakıflara ait taşınmaz mallar İslam Hukuku'na göre işletilirdi. Bu yöntemlerden birisi de icarateyn (çift kiralama) yöntemidir. Osmanlı'da yaygın olarak kullanılan bu yöntem, başlangıçta işletilemeyecek durumdaki vakıf emlakı için uygulanmıştır. "Bu yöntemde kiracı, vakfi idare eden mütevellî heyetine, sözleşmenin yapıldığı sırada ve bir sefere mahsus olmak üzere, genellikle vakıf emlakın gerçek değerinin yansına yakın para ödüyordu. Bu peşin ödemeden sonra, kiracı, ayrıca her yıl değişmeyen bir kira bedeli daha ödemekteydi."<sup>4</sup> Sonradan ödenecek kira denilen, bu ödemelerin miktarı mümkün olduğunca düşük tutulmaktaydı.

Osmanlı Devleti'nde vakıflar iktisadi hayatın pek çok sahasında öncülük etmişlerdir. Zira işletmecilikten, imalat sanayi, ticaret merkezleri, konut sektörü, istihdam ve hatta finans kurumları yönüyle, ülke ekonomisinde daima belirli bir pay sahibi olmuştur. Vakıfların kamu sektörünün yükünü azaltıcı faaliyetlerde bulunduğu, hatta Osmanlı döneminde doğrudan devlete ait kamu hizmetlerini gördüğü de dikkate alınırsa, iktisadi açıdan devlete olan katkısının tespit edilebilen rakamların çok üstünde olduğu söylenebilir.

Vakıflar tarafından inşa edilen köprüler Türk toplum yapısında ayrı bir öneme sahiptir. Ulaşım emniyetinin iktisadi hayat için taşıdığı önem, vakıfların köprüler yapmaya sevk etmiştir. Öte yandan, yine ulaşım emniyeti açısından 30 - 40 km. aralıklarla hanlar ve kervansaraylar yaptırılmışlar, buralarda konaklayanları kendileri ve hayvanlarının yiyecek - içeceğini, üç gün üç gece vakıftan karşılamışlardır. Yol Güzergahında bulunan bu hanların yanında, şehir merkezlerinde bulunan ve bir bakıma borsa görevi gören, diğer ülke ve şehirlerden gelen malların pazarlandığı hanlar da vakıflara bağlı olarak çalışıyorlardı. Ayrıca şehir içlerinde, vakıflarca işletilen inili küçük iş yerleri, lokantalar, çarşılar vs. bulunmaktaydı.<sup>5</sup>

Vakıfların, amaçlarını gerçekleştirmek ve bu yönde ihtiyaç duyulan gelirleri elde etmek için giriştikleri sosyal ve iktisadi faaliyetler sonucu, inşa edilen yapılarla şehirler gelişmekte, yeni yerleşim merkezleri okul, hastahane, öğrenci yurdu, kütüphane, çeşme, köprü gibi çok çeşitli sosyal alt yapı imkanlarına kavuşmakta, boş ve verimsiz durumdaki araziler ziraatçılık faaliyetleriyle değerlendirilmektedir. Vakıf sistemiyle kurulan bu

<sup>1</sup> Bahaeddin YEDİYILDIZ, "XVII. Asır Türk Vakıflarının İktisadi Boyutu", Vakıflar Dergisi, VGM. Yayını, Ankara, 1984, s.26.

<sup>2</sup> TÜSEV, "Osmanlı'da Vakıf Bugünkü ABD'den Çok Öndeydi", a.g.m., s.22.

<sup>3</sup> Nazif ÖZTÜRK, Türk Yenileşme Tarihi Çerçevesinde Vakıf Müessesesi, a.g.e., s.27.

<sup>4</sup> Şakir BERKİ, "Türkiye'de İmparatorluk ve Cumhuriyet Devrinde Vakıf Çeşitleri", Vakıflar Dergisi, S: 9, Ankara, 1971, s.6.

<sup>5</sup> Nazif ÖZTÜRK, Türk Yenileşme Tarihi Çerçevesinde Vakıf Müesseselerimiz, a.g.e., s.26.

kuruluşlar sayesinde bir yandan yeni iş ve ticaret merkezleri kurulabilmekte, pazarlar tesis edilebilmekte ve güçlü olduğu halde işsiz olanlara istihdam sağlanmakta öte yandan, çalışamayacak durumdaki hasta, özürlü ve bakıma muhtaç olanlar için sığınacak bir sosyal güvenlik ağı tesis edilmektedir.

### (3) Toplumsal ve Siyasi Açıdan

Vakıflar, onu vakfedenin, anlayış ve görüşlerinin de bir tür yansımasıdır. Bunun için, hazırlanan vakfiye senetlerinin incelenmesiyle, belirli bir dönem, içinde hangi konuların öncelik taşıdığı, insanların eğilimleri tespit edilebilir. Vakıflar, vakfedenlerin farklı yapılarından kaynaklanan bir zenginlikle, toplumun çok değişik ihtiyaçlarına yönelik girişimlerde bulunmuşlardır. Hatta insana yönelik hizmetlerin yanı sıra, kuşlar, kediler için, ağaçlar için bile vakıflar tesis etmişlerdir. Bir yönüyle vakıflar, devletin ayrıca sosyal önlemler almasını gerektirmeyecek kadar, toplumun bütün katmanlarına nüfuz etmişlerdir. Öyle ki; Osmanlı Devleti'nde bir insan "vakıf bir evde doğar, vakıf beşikte büyür, vakıf mallardan yer içer, vakıf okullarda vakıf kitaplarla okur, vakıf bir okulda hocalık eder, vakıf idaresinden ücret alır ve nihayet, öldüğü zaman vakıf bir kefenle kefenlenir, vakıf bir tabuta konur ve vakıf bir kabristana gömülürdü."<sup>1</sup>

Vakıflar Türk toplumunun iktisadi hayatının yanında, asıl kuruluş maksadı olan, sosyal problemlerine yönelik reçeteler geliştirerek, toplumda huzurun kaynağı olmuşlardır. Eğitim - öğretim hizmetlerinden, kent hizmetlerine ve kültür - sanat faaliyetlerine kadar, toplumun sosyal bünyesinin sağlığı açısından gerekli bütün alanlarda söz sahibi olmuşlardır.

Osmanlı Devleti'nde, devletin bayındırlık eserleri yaptırmakta, vatandaşı okutmakta ve buna benzer sosyal hizmetler yapma mecburiyeti yoktu. Her şeyi devletten beklemeyen insanlar, büyük bir sorumluluk içinde sayısız kültür, sağlık, sosyal, eğitim, öğretim, sanayi, tarım ve şehircilik hizmetleri gibi ihtiyaçları yerine getirmişlerdir. Devletin ise kuruluşu gereği, asıl görevi kamu hizmeti yapmak olduğundan, vakıf kurması uygun görülmemiştir. Vakıf kurmaktan amaç kamu hizmeti olduğuna göre; devlet bu faaliyetini vakfa ihtiyaç hissetmeden de yapabiliirdi.<sup>2</sup>

Eski vakıf hukukumuz, vakıf kurma amacını düzenlerken en başta "kurbet" kasdını getirmiştir. "Hayır amacı ile, ibadet amacı ile, Allah'a yakınlaşma amacı ile yapılan bağışlama, İslam hukukunda "kurbet kasdı" olarak ifade edilir."<sup>3</sup> Bu amaçla tahsis edilen bir vakfın, toplumsal amaçların dışında oluşmasını düşünmek zaten güçtür. Vakıf artık onu kuran şahsın elinden çıkmakta ve kamunun malı olmaktadır. Bu durumda toplumsal amaçlardan başkaca bir amaç gütmesi de mümkün değildir. Bu toplumsal amacın teminat altına alınması için kurbet kasdı yeterli görülmemiş ve vakıfların ancak hakim huzurunda alınan kararlar hüküm ifade edebileceği belirlenmiştir.

Vakıfların devlet idaresine ilişkin olumlu katkıları da, vakıfların, Türk toplumu için ifade ettiği anlam yönünden göz ardı edilemez. Şüphesiz bir toplumun nitelikli bir sosyal yaşama sahip olabilmesi için,

<sup>1</sup> Mustafa ÖZDAMAR, "Vakfemek", Vakıflar Dergisi, Sayı:XIX, Ankara, s.6.

<sup>2</sup> Şakir BERKİ, a.g.m., s.6.

<sup>3</sup> Hüseyin HATEMİ, a.g.m., s.12.

idarecilerle idare edilenler arasında, sağlıklı bir uyum ve anlayışın mevcut olması gerekir. Devletlerin ve iktidarların istikrar için, bu vazgeçilmez yapıyı tesis eden de yine vakıflar olmuştur. "Osmanlılarda yapı itibarıyla devlet yönetimi, babadan oğula geçen bir saltanat sistemiyle idare edilmesine karşılık, başta padişah, kadın sultan ve paşalar olmak üzere her kademedeki yöneticiler, toplum yararına kurdukları vakıflarla devlet vatandaş ilişkisini sağlayarak, geniş kesimleri, idareye güçlü bir şekilde bağlamayı başarmışlardır."<sup>1</sup> Osmanlı idarecileri, halktan aldıkları bu siyasi güçle, toplumu rahatlıkla idare etmişlerdir.

Vakıflar, toplumun sosyal güvenliğini garanti alan sağlık kuruluşlarının inşasına çok önem vermişlerdir. Her yerleşim biriminde hizmete sunulan sosyal hizmet kuruluşları ve belirli bölgelerde tesise dâhil hastahaneler sayesinde, Osmanlı Devleti sınırları içerisinde, Müslüman veya değil hiç kimsenin açıkta kalmamasına ve parası olsun ya da olmasın, hiç bir hastanın sakakta kalmamasına çalışılmıştır. Bu şekilde toplumun çeşitli kesimleri arasında sevgi ve saygı hislerini tesis etmeyi başaran vakıflar sayesinde, büyüyen toplumların bir çoğunda görülen sosyal rahatsızlıkla görülmemiştir. Ayrıca Müslüman olsun olmasın herkese hizmet götürülmesi milli birlik ve beraberliği güçlendirdiği için, bir tür "sivil savunma" fonksiyonu ifa etmişlerdir.

Tarih boyunca Osmanlı Devlet adamları, vakıflar eliyle yaptırdıkları dini ve tarihi yapılarla dost ve düşmana karşı, devletin güç ve kudretini sergilemişlerdir. Süleymaniye Camii'nin mimari ve sanat yönüyle eşsiz bir yapı olmasının yanı sıra, bu camide sadece dini hizmetle görevli 297 personelin istihdam edilmiş olması ayrıca önem arz eder.

#### **d) Türkiye'de Yeni Vakıflar**

Cumhuriyet Döneminde, 4 Ekim 1926'da yürürlüğe giren Türk Medeni Kanunu hükümlerine tabi ve 1967 yılında çıkarılan 903 sayılı Kanun'la kurulan vakıflara "Yeni Vakıflar" ismi verilir. Yeni Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan, 1967 yılına kadar geçen süre içerisinde çeşitli hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Yeni vakıflara girmeden bu düzenlemelere kronolojik bir sıra içerisinde göz gezdirelim.

#### **(1) 903 Sayılı Kanuna Kadar Vakıflar**

Vakıflar mevcut yönetim şekli ile Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet Hükümeti'ne, merkezi hükümet içerisindeki statüsü ile devir olmuştur. 1920 yılında Vakıfların, Bakanlar Kurulu içerisinde alınarak ilk kabinede "Şer'iye ve Evkaf Vekaleti" ismiyle yer aldığı görülmektedir. 1924 tarih ve 429 sayılı "Şer'iye ve Evkaf ve Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Vekaletlerinin İlgasına Dair Kanun"un 7. maddesi hükmüyle Başbakanlığa bağlanarak, bugünkü şekliyle "Vakıflar Genel Müdürlüğü" olarak teşkilatlanmıştır.

Bildiği gibi, 4 Ekim 1926 yılında yürürlüğe giren Türkiye Cumhuriyeti Medeni Kanunu, İsviçre Medeni Kanunu tercüme edilerek düzenlenmiştir. Ne var ki, İsviçre Medeni Kanunu'nda vakfı tam anlamıyla ifade edecek bir madde bulunmadığından, kanunda bu anlama yakın olan "foundation" tabirinin "tesis" adıyla Türkçeye çevrilmesi vakıf anlayışında değişikliğe sebep olmuştur. Vakıf bizim köklü bir kurumumuz olmasına rağmen, İsviçre Medeni Kanunu'nda kendine özgü bir anlam taşıyan "tesis" kelimesinin, "İsviçre'deki "tesis"lerden çok farklı anlam taşıyan vakıfların işleyişine ve uyumsuzluklarına cevap vermesi

<sup>1</sup> Nazif ÖZTÜRK, Türk Yenileşme Tarihi Çerçevesinde Vakıf Müessesesi, a.g.e., s.28.



mümkün değildi. Nitekim, kanun koyucu bu hususu göz önüne alarak, Medeni Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra kurulacak olan "tesis"lerin, bu kanun hükümlerine tabi olacağını belirtmiştir.<sup>1</sup>

Medeni Kanun'la getirilen düzenlemelerden sonraki dönemlerde, vakıflar idaresinde ve yapısında ilk esaslı değişiklikler 2762 sayılı Kanun'la gerçekleştirilmiştir. 1920'den 2762 sayılı Vakıflar Kanunu'nun, 1935 yılında kabulüne kadar vakıflar, eski mevzuat hükümleri, bütçe kanunları ve zaman zaman çıkartılan özel kanunlarla idare edilmiştir. "Bu kanunun 1. maddesine göre, "mazbut vakıflar", "mülhak vakıflar" ve "cemaat ve esnaf vakıfları" şeklinde üç kategoride toplanmıştır. Mazbut Vakıflar, doğrudan Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından idare edilen vakıflardır. Mülhak vakıflar, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün denetimi altında fakat kendi mütevellilerince yönetilen vakıflardır. Cemaat ve Esnaf Vakıfları ise; Mülhak vakıflarla birlikte düzenlenmesine rağmen kendine özel düzenlemelere sahiptir."<sup>2</sup>

3461 sayılı Teşkilat Kanunu'nun birinci maddesi ile "Vakıflar Genel Müdürlüğü, tüzel kişiliğe sahip katma bütçeli bir kamu kuruluşudur" şeklinde tarif edilmesine rağmen vakfın idari yapısı üzerinde reform arayışları sürmüştür. 1945 yılından itibaren Türkiye'de çoğulcu demokrasiye geçişle birlikte, Vakıflar Genel Müdürlüğü, yeniden Vakıflar Kanunu ve Vakıflar Kanun Tasarılarını hazırlayarak, gerekçeleri ile birlikte dönemin hukukçularının incelemesine sunmuşsa da 903 Sayılı Kanun'a kadar bir değişim olmamıştır.

## (2) 903 Sayılı Kanun'dan Sonra Yeni Vakıflar

Vakıfların Medeni Kanun'la yeniden düzenlenen hukuki yapısı, eski ve yeni vakıfların birlikte idaresi ve mevcut sorunlarının giderilmesine yeterli gelmemiş, bu tarihten sonraki 40 yıl içerisinde, vakıf sistemimiz durgun bir dönem yaşamıştır. Bu dönemin vakıflar açısından en ayıncı vasfı, kanunda "vakıf" tabiri yerine "tesis" kelimesinin kullanılması olmuştur. Bu kelime, asırlardan beri gelen vakıf geleneğini kökünden sarsıcı etki yaptığından kabul görmemiştir. Bunun üzerine 13.7. 1967 tarih ve 903 sayılı "Türk Kanun-u Medenisi'nin Birinci Kitabının İkinci Babı Üçüncü Faslına Değiştirilmesi, Bu Kanuna Bazı Madde ve Fıkralar Eklenmesi, Bazı Vakıfların Vergi Muafiyetinden Faydalandırılması Hakkında Kanun"<sup>3</sup> çıkarılmıştır. Buna göre, Medeni Kanun'da geçen "tesis" kavramının yerine "vakıf" ikame edilmiş ve sözü edilen fasıldaki, 73. ve 81. maddeleri arası değiştirilerek "yeni vakıf" kavramına uygun hale getirilmiştir. Ayrıca Medeni Kanun'un 453. Maddesine; vergi muafiyetine, mahfuz hisse oranına ve tüzük hazırlanmasına ilişkin hükümler eklenmiştir.

### (a) Hukuki Yapı

Medeni Kanun'un kabulünden önce ülkemizde, eski hukuk kurallarına göre kurulmuş vakıf sayısı 26.300'ü geçmişti. "Oysa Medeni Kanun'un yürürlüğe girdiği 1926 yılından 903 sayılı Kanun'un kabul edildiği 1967 yılına kadar ancak 70 adet tesis kurulabilmiştir."<sup>1</sup> "Hemen eklemek gerekir ki; önceleri vakıflar tarafından görülen hizmetlerin, daha sonra demekler tarafından yerine getirildiği, bu yüzden tesislerin sayısında artış görülmediği gibi bir görüş, isabetli olamaz. Nitekim, 1967'ye kadar yeni kurulan "tesis" sayısı çok düşükken, 903 sayılı Kanun'la Medeni Kanun'da yapılan değişiklikten sonra, 1967/1977 yılları

<sup>1</sup> Burhan GÜNGÖR, "Türk Medeni Kanunu'na Göre Vakıf Müessesesi ve 903 Sayılı Kanun'dan Sonraki Durum", II. Vakıf Haftası Kitabı, VGM. Yayını, Ankara, 1985, s.145.

<sup>2</sup> İbrahim ATEŞ - Sadi Bayram - Ülkü Özsoy, Son On Yılda Vakıflar 1980-1990, VGM. Yayını, Ankara, 1991, s.9.

<sup>3</sup> V.G.M. Personel Sosyal Yardımlaşma ve Emeklilik Vakfı, Yeni Vakıflar, Mavi Ofset, Ankara, 1994, ss.25-34.

arasındaki on yıllık süre içerisinde 455 vakıf kurulmuş<sup>2</sup> ve "bu güne kadar yeni kurulan vakıf sayısı 3.349'u bulmuştur."<sup>3</sup>

Medeni Kanun hükümlerinde değişiklik yapan 903 sayılı Kanun'un, vakıflar açısından getirdiği yeni düzenlemelerden bazıları özetle şöyledir:

- Kamu yaranna bağışlarda ve gelirlerinin yarısından fazlası, kamu görevi niteliğindeki işlerin yapımına bırakılarak kurulacak vakıflarda, mirasçılann mahfuz hissesi 1/3'e düşürülmüştür.
- Bir malvarlığının bütünü veya gerçekleşmiş ya da gerçekleşeceği anlaşılan her türlü geliri veya ekonomik değeri olan hakların vakfedilmeleri mümkün kılınmıştır.
- Vakıfların gerek tescili, gerekse amaçlarının veya idare organlarının değiştirilmesi hakimnin hükmüne bırakılmıştır.
- Teftiş makamı Vakıflar Genel Müdürlüğü'dür.
- Anonim şirketlerde çalışan kişilerin lehine yapılan vakıflara ait Ticaret Kanunu hükümleri, İsviçre Medeni Kanunu'nda yapılan değişikliğe paralel olarak değiştirilmiştir.
- Bakanlar Kurulu kararıyla gelirlerinin en az %80'ini kamu hizmeti mahiyetinde görevlerin yerine getirilmesine tahsis eden vakıflara, tahsis edilen miktar için vergi muafiyeti tanınabilmektedir.
- Vakıfların, her takvim yılı başındaki mali durumu ilan edilecek ve siciline tescil olunacaktır. Bu yolla kamunun takip ve kontrolü da temin edilmektedir.

#### (b) 903 Sayılı Kanun'un Amacı

Bilindiği gibi her kanun ve kanun değişikliğinin bir amacı vardır. 903 sayılı Kanun'un gerekçesinde, bu kanunla iki amacın gerçekleştirilmek istendiği görülmektedir. Bunlardan birincisi, vakıf kurumunu geliştirmek, güçlendirmek suretiyle, kişilerin kamu hizmetlerine katılımını arttırmaktır. Nitekim bu amacın gerçekleşebilmesi için vakıflara yapılacak bağış ve yardımların, yeni hükümlerle teşvik edildiği görülmektedir.

İkinci amaç ise meclisin geçici komisyon raporunda "sınai ve iktisadi işletmelerin vakıf haline gelmelerini sağlamak, böylece miras hukuku esaslarına tabi olarak bölünüp parçalanmalarını önlemek" şeklinde belirtilmiştir. Kanaatimizce çok ideal olan bu amaç, ticari işletmelerin, şirketlerin ve büyük holdinglerin, özellikle miras hukuku açısından, sürekli bir tüzel kişilik kazanabilmesi, bunun yanı sıra etkin bir yönetim yapısına kavuşabilmesi için, vakıf modelinin en uygun hukuk tüzel kişiliği olduğunu tespit etmesi açısından önemlidir. "Nitekim bu modelle çalışan büyük şirketlere; Almanya'da Carl Zeiss Vakfı, Volkswagenwerk Vakfı, Robert Bosch Vakfı; Amerika'daki Ford Vakfı, Rockefeller Vakfı, Carnegie Vakfı gösterilebilir."<sup>4</sup> Bu tip vakıfların üniversiteleri ve ilmi çalışmalar destekleyen, tabii afetlerde ve diğer insani yardım alanlarında devreye giren katkıları, son derece yararlı olmaktadır.

<sup>1</sup> Fadıl ÜNVER, "Dünden Bugüne Vakıflar", 3. Sektör Dergisi, TÜSEV Yayını, Ekim 1995, s.18.

<sup>2</sup> Burhan GÜNGÖR, a.g.m., s.146.

<sup>3</sup> Fadıl ÜNVER, a.g.m., s.18.

<sup>4</sup> Burhan GÜNGÖR, a.g.m., s.147.

903 sayılı Kanun'dan sonra, Türkiye'de de büyük şirketlerin vakıflaşmasında bir artış görülmektedir. Bu artışın temel sebepleri; vakıf kavramının yeniden canlanması, yardım ve bağışlara teşvik sağlanması ve vakıflara önemli oranda vergi indirimleri getirilmesinin rolü olduğu söylenebilir. Türkiye'de vakıf kurmuş büyük şirketlere, Koç Holdinge ait "Vehbi Koç Vakfı", Yaşar Holdinge ait "Yaşar Eğitim ve Kültür Vakfı", Sabancı Holdinge ait "Hacı Ömer Sabancı Vakfı" sayılabilir.

### (c) Vergi Muafiyeti Açısından Vakıflar

Türk Medeni Kanunu'nun bazı maddelerini değiştiren 903 sayılı Kanun'la getirilen, vergi muafiyetine ilişkin hükümler, bu tarihten sonra, vakıf sayısının hızla artmasında etkili olmuştur. Ancak bu artışla birlikte, uygulamada bir çok sorun çıkmıştır. En çok tartışılan ise Kanun'un 4. maddesi olmuştur. Söz konusu kanun maddesi şu şekildedir: "Bakanlar Kurulu'nca, gelirlerinin en az %80'ini, nevi (çeşit) itibarıyla, genel özel ve katma bütçeli idareler bütçeleri içinde yer alan bir hizmetin veya hizmetlerin yerine getirilmesini istihdaf etmek (hedeflemek) üzere, kurulacağı kabul edilen vakıflara tahsis edilen miktar için, vergi muafiyeti tanınabilir."<sup>1</sup> Maddenin gerekçesinde ise; Devletin kamu görevi yükünü azaltmayı amaç edinen ve bu yönde malvarlığının büyük kısmını ayırabilecek vakıflar için; vergi muafiyetinin getirildiği, muafiyet yetkisini kullanacak Bakanlar Kurulu'nun, söz konusu vakıfların malvarlığı ile toplumsal dayanışma ve gelişme açısından önemli olup olmadığını inceleyeceği belirtilmektedir.

Gereğeden anlaşılacağı üzere vergi muafiyeti tanınabilmesi için; Vakfın malvarlığının büyük bir kısmını ayırabilecek olması, Vakfın, devletin kamu görevi yükünü azaltmayı amaç edinmesi ve vakfa tahsis edilen gelir veya mal varlığı, ve vakfın konusunun sosyal dayanışma ve gelişme açısından önem arz etmesi gereklidir. Bu şartların taşınıp taşınmadığının tespiti sonrası vergi muafiyeti tanıma yetkisi de Bakanlar Kurulu'nun takdirine bırakılmıştır. "Ancak, gerek 903 sayılı Kanun'un 4. maddesi, gerekse 6. maddeye dayanılarak çıkarılan tüzükte, vergi muafiyetinin verilmesinde yöntem ve ölçüler açıkça belirtilmemiştir.

Bu yüzden 1968 yılından bu yana Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve Vakıflar Genel Müdürlüğü, 10.000 Türk Lirası malvarlığı olan ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini amaçlayan, vakıfların muafiyet istekleri ile karşı karşıya kalmışlardır. Bu kanışıklıkta, mal varlığı yeterli olmadığı halde muafiyet kazanan vakıflar vardır."<sup>2</sup>

#### i) Vergi Muafiyetine İlişkin Şartlar

Vergi muafiyetine ilişkin bu kanışıklığın giderilmesine yönelik olarak zaman zaman çeşitli genelgeler çıkarılmıştır. Vakıfların vergi muafiyetine ilişkin şartları içeren son düzenleme 15.2.1990 gün ve 20434 sayılı Resmi Gazete'de "Türk Medeni Kanunu Hükümlerine Göre Kurulan Vakıflar ve Bilimsel Araştırma ve Geliştirme Faaliyetlerinde Bulunan Kurum ve Kuruluşlara Vergi Muafiyeti Tanınması ile İlgili Usul ve

<sup>1</sup> Yeni Vakıflar, a.g.e., s.30.

<sup>2</sup> Kemal KILIÇDAROĞLU, "Vergi Mevzuatı Yönünden Vakıflar", II. Vakıf Haftası Kitabı, VGM. Yayını, Ankara, 1985, s.152.

Esaslar" başlığı altında yayınlanmıştır. Buna göre, bir vakfa vergi muafiyeti tanınabilmesi (müracaat edebilmesi) için gerekli şartlar şunlardır:<sup>1</sup>

- Eğitim, sağlık, kültür ve benzeri konularda faaliyette bulunması,
- En az iki yıldan beri faaliyette bulunuyor olması (eğitim ve sağlık vakıfları için bir yıl),
- Resmi senedinde, vakıf yönetimince; yıl içinde elde edilen brüt gelirlerinin %20'sinin idame (faaliyeti sürdürme) masrafları ile ihtiyatlara ve vakıf mal varlığını artıracak yatırımlara, kalan %80'nin ise vakıf amaçlarına ayrılacağı yazılı olması,
- Bilanço esasına göre defter tutulmasının yanı sıra, vakıf resmi senedinde yazılı gelir getirci mal varlığının, -hisse senetlere hariç- sadece eğitim ve sağlık vakıflarında en az 430.000.000, diğerlerinde ise 700.000.000 Türk Lirası; bağışlar dışındaki yıllık gelirinin de eğitim ve sağlık vakıflarında 43.000.000, diğerlerinde ise 70.000.000 Türk Lirası olması,
- Vakıflarca kurulacak Eğitim ve sağlık tesislerinde en az %10 kapasitenin maddi imkanı yetersiz kimselere tahsis edildiğinin vakıf resmi senedinde yazılı olması ve buna uyuluyor olması.
- DPT, VGM. ve diğer ilgili kuruluşların, vergi muafiyeti verilmesi konusunda Maliye Bakanlığı'na olumlu görüş bildirmesi,
- Maliye Bakanlığı merkezi denetim elemanlarıncı vakıf hesapları üzerinde yapılan inceleme sonucunda vergi muafiyeti tanınması konusunda olumlu rapor verilmesi veya aynı Bakanlıkça gerekli görülmesi halinde, 3568 sayılı Kanun gereğince tespit olunacak esaslara göre "yeminli mali müşavirlerce" düzenlenecek tasdik raporlarının olumlu olması zorunludur.

Muafiyet isteyen vakfın; mali müşavirler tarafından kanun, tüzük ve genelgede sözü edilen şartlara, uyup uymadığının incelenmesi ve olumlu görüş bildirilmesi, sonradan Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nca çıkarılan "Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Genel Tebliği"<sup>2</sup> ile zorunlu hale getirilmiş ve usul ve esasları açıklanmıştır.

## ii) Vakıflara Muafiyet Tanınan Vergiler

Vakıflar açısından, vergi muafiyeti konusunda iki taraf vardır. Birincisi, vergiden muaf tutulan vakfa bağış yapmak isteyenleri ilgilendiren yönüdür Buna göre, Bakanlar kurulunca vergi muafiyeti tanınan vakıflara, o yıla ait kurum kazancının %5'ine kadar bağış ve yardım yapılabilir. ikincisi de muafiyete

<sup>1</sup> Resmi Gazete, "T.M.K.'nu Hükümlerine göre Kurulan Vakıflara, Bilimsel Ar-Ge Faaliyetlerinde Bulunan Kurum ve Kuruluşlara Vergi Muafiyeti Tanınması ile İlgili Usul ve Esaslar", 15.2.1990, S:20434 ve Yeni Vakıflar, a.g.e., s.134.

<sup>2</sup> Resmi Gazete, Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Genel Tebliği, 12.5.1990, Sayı: 20516

muhatap vakıf tüzel kişiliğini ilgilendiren yönüdür. Buna göre, vakıflar, muafiyete konu olup olmamalarına göre iki kategoriye ayrılabilirler. Bu ayırımın, en önemli kriteri, vakfın faaliyet konularının, devletin, kamu hizmetlerindeki yükünü azaltacak nitelikte olup olmamasıdır. Bu niteliğin tespiti ve olumlu ya da olumsuz karar alma yetkisi de, Bakanlar Kurulu'na verilmiştir. Bu durumda, bir kısım vergilerden muafiyetine karar verilen vakıflar 902 sayılı Kanun'un 5. maddesinde sayılan; kurumlar, gelir, veraset ve intikal, emlak ve gümrük vergileri ile harçlardan, ayrıca 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu ile de KDV den muaf tutulmuşlardır. söz konusu vergilere ilişkin muafiyet kapsamı, aşağıda özet olarak açıklanmıştır:<sup>1</sup>

• Gelir vergisiyle ilgili olarak, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 94/A fıkrasında; "... demek ve vakıfların iktisadi işletmeleri, bu fıkranın bendlerinde sayılan ödemeleri (avanslar dahil), nakden veya hesaben yaptıkları sırada, istihkak sahiplerinin gelir vergilerine mahsuben, tevkifat yapmaya zorunlu oldukları" hükmüne bağlanmıştır.

• Gümrük Kanunu'nun 8. maddesinin 1. fıkrasında, hayri ve sihi amaçlarla dış ülkelerde kurulmuş, demek, vakıf ve teşekküller tarafından, aynı amaçlarla kurulmuş, Türkiye'de faaliyette bulunan kamu yararına çalışan vakıflara, bağış yoluyla gönderilen veya yurt dışından para karşılığı getirilen, miktar ve özellikleri bakımından kanunlara uygun olduğu bakanlıkça kabul edilen, birer otomobil dışındaki eşyanın gümrük vergisinden muaf olduğu hükmüne bağlanmıştır.

• 7338 sayılı Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu'nun 3. maddesinin (b) bendine göre; vergiden muaf olsun ya da olmasın bütün vakıfların, kamunun istifadesi için araştırma, kültür, sanat, sağlık, eğitim, din, imar, spor gibi maksatlarla kurulan teşekkülleri veraset ve intikal vergisinden muaf tutulmuştur.

• 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 4. maddesinin (m) bendi ile, Bakanlar Kurulu'nca vergi muafiyeti tanınan vakıflara ait binalar, vakıf senedindeki amaca tahsis edilmek şartıyla emlak vergisinden muaf tutulmuştur. Ancak söz konusu binaların kiraya verilmesi halinde, muafiyet uygulanması mümkün değildir.

• 492 sayılı Harçlar Kanunu'nun 59. maddesinin (b) bendine göre, Bakanlar Kurulu'nca vergi muafiyeti tanınan vakıfların, elde edecekleri taşınmazların ve sair aynı hakların tescilleri ve şerhi gerektiren işlemleriyle bu vakıflara ait tesislerin ve bu tesislerin sonradan kazanacakları taşınmazların ve sair aynı hakların tescilleri ve şerhi gerektiren işlemleri ve bunların terkinleri dolayısıyla, bu vakıflarca tapu ve kadastro harcı ödenmeyecektir.

• 488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'na ekli 2 sayılı tablonun 5/19'uncu bendine göre; Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınan vakıfların kuruluş işlemleri sırasında düzenlenen kağıtlar damga vergisine tabi değildir.

• 3065 sayılı Katma Değer Kanunu'nun 17. maddesi gereğince, Bakanlar Kurulu'nca vergi muafiyeti tanınan vakıfların; ilim, fen ve güzel sanatları, tanıyı yaymak, ıslah ve teşvik etmek amacıyla yapılan teslim

<sup>1</sup> Zekai BALOĞLU, Türkiye Üçüncü Sektör Raporu, a.g.r., ss. 63-67.



ve hizmetler, tiyatro, konser salonu, kütüphane, sergi, okuma ve konferans salonları ile spor tesisleri, işletmek veya yönetmek suretiyle ifa edilen kültür ve eğitim faaliyetlerine ilişkin teslim ve hizmetleri KDV'den müstesnadır. Öte yandan, sosyal amaçlı vakıfların; hastahane, nekahathane, klinik, dispanser, kan bankası ve organ nakline mahsus kuruluşları, anıtlar, botanik ve zooloji bahçeleri, parklar ile tıbbi laboratuvarlar gibi kuruluşlar, öğrenci veya yetiştirme yurtları, huzurevleri gibi sosyal yardım kuruluşlarını, işletmek veya yürütmek suretiyle yapılan kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetler KDV'den müstesna tutulmuştur.

Öte yandan, Kurumlar Vergisi Kanunu'nda yapılan değişikliklerle, daha önce kurumlar vergisi kapsamında olup, vergiden muaf vakıflara yönelik olarak getirilen istisna hükümlerinin kaldırılması, geriye adım olarak değerlendirilmiştir. Kurumlar Vergisi Kanunu hükümlerinin vakıflara nasıl ve ne ölçüde uygulanacağı konusundaki bu karışıklığın sebebini, vakfın hukuki statüsünün, halen tam olarak belirlenememesinde aramak gerekmektedir. Kurumlar vergisi ile ilgili getirilen kanuni düzenlemelerin sırası şu şekilde bir değişim göstermiştir:

• Bilindiği gibi, Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 7. maddesinin 15. bendi ile, "kurulduktan sonra Bakanlar Kurulu'nca vergi muafiyeti tanınan vakıflar", kurumlar vergisinden muaf tutulmuş,

• Bu bende 3824 sayılı Kanun'la eklenen parantez içi hükmü ile de vakıflara, Bakanlar Kurulu'nca tanınan muafiyetin, bunların "iktisadi işletmelerini" kapsamadığı hükme bağlanmış,

• Ancak, 3824 sayılı Kanun'la, sözü geçen kanunun 8. maddesine eklenen 19. bend ile, "kurulduktan sonra, Bakanlar Kurulu'nca vergi muafiyeti tanınan vakıflara ait veya bağlı olup; eğitim, sağlık, kültür ve bilimsel araştırma - geliştirme konularında faaliyet gösteren iktisadi işletmelerin kazançları, kurumlar vergisinden muaf tutulmuştur" hükmü ile, sayılan konularda faaliyet gösteren işletmelerin kazançlarının kurumlar vergisinden müstesna tutulduğu belirlenmiştir.

Kurumlar vergisi yönünden vergi muafiyetine ilişkin mevzuat, kanaatimizce, üç aşamada çıkarılan kanunlarla birbirini tamamlayarak ideal hale gelmiştir. Böylece, vakıf sektörünün, kamu harcamalarını azaltıcı yönde faaliyetlere yönelmesi teşvik edilmiştir. Ne var ki, bu uygulama uzun sürmemiş, söz konusu kamu hizmetlerini istisna kapsamına alan, 3824 sayılı Kanun'un 8. madde 19. bendindeki hüküm, yeni bir kanunla kaldırılmıştır. 26.12.1993 gün ve 3946 sayılı Vergi Kanunu ile istisna hükmünün kaldırılması ile, bu tarihten sonra, kar amacı gütmeyen ve kamu yararına çalıştığı Bakanlar Kurulu'nca kararlaştırılmış bulunan, söz konusu kuruluşlar, tıpkı kar amaçlı şirketler gibi, tam mükellef kurum sayılarak, kurumlar vergisine tabi olmuş durumdadırlar.

Bu durumun eğitim, kültür, sağlık gibi alanlarda faaliyet gösteren vakıfları güçsüz düşüreceği ve yenilerinin kurulmasını engelleyeceği ortadadır. Kaldı ki, sosyal yapısı gereği, sınırları gittikçe genişleyen kamu hizmetlerinin ağır yükü altında kalan devletimizin, bu kamu hizmetlerinin bir kısmını, sadece kar amaçsız vakıflara değil, kar amaçlı özel sektöre bile teşviklerle devretmesi gerektiği gündemdedir. Bu kapsamda asıl yapılması gerekenin; devletin yüklenmediği, eğitim, sağlık gibi sosyal yönü ağırlıklı kamu

hizmetleri alanında faaliyet gösteren, kar amaçlı ya da kara amaçsız bütün özel kesimin teşvik edildiği bir kanun yapılması olduğu rahatlıkla söylenebilir. Zira devlet bu alanlardan kar etmemekte sadece harcama yapmaktadır. O halde, özel kesimin, özellikle vakıfların bu alanda faaliyetlerini arttırması, devletin yükünü azaltacağı gibi söz konusu hizmetlerin kalitesini de arttıracağı söylenebilir.

#### e) Türkiye'de Devlet Faaliyetlerinin Azaltılmasında Vakıfların Rolü

Gönüllü Hizmet Kuruluşlarının en yaygın şekli, "vakıf" uygulamasıdır. Tarihten bu güne yansıyan vakıf kurumu, vücuda getirdiği pek çok eserle, insanlar arasında iş bölümü ve yardımlaşmanın en güzel örneklerini vermiştir. Geçmişte ve günümüzde, birbirinden farklı olabilecek vakıf anlayışları geliştirilmiştir. Bunların içinde, "Devletin dışında kamusal hizmet vermek için kurulmuş vakıflar, vakıf kavramına daha uygun düşmektedir"<sup>1</sup>

Vakıflar, kurdukları sağlık ve sosyal güvenlik kurumları, eğitim kurumları gibi, toplumun en temel ihtiyaç duyduğu hizmet alanlarında faaliyette bulunarak, sosyal dengeyi sağlamakta ve hizmetlerde kaliteyi arttırabilmektedirler. Öte yandan, kültür, sanat, tarih ve çevre değerlerimizi korumaya yönelik faaliyetleriyle vakıflar, kültürümüzün vazgeçilmez yapı taşlarından birisidir. Vakıflar, dün olduğu gibi bugün de kamu hizmetlerinin yürütülmesinde önemli görevler yüklenebilirler. Vakıflar, sosyal bir toplum kuruluşu olarak, sosyal sorumluluğu geliştirmek, milli birlik ve beraberliği sağlamak, sosyal barışı ve dayanışmayı teşvik etmek, servet ve gelir dağılımı eşitsizliklerini gidermek gibi fonksiyonlarının yanı sıra, bir de, merkezi ve yerel seviyedeki idari yapıları küçülterek, daha etkili kamu hizmeti sunulmasında etkili olabilmektedirler.

Öte yandan Avrupa ve Amerika'da yaşanan sosyal değişiklikler, devletlerin savunma, diplomasi ve askeri amaçlı harcamalarını arttırması ve özellikle Doğu Avrupa ülkelerinin sorunlarıyla birlikte batıyla bütünleşmeleri, zengin Avrupalı devletlerin kamu açıklarını dayanılmaz boyutlara getirmiş, böylece, sosyal nitelikli hizmetleri yerine getirmekte alternatif durumdaki gönüllü hizmet kuruluşlarına olan ihtiyaç, katlanarak artmıştır. Bu yüzden Avrupa'daki gönüllü hizmet kuruluşlarını bir araya toplamayı, "Avrupa için gelişme ve çözüm projeleri oluşturmayı amaçlayan ve Türkiye'den TÜSEV'in de (Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı) üye olduğu, 5000 üyeli Avrupa Vakıflar Merkezi (EFC - The European Foundation Centre) kurulmuştur.

Görüldüğü gibi, vakıf ve benzeri kuruluşlar, tüm dünya ülkeleri için; ekonomide devletin rolünün azaltılması ve kamu hizmetlerinde etkinliğin arttırılmasına yönelik programların temel alternatifi durumuna gelmiştir. Bu durumda Türkiye'de de başta vakıflar olmak üzere, tüm gönüllü hizmet kuruluşlarının ekonomik ve sosyal hayata kazandırılması için ciddi çalışmaların başlatılması gereklidir.

#### (1) Vakıflar ve Merkezi İdare Hizmetleri

Günümüzde de vakıflar, sağladıkları ekonomik kaynakları, özellikle hizmet sektörüne aktararak, ülkenin imar ve inşasına katkıda bulunmaktadır. Bu suretle, vakıflar, devlet bütçesine dayalı olarak

<sup>1</sup> İsmail BAŞARAN, Cumhuriyet Döneminde Kentsel Hizmetlerde Etkinliğin Sağlanmasında Vakıfların Rolü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1992, s. 3.

yapılması gereken iş ve hizmetleri bizzat yaparak, doğrudan hizmet üretmekte ve özellikle, mali kaynak ve imkanlarının zayıf ve yetersiz olduğu zamanlar, devletin yardımına koşarak, ülke ekonomisine katkıda bulunmaktadır. Geçmiş tarihlerde vakıflar, ulaşamadığı hizmetlerde devlete yardımcı olmuş ve o alanlarda devletin eksikliğini hissettirmemiştir.<sup>1</sup> Vakıflar olmasaydı, onların sağladığı kamu hizmetlerini, devlet bizzat temine mecbur kalacak ve bu surette bütün kamu hizmetlerinde vakıfların sağlayacağı nakdi yardım nispetinde bir azalma olacak veya mevcut kamu hizmetlerinin kalitesini arttırmak o oranda zorlaşacaktı. Bu yönüyle vakıflara, "devletin daimi ve döner sermayeli ihtiyat bütçesi"<sup>2</sup> demek hata olmasa gerek.

Devletin sahip olduğu bir kısım görevlerin, Osmanlı döneminde vakıflar yoluyla gerçekleştirilmesi, yönetimi asli görevlerini yerine getirmede rahatlatmıştır. Bu dönemde, milli savunma amaçlı vakıflara da rastlanmakla birlikte<sup>3</sup> sosyal hizmet yükünün hafifletilmesine bağlı olarak, savunma alanında devlet güçlenebilmiştir. Özellikle, "vakf-ı sahih" denilen "irsad mahiyetindeki vakıflar, devletin kamu hizmetinin yükünü taşıyan kuruluşlardır. Osmanlı'nın başlangıcında, yani Kanunî'ye kadar olan devrede Devletin asli görevleri; iç-dış emniyet, adaletin sağlanması, dış siyaset, ordu ve donanma ile kısmı belediye hizmetleridir. Geride kalan; eğitim, sağlık, ulaşım, gibi o sıralarda zaten devletin hizmetleri kapsamına girmeyenler hariç bir çok hizmet vakıflarca yürütülmüştür."<sup>4</sup>

Vakıfların etkinlikleri arasında bulunan sosyal güvenlik anlayışı, toplumsal hayatta yaşanan sosyo ekonomik değişim ve gelişmelerden etkilenecek, zaman içinde değişikliğe uğramıştır. Bir başka ifadeyle; geleneksel yardım anlayışı ve uygulaması, yerini "sosyal yardım ve hizmetlerin toplumda herkes için bir hak, sosyal devlet için ise bir görev olduğu anlayışına bırakmıştır.<sup>5</sup> Buna rağmen, sosyal devlet kavramının doğmasından sonra, devletin, kendi vatandaşlarına sunmakla yükümlü olduğu sosyal nitelikteki kamu hizmetlerini, vakıflar kendilerine hizmet bilmişlerdir. Vakıflar, üstlendikleri bu hizmetleri yerine getirirken, bir taraftan, insanlara yardım etmenin manevi huzurunu duymuş, diğer taraftan devletin görev alanında görülen bir hizmeti gerçekleştirerek, devletin yükünü hafifletmiş ve tasarruf sağlamışlardır. Cumhuriyet döneminde, sosyal ve iktisadi şartların değişmesi sonucu, vakıf anlayışında da değişimler olmuştur. Osmanlı Dönemi'nde vakıfların ifa ettiği işlerin bir kısmını, Cumhuriyet Dönemi'nde, Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur gibi sosyal güvenlik kurumlarının yanında, Sosyal hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, yerel idareler ve bakanlıklar üstlenmişlerdir.

"Vakıf İşletmeciliğini, KİT'lere benzetmek mümkündür. Ancak buradaki bir yığın işlem, 1826 yılında kurulan Evkaf-ı Hümayun Nezaretine kadar yoktur. Günümüz sosyal devletlerinde uzun ve yorucu formalitelerle kurulan KİT'lerden elde edilecek gelir, yine daha karmaşık yollardan geçirilerek kamu hizmetine dönüştürülmeye çalışılmaktadır."<sup>1</sup> Oysa, tarihte tamamen özel teşebbüs kuralları içerisinde yönetilen vakıf kuruluşlarından elde edilen kazanç, aynı vakıf tarafından tesis edilen hayır kuruluşları tarafından en kısa yoldan kanun hizmetine sunulmuştur. Görülüyor ki, bu gün Avrupa ve Amerika'da, bir

<sup>1</sup> İsmail BAŞARAN, a.g.e. s.1.

<sup>2</sup> DPT., V. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1983, s. 10.

<sup>3</sup> Zerrin TOPRAK, "Kamu Hizmetlerinde Verimliliğin Sağlanmasında Alternatif Kurum Olarak Vakıflar", a.g.m., ss.53-54.

<sup>4</sup> A. Aydın BOLAK, "Vakıflar ve Eğitim - Öğretim", Yeni Türkiye Dergisi, Yeni Türkiye Medya, Ankara, Mart 1990, s.250.

<sup>5</sup> Zerrin TOPRAK, a.g.m., s.54.

kısım kamu hizmetlerinin özel sektör ve vakıflar eliyle gördürülmesi bizim toplumumuzda çok daha önceleri daha ileri tekniklerle uygulanmıştır.

Devletin, ekonomik alanda yükünün azaltılarak, küçültülmesi için, alternatif bir kurum olarak düşünülen gönüllü hizmet kuruluşlarının, fonksiyonel etkinlikleri gözden geçirdikten sonra, bunların toplumun önceliklerine göre yönlendirilmesi ve teşvik edilmesi gerektiği konusu, açığa çıkmaktadır. "Modem devlet, sınırları gittikçe genişleyen kamu görevlerinin ağır yükü altındadır. Bu nedenle, ihtiyaç duyulan alanlarda kamu hizmetlerini topluma götürmek suretiyle bu yükü azaltan gönüllü kuruluşlara teşvik tanımak devletin görevleri arasındadır."<sup>2</sup>

Vakıf tekniği, insanların, toplumun iyiliğine olduğunu düşündükleri projelerinin, fikir alanından. fii alanına aktarılmasına sebep olur. Devletin maliye politikasının ve sosyal güvenlik sisteminin; gelirin yeniden dağılımının gerçekleşmesini sağlayabilecek ve gelir ve servet dağılımını düzenleyebilecek olan vakıfların, ekonomi sistemimize kazandırılması için, plan ve programlar yapılmalıdır. Bu planlar sayesinde yönlendirilebilecek, en azından bilgilendirilebilecek olan vakıfların, tüketime yönelik alanlarda değil, toplumun sosyal ve iktisadi gelişmesine katkıda bulunacak alanlarda kurulmasının sağlanmasının daha akılcı olduğu söylenebilir.

Hizmet, vakıf kuranın kişisel tercihlerine ve iktisadi gücüne göre değişebileceğinden, vakıfların, öncelikli hizmet alanlarına yönlendirilmek amacıyla, bazı ikna edici teşvik politikalarına ihtiyaç vardır. Bu da kanaatimizce, en güzel bir şekilde, kanunlarla tek tek sayılabilecek olan, kamu hizmetlerinde devletin yükünü azaltıcı faaliyetlere de bulunan vakıflara "vergi muafiyeti" getirmekle olabilir. Bu sayede, mesela eğitim ve sağlık gibi hizmetlerin yaygınlık kazanması temin edilebilir. Bununla birlikte, devlet, kendisinin ifa etmesi halinde daha çok harcama yapacağı bir hizmeti, az bir destek sağlayarak vakıf kanalıyla yaptırabilir.

Sadece Türkiye'de değil tüm dünya'da bu yönde gelişmeler başlamıştır. Bu gün Amerika'da 1.1 milyon civarında gönüllü hizmet kuruluşu olduğu ve bunların 1993 rakamlarıyla, 125 milyon dolarlık büyük bir gönüllü katılım bütçesini idare ettikleri bilinmektedir. Bu kuruluşlar, hizmet üretmelerinin yanı sıra, devletin genel politikalarının oluşmasında hükümetleri etkileyebilecek ve bu konuda fikirlerini açıkça ortaya koyarak istedikleri yönde kararlar alılabilecek güçtedirler. "Özellikle hangi alanların vergi indirimi kapsamına alınacağı konusunda önemli etki etmektedirler. Reagan yönetimi girişimciliği desteklemeyi kapsama alırken, Clinton yönetiminin sanat faaliyetlerine öncelik verdiği"<sup>3</sup> görülmekte, bunusa gönüllü hizmet kuruluşlarının baskı gücünden kaynaklandığı söylenmektedir.

Geçmişte büyük hizmetler gerçekleştirmiş bulunan vakıf kuruluşlarımızın, bugün de ekonomiye ve sosyal hayata etkin katılmalarını sağlamak mümkündür. Bu hususta çıkarılabilecek teşvik edici kanun ve politikalarla dün olduğu gibi bugün de vakıf kurarak, topluma hizmet etme isteğinde çok vatandaşın bulunduğu görülecektir. Esasen, günümüzde devletin, idari ve mali olarak merkezi olmasından çok

<sup>1</sup> Leyla ELBRUZ, "1. Vakıf Şurası Konuşması", 1. Vakıf Şurası Kitabı, V. G. M. Yayını, Ankara, 1986, s.3.

<sup>2</sup> Zekai BALOĞLU, a.g.r., s.16.

<sup>3</sup> Serap MAHMATLI, a.g.m., s.48.



yerelleştirilmesi savunulmaktadır. Merkezden yönetimi idarelerin, tabidir ki, yerel nitelikteki problemleri çözmede yetersiz kalabilmektedirler. Bu doğrultu da daha çok yerel seviyede hizmet etmeyi amaçlayan vakıfların asıl hizmet etkinlikleri yerel idareler seviyesinde ortaya çıkmaktadır.

## (2) Vakıflar ve Yerel İdare Hizmetleri

Gönüllü hizmetin bir yansıması olan vakıf, Selçuklular zamanında sistemleşmiş, Osmanlılar zamanında kurumlaşmış ve sosyal hayatın bütün alanlarını kapsar hale gelmiştir. O dönemde ve sonrasında "vakıflar genellikle, bu günkü belediyelerin yaptığı hizmetleri ifa ediyordu. Hatta belediyelerin bile yapamayacağı bir çok hizmeti yerine getiriyordu"<sup>1</sup> Batı'da yöneticiler ve zenginler, kendileri için özel saraylar, malikaneler ve şatolar inşa ettirirken, Osmanlı toplumunda ise yönetici ve zenginler, Okul, kütüphane, hastahane, sebil, aşevi, misafirhane, çeşme, köprü, yurt vs. gibi pek çok iktisadi ve sosyal vakıf eserleri kurmuşlardır. Osmanlılarda, belediye hizmetleri bütünüyle vakıf esasına dayanıyordu. Hatta batılı anlamda belediyelerin kurulmasından sonra da vakıflar, ikinci bir belediye yönetimi gibi çeşitli yerel hizmetleri yürütmeye devam ettiler.<sup>2</sup>

Bugün bir mimari şaheseri olarak görülen külliye ve imaret siteleri, Osmanlı zamanında; yoksulun, güçsüzün sığınağı, bannağı, tüccarın malını satabileceği bir pazar, öğrencinin ilim öğrenebileceği bir üniversite, hastaların tedavi edildiği bir hastahane gibi sayılabilecek, çok fonksiyonlu kent yapılarıdır. İmaret sitelerinin kendilerine sunduğu bu hazır imkanları gören insanlar, buraların etrafında evlerini inşa ederek mahalleleri ve şehirleri oluşturmaktadır. Bu yönüyle vakıfların şehir medeniyetleri kurulmasındaki doğrudan etkisi göz ardı edilemez.

Vakıflar, yüzyıllar boyunca, şehirlerin kurulmasında nazım bir rol üstlenmişlerdir. Bugün yerel idare kuruluşlarının üzerine aldığı; şehrin doğal güzelliklerinin korunması, temizliğin sağlanması, park ve bahçelerin yapılması ve korunması, mezarlıklar, hamam ve su ihtiyacının giderilmesi gibi konular, tamamen vakıf sistemiyle görülmüştür. En büyük yerleşim merkezlerinden, ülkenin en ücra köyüne kadar beldelerin su ihtiyaçları, yeraltı ve yerüstü su yolları ile tarihi değeri olan kemerler üzerinden sağlanmıştır.<sup>3</sup>

"Toplumsal ihtiyaçları karşılamaya yönelik faaliyetlerin yalnızca merkezi idare tarafından yürütülmesi geleneksel olduğu kadar siyasal ve ekonomik sebeplerle de hiç bir ülkede rastlanılmayan bir uygulamadır. "Prensip olarak; devletin tüm ülke halkına yarar sağlayan kamusal malları üretmeleri, mahalli idarelerin ise faaliyetlerini, yönetim sınırları içerisinde yaşayanların ihtiyaçlarını karşılayacak biçimde düzenlenmeleri özelliği söz konusudur. Ancak çok genel çerçevede bu şekilde formüle edilen merkezi ve mahalli idareler arası görev bölüşümü ölçütü, bu hizmetlerin gerektirdiği mali araçların da bölüşümü sorununu ön plana çıkarmaktadır."<sup>4</sup> Buna karşılık, siyasi gelişime paralel olmak üzere, zaman zaman yerel idarelerin, merkezi idareye karşı korunması ilkesi gereği, yerel idarelerin mali kaynakları arttırmışsa da, verilen görevleri finanse etmeye yetmeyebilmektedir.

<sup>1</sup> Ali FERŞADOĞLU, a.g.e., s.38.

<sup>2</sup> Bilal Eryılmaz, a.g.e., s. 191.

<sup>3</sup> Galip YİĞİTGÜDEN, "Türk-İslam Kültüründe Vakıf Kavramı ve Sosyal Yaşantımızdaki Yeri", II. Vakıf Haftası Kitabı, VGM. Yayını, Ankara, 1984, s.9.

<sup>4</sup> Naci B. MUTER, a.g.e., s.49.



Türkiye Cumhuriyetinde, kent hizmetlerinin yürütülmesi, il özel idareleri ile belediyelere verilmiştir. Kanunlarla il özel idarelerine bir çok görevler yüklenmiştir. Bunları, eğitim ve öğretim hizmetleri, sağlık ve sosyal yardım görevleri, iktisadi ve ticari görevler, tarım ve hayvancılık görevleri şeklinde sıralamak mümkündür. İllerde, merkezi idarenin temsilcisi olarak oluşturulan il özel idareleri, söz konusu yoğun görevlerin altında ezilmekte ve kent sorunlarını çözmede yetersiz kalmaktadır.

Belediyelerin görevleri ise zorunlu ve isteğe bağlı görevler şeklinde ikili ayrım tabidir. Belediyeler, 1580 sayılı Kanun'un 15. maddesinde sayılan 76 çeşit görevi yerine getirmeye çalışmaktadırlar. Bu görevleri ana grupları itibarıyla, "fiziki", "koruyucu", "sosyal", "düzenleyici" ve "toplu taşıma" şeklinde beş grupta toplamak mümkündür. Belde halkının yaşadığı çevrenin fiziki yapısının iyileştirilmesi, sosyal tesislerin kurulması, park ve bahçelerin bakımı gibi görevler fiziki; halka açık yerlerin temizliğinin ve salık şartlarının denetimi, halkın can ve mal varlığını koruma, çevre temizliği "koruyucu"; halk banyoları, kütüphane, sağlık tesisi, yoksul ve düşkünlerin bakımı "sosyal"; imar planları, halkın istifade ettiği sosyal tesislerin fiyatlarının belirlenmesi, tüketicilerin korunması, gerekirse tanzim satış mağazalarının açılması "düzenleyici" ve nihayet, semtler arasında toplu taşıma araçları işletmek ya da özel firmalara işletirmek, "toplu taşıma" görevlerinin kapsamındaki işlerdir.<sup>1</sup>

"Mahalli idareler ve özellikle en önemlisi belediyelerin, beldelerin medeni ölçüler içinde yaşanılabilir yerleşim birimleri olmalarını sağlayabilecek olan, bu geniş hizmetler yelpazesinin aynı oranda gelir kaynaklarına ihtiyaç gösterdiği açıktır."<sup>2</sup> "Zamanla belediyelere verilen görevler, belediyelerin gücünü aşan bir nitelik kazanmıştır."<sup>3</sup> Günümüzde hızla büyüyen kentlerde yaşayan halkın artan ihtiyaçları karşısında, yerel idareler yetersiz kalabilmektedirler. Halbuki, merkezi idarenin bir kısım görevlerinin de yerel idarelere devredilmesi gibi bir yöntem tartışılmaktadır. Bu yöntemin kamu hizmetlerinde etkinliği sağlanması için, şüphesiz yeterli gelirlerin de temin edilmesi gerekmektedir.

Esasen, mahalli idare ile merkezi idare arasında mali dağıtım konusu, zaten devam eden gelirlerin, merkezi idareden yerel idareye devri şeklinde uygulanmak istenmektedir. Bu uygulamanın ise, vergileri azaltıcı ve kamu harcamalarını doğrudan azaltıcı etkide bulunacağı söylenemez. Yine, merkezi olmayan fakat yerel bir kamu idaresinin halktan, zor alım esasına göre vergi tahsil etmek suretiyle hizmet gerçekleştirilmesi söz konusu olacaktır. Halbuki bugün yapılması gereken, zor alıma dayalı vergilerle değil, halkın gönüllü katkılarıyla hizmetlerin yürütülmeye çalışılmasıdır. Kanaatimizce gönüllü faaliyetlerin asırlarca kent hizmetlerinde etkili hizmet sunabilmesinin ardında bu sebep yatmaktadır.

"Vakıf sistemi, yoluyla hizmetler bir bakıma desantralize edilmektedir. Böylece, büyük ölçekli merkezi ve yerel kamu örgütlerinin güçülerek daha etkili hizmet yürütmelerine katkıda bulunmaktadır."<sup>4</sup> Türk Vakıfları, hemen hemen bütün sosyal ve ekonomik hizmetleri kapsamış, sahip olduğu özellikler, belediye kuruluşu gibi algılanmasına yol açmıştır. Tarihi gelişiminde görüldüğü gibi, kentlerde ikinci bir belediye teşkilatı gibi, sürekli olarak halkın gönüllü katkılarını organize ederek, halk için hizmet üretmişlerdir.

<sup>1</sup> İzmir Ticaret Odası, Yerel Yönetimlerde Hizmetlerin Özelleştirilmesi, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir, 1995, ss.12-13.

<sup>2</sup> Naci B. MUTER, a.g.e., s.54.

<sup>3</sup> Şeref GÖZÜBÜYÜK - Tekin AKILLIOĞLU, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 1992, s.104.

<sup>4</sup> Bilal Eryılmaz, Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler, İzmir, 1989, s. 59.

Vakıflar halkın gönüllü katılımını sağlamakla, sadece kamu hizmeti üretmemekte, aynı zamanda, merkezi ve yerel idarelerin demokratikleşmesinde de öncü rol oynamaktadırlar. Halkın yönetime katılımı, halkın sosyal ve ekonomik sorunlarının çözülmesiyle mümkündür. Aksi halde katılım, sadece elit ve zengin bir kesimin, kent yönetiminde söz sahibi olduğu bir yapıda gelişecektir. Halbuki vakıfların en önemli özelliklerinden birisi, sosyal gelir eşitsizliklerini gidemeye çalışmasıdır. Böylece Demokrasinin "halkın kendi kendisini yönetmesi" şeklindeki tanımının, en uygun ifadesini vakıf hizmetleriyle bulduğu söylenebilir.

Gönüllülük geçmişte kalmış ya da küçük kentlerle sınırlı kalmış bir uygulama değildir. Bu gün pek çok büyük kentte, gençler, ev kadınları, ve yaşlıların çabalarıyla, bazı kamu hizmetlerinde büyük tasarruflar sağlanabilmektedir. Dünya üzerinde pek çok ülkede ve özellikle yerel idare örgütünde gönüllü hizmet kuruluşlarından büyük ölçüde faydalanan Amerika'da vakıf benzeri uygulamalara sıkça rastlanmaktadır. "Örneğin, ABD'nin Virginia Beach kentinde, şehir kütüphanelerinde çalışan 100'den fazla gönüllü, yılda yaklaşık 420 bin Dolar tasarruf sağlamaktadır. Yine ABD'de itfaiye teşkilatının yüzde 90'ı gönüllüdür."<sup>1</sup>

O halde, bu gün kalkınma planlarında, hükümet programlarında, halkın gönüllü katılımının nasıl sağlanabileceğine ilişkin ciddi ve geniş çalışmalar yapılmalıdır. Vakıfların ve diğer gönüllü hizmet kuruluşlarının, genellikle yerel idareler seviyesinde teşkilatlandıkları göz önüne alınarak, il özel idaresi ve belediyelerle bir bütünlük ve içinde çalışmasının sağlanması ve koordine edilmesinin sağlanması gerekmektedir. Bu koordinasyon içerisinde en önemli konu, vakıfların bir kamu kuruluşu gibi algılanmamasının gerektiridir. Bugün merkezi idare içerisine alınan vakıflar, zaman zaman bir kamu kuruluşu gibi görülebilmektedirler. Bu algılama yoğun devlet müdahalelerine sebep olabilmektedir. Halbuki, vakıf insanların, erdem, fazilet ve başkalarına faydalı olma duyguları içerisinde ortaya çıkan bir kuruluştur. Bu yaklaşım içerisinde, genel hizmet çerçevesinin anayasayla belirlenmesinin dışında, özerk bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

### **(3) Yarı Kamusal Hizmetler**

Bilindiği gibi yarı kamusal hizmetler, eğitim, sağlık, kültür gibi sosyal hizmetleri kapsamaktadır. Özellikle bu alanlar, Türkiye Cumhuriyeti Devleti Anayasası'nda, devletin sosyal sorumlulukları olarak teminat altına alınmıştır. Ancak bu teminat, söz konusu hizmetlerin mutlaka devlet tarafından sağlanacağı anlamına yorumlanmayabilir. Devlet halkın bu hizmetlerden azami ölçüde yararlanmasını, kendi üretimi dışında başka yollarla da teminat altına alabilir. Nitekim anayasanın "Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması" başlıklı 56/A maddesinde "Devlet bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlardan yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir"<sup>2</sup> ifadesiyle bunun yollarını açık bırakmıştır.

Tarihimizde, özellikle Osmanlı Dönemi'nde, devlet yönetimine farklı bir tarz hakimdi. Devlet vatandaşın eğitiminden ve sosyal güvenliğinden doğrudan sorumlu değildi. Geliştirilen bu sistem sayesinde, yarı kamusal dediğimiz hizmetlerin tamamına yakını, devletin bütçesinden tek kuruş harcanmaksızın, hayırsever kişilerin katkılarıyla kurulan vakıflar tarafından görülmekteydi. Devletin asli görevi halkın mal ve

<sup>1</sup> Musa EKEN, Mahalli Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Özelleştirme Eğilimleri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir 1989, s.52.

<sup>2</sup> A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, TC. 1982 Anayasası, a.g.e., s.56.

can emniyetinin sağlanmasıydı.<sup>1</sup> Bugünkü bakanlıklar ve belediyelerin yürüttüğü görevler, vakıflar aracılığıyla yerine getiriliyordu. Devletin hizmetler alanında yükü hafif, vakıfların ise ağırdı. Cumhuriyet Dönemi'nde ise bunun tam tersi bir durum ortaya çıkmıştır. Bu dönemde, sosyal devlet anlayışındaki gelişmelerin Türkiye'yi de etki altına alması sonucu, kamu hizmetleri alanında devletin yükü artmış buna karşılık vakıfların yükü azalmıştır.

#### (a) Sağlık Hizmetleri

Osmanlı'da Devletin görevleri arasında sayılmayan sağlık hizmetleri konusunda da vakıf usulünden yararlanıldığı görülmektedir. Yakın zamana kadar akıl hastaları, batıda ruhunu şeytana teslim ettiği gerekçesiyle hücrelerde ölüme terk edilip veya öldürülürken, Osmanlı şifahanelerinde, çok farklı tekniklerle tedavi edilmekteydi. Açık arazide çalışma, dinlenme, telkin veya ilaçlı tedavi yanında, müzik yoluyla tedavi yöntemleri de uygulanıyordu. Hastahanelerin, ağaçlık, manzarası güzel veya akarsu kenarları gibi yerlerde kurulmasına özen gösterilmekteydi.<sup>2</sup>

Şifahanelerde, diğer eğitim müesseseleri gibi, hem teorik hem de uygulamalı dersler gösterilmekteydi. Tıp ve eczacılık alanında araştırmalar yapan laboratuvarlar ve araştırma merkezleri yine bu kuruluşların bünyesinde ve çağının en iyi donanımlarıyla gerçekleştirilmekteydi. Gelirleri oldukça yüksek olan şifahaneler devrine göre tam teşekküllü eğitim-öğretim ve tedavi hizmetlerinin verildiği yerlerdi. İlaç dahil her türlü masrafların vakıflar tarafından karşılanması yanında, özellikle ilaç, yemek ve temizlik konularında hiç bir masraftan kaçınılmaması vakıfnamelerde yer almaktadır.

Vakıfların amacı sadece hastahane, köprü, kütüphane vs. yapmak değil, esas amacı insan şahsiyetini koruyarak topluma kimlik kazandırmak, toplumun yoksul, hasta ve kimsesizlerini bir program dahilinde topluma kazandırarak sosyal ahlakı düzenlemektir. Bunun için, hastahanelerinde ve şifa merkezlerinde şifa bulan hastaları taburcu edilerek sokağa atılmamış, nekahat dönemini atlatarak eski güç ve kuvvetini buluncaya kadar imaretin sofrasında ve mutfağında yedirilip içirilmiştir.<sup>3</sup>

Osmanlı döneminde sağlık hizmetleri veren şifahanelerden ikisi günümüze kadar gelmiştir. Kanuni'nin eşi Hürrem Sultan'ın Haseki ve I. Abdülmecid'in annesi Bezm-i Alem Valide Sultan'ın Gureba hastahaneleri, pratik ve klinik derslerinde verildiği büyük hastahanelerdir.<sup>4</sup> Bunun dışında, Cumhuriyet döneminde yeni vakıflar tarafından kurulmuş az sayıda vakıf hastahaneleri de vardır. Osmanlı döneminde tamamen vakıflar eliyle yürütülen sağlık ve tedavi hizmetleri, Cumhuriyet döneminde, devletin sosyal sorumluluğu altına alındığından, devlet eliyle yürütülmüştür. Fakat bunun yeterli gelmediği, devlet hastahanelerinin ağır sağlık masraflarını karşılamakta olduğu gibi, yeterli sağlık uzmanı yetiştirmekte de güçlük çekmektedir.

Devlet hastahanelerinin artan sağlık yükü karşısında, hizmetin etkinliğini kaybetmesi, halkı yeni arayışlara sevk etmiştir. Bunun sonucunda 1980 sonrasında, özel sağlık ve tedavi merkezlerinin inşaa ve

<sup>1</sup> Nazif ÖZTÜRK, "Toplum Devlet İlişkilerinde Vakıfların Yeri", II. Vakıf Haftası Kitabı, VGM. Yayını, Ankara, 1985, s.32.

<sup>2</sup> Enis ÖKSÜZ, "Sosyal Gelişimin Unsurları Açısından Vakıflarımız", VGM. Yayını, II. Vakıf Haftası Kitabı, Ankara, 1985, s.171.

<sup>3</sup> Galip YİĞİTGÜDEN, a.g.m., s.9.

<sup>4</sup> Nazif ÖZTÜRK, "Hayri ve Sosyal Hizmetler Açısından Vakıflar", I. Vakıf Haftası Kitabı, VGM. Yayını, Ankara, 1984, s.44.

işletilmeye başlandığı görülmüştür. Özellikle bu alandaki boşluğu gören bir kısım müteşebbisin, genellikle kar amacına yönelik kurduğu bu merkezler, sahiplerine yüksek karlar sağlamasının ötesinde ülke genelinde, sağlığa kalitenin ve standartların yükselmesini sağladıkları göz ardı edilmemelidir. Bu yararlarına karşılık; devletin özelleştirme politikalarında, özellikle kupon yöntemi gibi, düşük gelirliler kesimin, özel tedavi merkezlerinden, hizmet satın alabilmesine imkan tanıyan yöntemleri hayata geçirememesi, sözü edilen kesimin bu hizmetlerin sağladığı kaliteli hizmetlerden istifade edememesi sonucunu doğurmaktadır. Bu durumda, aleyhlerinde bir dengesizlik ortaya çıkan dar gelirliler kesimin de, en az özel sağlık merkezleri kalitesinde fakat az bir ücretle ya da ücretsiz sağlık hizmeti alabileceği bir kuruluşa ihtiyaç doğmaktadır.

Tarihimizde, özellikle düşük gelirliler kesime sağlık hizmetlerini ücretsiz sunan şifahaneler, halkın bu konuda şuurlandırılmasıyla yeniden ülkeye kazandırılabilir. Nitekim bugün, Vakıflar Genel Müdürlüğü bünyesinde faaliyetlerini sürdüren Bezm-i Alem Vakıf Gureba hastahanesi 400 yataklı bir sağlık kuruluşu olarak tıbbın bütün bölümlerinde sağlık hizmeti veren ve 11 branşta tıp eğitimi yaparak uzman hekim yetiştiren bir kuruluştur. Bu hastahane her yıl ortalama olarak 80 bin ayakta 4 bin kişi de poliklinikte tedavi edilmektedir. Tedavi hizmeti genellikle düşük gelirliler kesime ve yoksul, yetim ve düşkünlere yönelik verilmektedir. Bugün ise Vakıf Gureba Hastahanesi, 1987 yılında kurulan ve 1989-90 öğretim yılında, lisans ve lisansüstü eğitim yapmak, uluslararası seviyede iyi bir eğitim ve araştırma merkezi oluşturmak amacıyla kurulan, Bezm-i Alem Üniversitesi bünyesinde hizmetini sürdürecektir, 31.3.1990 tarihinde üniversitenin kapatılmasıyla tekrar eski haline dönmüştür.<sup>1</sup>

Türkiye’de sağlık hizmeti veren eski ve yeni vakıflar mevcuttur. Bunlardan 14 tanesi vergi muafiyetinden yararlanan vakıflardır. Sağlık alanında faaliyet gösteren sağlık merkezlerinin çoğu böbrek ve kanser hastalarına yöneliktir. Buna karşılık, söz konusu alanlarda tedavi masraflarının yüksekliği karşısında gerçek vakıf ruhu tesis edilememekte ve hastalardan bir miktar ücret alınmaktadır. Özellikle yeni vakıflar, daha çok bir “özel sağlık şirketi” görünümündedirler. Bu merkezlerde tedavi, ilaç, doktor ücreti gibi tüm giderler, genellikle tedavi ücreti olarak alınmaktadır. Bunda, yeni vakıfların genellikle yeterli gelir kaynaklarına bağlanmayışı ve hatta vakfın tüm gelirlerini, sunduğu sağlık hizmetlerinden elde etmeye çalışmasının etkili olduğu görülebilmektedir.

O halde, sosyal bir kimliğe sahip devletin, etkinlik alanında faaliyet gösteren ve bu alanda hizmet yükünü hafifleterek, çağımızın en büyük problemlerinden olan, devlet faaliyetlerinin yoğunluğunun azaltılmasına katkıda bulunan bu tür vakıf kuruluşları, devlet tarafından mutlaka desteklenmeli ve amaçtan sapmalar varsa mutlaka kontrol edilmelidir. Bu sayede, devlet sosyal alanların düzenlenmesini genel açıdan kontrol edecek, yürütülmesini ise vakıflar ve benzeri gönüllü hizmet kuruluşlarından bekleyecektir.

#### (b) Eğitim Hizmetleri

Cumhuriyet öncesi dönemde, eğitim hizmetinden devlet sorumlu değildi. Eğitim ve öğretim vakıflar tarafından kurulan, “sıbyan mekteplerinde” ve “medreselerde” verilmekteydi. “Medrese, genel olarak bütün dereceli okulların ismidir. Medreseler sadece İslam dünyasında değil, tüm medeniyet tarihinde, sistematik

<sup>1</sup> Vakıflar Genel Müdürlüğü, Yeni Vakıflar, a.g.e., ss.35-36.



şekil ve metodla öğretim yapan ilk kuruluş olarak kabul edilmektedir. Medrese gerek kuruluşu, gerekse mimari yapısı itibarıyla cami ile yakın ilişkisi bulunan bir kurumdur. Medine’de İslamiyet’le birlikte doğan öğrenme ihtiyacı, Medine Camii’nin aynı zamanda bir öğretim merkezine dönüşmesine de yol açmıştır.<sup>1</sup> Öte yandan Osmanlı İlim kuruluşları ve medreseler hakkında İbn-i Haldun şunları söylemektedir; “Kahire’nin ilim, hüner ve sanat merkezi olarak kalmasında ve bu medeniyetin korunmasında, Selahaddin Eyyubî’den beri orada Türk Devleti’nin kurulmuş olması etkili olmuştur. Türk beyleri bundan dolayı pek çok medrese ve imaretler bina etmişlerdir. Bu Türkler, hayır ve hasenatı seven, iş ve maksatlarında ecir (manevi kazanç) ve sevap arayan insanlardır. İşte bundan dolayı Mısır’da vakıflar çoğaldı. Vakıflar çoğaldığı için Mısır’da ilmin çeşmeleri kaynayıp taşmaktadır.”<sup>2</sup>

Esasında, Medreselerin bina, teşkilat ve yönetim bakımından organize edilmesi, Nizamülmülk ile başlamaktadır. Nizamülmülk’ün eseri Nizamiye’de (1067) öğretmen ve öğrencilerin bakım, ücret, ödenekleri, tesisin korunması, onarımı bu kurum adına ayrılan fondan yani vakıftan karşılanmaktaydı. Eğitim ve öğretim, o döneme kadar olan geleneğin aksine parasız gerçekleştirilmekteydi. Bu gelişme eğitim ve öğretim tarihinde ve medeniyet kavramında büyük ilerleme olarak görülmüştür. 1540 yılında sadece Anadolu Eyaleti’nde vakıf yoluyla işletilen 110 medrese vardı. Selçuklu ve Osmanlı’daki vakıf medreseleri, devrinin ilmi, idari ve mali özerkliğe sahip üniversiteleriydi.<sup>3</sup>

Cumhuriyet döneminden sonra anayasada eğitim ve öğretim hakkının, devletin teminatı altına alınmasından sonra, bu hizmeti devlet üstlenmiştir. Ne var ki, devletin eğitimle birlikte, bir çok başka sosyal görevleri de bünyesinde toplaması sonucu, bu hizmetlerin hiç birinde bugüne kadar ideal seviyeyi yakalamak mümkün olmamıştır. Tevhid-i Tedrisat Kanunu ile de mevcut gönüllü eğitim kuruluşlarının kapatılması, bu yükü devletin tek başına yüklenmesine sebep olmuştur. Yeni getirilen yapıya uyumsuzluk arz eden bu kuruluşların kapatılması, haklı bir sebebe dayalı olmasına rağmen, yeni alternatiflerin bulunmayışı, halkın eğitim hizmetlerine katılımını engelleyebilmiştir.

Günümüz Türkiye’sinde eğitim öğretim devlet okullarında parasız verilmektedir. Ne var ki, bütçeden bu hizmetlere tahsis edilen paranın yetersiz kalması sonucu, okullar kurdukları demek, vakıf, okul aile birliği gibi gönüllü hizmet kuruluşlarıyla başış toplamaktadır. Öte yandan, okul bahçelerinin otopark olarak ve konferans salonlarının sosyal etkinlikler için kiralandığı görülmektedir. Devlet bütçesinin bu yükü kaldıramayışının sonucu olarak, öğretim elemanlarının ücret düşüklüğü, bakanlıkça kadro tahsislerinin olmayışı yüzünden eleman alınamayışı dersane ve laboratuvar kuracak paranın olmayışı, yakıt alınamayışı gibi bir çok sorun, merkezi eğitim sisteminin yetersiz kaldığını göstermektedir.

Eğitim sisteminin bu durumu, 1980 sonrasında, özel sağlık merkezlerinde olduğu gibi eğitim alanında da, bir çok yeni özel eğitim okulunun açılmasına sebebiyet vermiştir. Sınırlı sayıdaki müteşebbisin giriştiği özel okullar, eğitim açığının kapatılmasına yetmemiştir. Aynı zamanda, özel sektörün mantığı gereği ticari kazancı amaçlaması ve devletin bu alandaki politikalarının yetersiz oluşu, özellikle eğitim sıkıntısı çeken dar

<sup>1</sup> Zerrin TOPRAK, a.g.m., s.61.

<sup>2</sup> İbn-i HALDUN, Mukaddime 1, a.g.e., ss.442-443.

<sup>3</sup> Bahaeddin YEDİYLİDİZ, Doğuştan Günümüze Büyük İslam Tarihi, cilt:14, Çağ Yayınları, İstanbul, 1993, s.19.



gelirli kesimin bu sistemin dışında kalmasına ve sıkıntılarının devamına yol açmıştır. Öte yandan ticari kazancı amaçlamasına rağmen, bu girişimin ülkedeki bir kısım öğrenci potansiyelini alarak devletin yükünü hafiflettiği, bu sayede sınıf başına düşen öğrenci sayısının azalttığı ve eğitimde rekabeti tesis ederek kaliteyi artırdığı söylenebilir.

Mevcut özel okullar yetersiz gelmekte ve günümüzde de eğitim hizmetlerindeki açık devam etmektedir. Bunun muhtemel sebepleri, halkın büyük kısmının gelir yetersizliğinden çocuklarını özel okullara gönderemeyişi ve eğitim alanında piyasanın istikrarının olmayışı yüzünden, vereceği eğitim hizmetinden kar etmeyi ümit eden özel kesimin, özel okul açmakta isteksiz davranması sayılabilir. Bu durumda, devletin eğitim hizmetlerinde kaliteyi artırmak için, bütçenin büyük kısmını buna ayırması gerekir. Halbuki, devletin sorumluluğunda bulunan, adalet, savunma, sağlık, kültür, sanat, diploması gibi bir çok hizmet, böyle bir tahsisi mümkün kılmamaktadır.

Eğitim sisteminin yeniden yapılandırılmasında vakıf sistemi bir çözüm olarak önerilebilir. Bugün dünyanın pek çok ülkesinde eğitim hizmetlerinin büyük kısmı özel kuruluşlar ve vakıflar tarafından yürütülmektedir. Dünya'nın en ünlü yüksek öğretim kurumlarından birisi olan Harvard ve Rockefeller üniversiteleri birer vakıf üniversitesidir. Öte yandan Amerika'da her yıl gönüllü hizmet kuruluşlarıncı elde edilen 125 milyon dolarlık gelirin, ortalama %11.3'ü eğitim hizmetlerine ayrılmaktadır.

Bu gün eğitim hizmetlerinin, en azından yönetim ve denetleme olarak, yerel idarelere bırakılması sıkça gündeme gelmektedir. Merkezi devlet yapısı içerisinde oldukça büyük yer tutan denetleme masrafları dahi, eğitim için harcanması gereken bir kaynağın, etkinsiz kullanımına yol açabilmektedir. Halbuki, devletin eğitimle ilgili temel politikaları düzenleme görevi saklı kalmak üzere, hizmetin yürütülmesini bu alanda istekli gönüllü hizmet kuruluşları ile özel sektöre; denetlenmesine ilişkin görevlerini de yerel idarelere bırakabilmesi mümkündür.

Kanaatimizce, eğitim ve öğretimin planlanması olmasa da yürütülmesi ve denetlenmesi konusu daha çok yerel idareleri ilgilendiren bir konudur. Bu açıdan devletin eğitim hizmetlerini sunmak yerine bu alanda gönüllü hizmet kuruluşlarını teşvik etmesi yerinde olabilir. Böyle bir modelde, öğrenci velilerinin de okul yönetimine katılımın sağlayarak daha demokratik yapıda bir eğitim sistemine geçilebilir. Öğrenci velileri ve okul yöneticilerinden oluşan, "vakıf mütevelli" heyetleri eliyle yürütülecek bir okul, hem hizmetin etkinliği hem de demokratikliği açısından optimum faydaya ulaştırabilecektir.

Vakıf okulları gönüllü bir dayanışma modeli üzerine tesis edildiği için, burada kişilerin özgürlüğü ve katılımı esastır. Okullar, sadece, okul yöneticileri tarafından değil, yönetime okulla ilgili tüm kişilerin katılımını sağlayan "vakıf mütevelli heyeti" ile "okul öğrencileri ve velileri"nin de içerisinde bulunduğu daha demokratik bir sistemle idare edilebilir. Bu okulların sorumlusu devlet değildir. Sorumluluk tabana yayılırken, devlete, sadece genel politikaların planlanması sorumluluğu bırakılmalıdır. Vakıf okullarında her okulun kendine ait bir bütçesi vardır. Merkezden tahsisat beklemezler.

Vakıf sistemiyle şeffaf bir idare tarzı da getirilebilir. Çünkü, eğitim gören öğrencilerin bizzat velileri vakıf genel kurulunun tabii üyeleridir. Bu yüzden, hizmeti yürütülmesindeki aksaklıklar hızlı bir şekilde çözümlenebilecek bir genel kurulu, yönetim kurulu ve denetim kurulu vardır. Okul idaresi ve öğretmenler, nitelikli, iddialı ve rekabet edebilir bir eğitim kadrosu içinden seçilerek alınmaktadır. Böylece ailelerin, en tabii hakları olan eğitim hakkını, yine en tabii hakları olarak istedikleri ve en bilgili, en faziletli gördükleri öğretmenlerden almaları temin edilmiş olmaktadır.

Vakıf okullarında, finansman problemi, vakıf sisteminin esası olan gönüllü katkılarla ve öğrenci velilerinden ödeme gücü yüksek olanların eğitim ücretini ödemesiyle karşılanacaktır. Aynı zamanda güçlendirilmiş bir yerel idarenin de, okullara alt yapı yardımı ve belediye hizmet yardımı sağlaması mümkündür. Ailelerin de güçleri nispetinde finansmanına katıldığı ve hayırseverlerin desteği ile yürüten bu okullarda, açıktır ki, yerinden denetimin etkisiyle, kaynak israfının önlenmesi sağlanacaktır. Çünkü her aile, çocuğunu harcamalarına katıldığı bir vakıf okuluna verirken, gelişmeleri her an takip edebileceği "vakıf genel kurulu"nun da tabii üyesidir. Bilgi alabilir, teklif yapabilir, ikna edemezse oya sunulmasını isteyebilir. kamu oyu oluşturabilir. Böylece vakıf okulları, öğrencinin ve velinin durumu yakından takip edebildiği canlı bir yapıya kavuşturulmuştur. Kendini milli eğitim davasına vakfederek vakıf mütevelli heyetini oluşturanlar problemleri çözmekte yetersiz kalır ve iyi bir yönetim sergileyemezlerse, yerlerine yenileri gelir. Sistem, seçim ve istişare esasına dayalı olarak devamlı kendi kendisini yeniler.

Sonuç olarak, diyebiliriz ki, devlet, yukarıda verdiğimiz eğitim örneğinde olduğu gibi, yani kamusal malların sunulmasına yönelik çalışmalarını, belirli bir plan çerçevesinde azaltarak özel sektör ve gönüllü hizmet kuruluşlarını teşvik etmelidir. Sağlık, eğitim, kültür, sanat, çevre, spor vs. gibi hizmetlerden oluşan yani kamusal alanda, devletin sorumlulukları olduğu gibi, geleceğini teminat altına almak isteyen özel sektör ve gönüllü kesimin de sorumlulukları vardır.

Eğitim, sağlık, kültür gibi, insan neslinin yetişmesinde büyük öneme sahip bu alanda yer almak ve finansmanına bu kesimlerin de katılımını sağlamak hem demokratikleşme sürecimizi hızlandıracak, hem de devletin kendi alanında kalacak olan hizmetleri daha etkin yerine getirmesine imkan sağlayacaktır.

Eğitim ve sağlık hakkı herkese tanınmalıdır. Fakat bunu devlet değil, devletin dışındaki kesimler yürütmelidir. Devlet bu konuda genel planlayıcı ve denetleyici rolünü devam ettirmeli, devletin temel amaçlarından sapmaları kontrol altına almalıdır. Böylece özellikle yerel seviyede, halkın bizzat kendisinin müşteri ya da mütevelli olarak denetlediği bir hastahaneden, sağlık hizmeti alması daha akla yatkındır. Bunun yanı sıra düşük geliri kesimin korunması amacıyla da; burs yöntemi, kupon yöntemi gibi tekniklerle, bu kesimin mağduriyeti önlenmelidir.

## SONUÇ ve ÖNERİLER

Devlet, insanların toplum halinde yaşamaya başlamasıyla birlikte, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılmasına yönelik olarak ortaya çıkmıştır. Başlangıçta, toplumun en önemli ve ortak amaçları olan, milli savunma, adalet, iç güvenlik ve diplomasi gibi hizmet alanlarında faaliyet gösteren devlet, sonraları kendisini oluşturan toplumu da aşacak ölçüde, sosyo ekonomik hayata müdahale etmeye başlamıştır. Bu müdahale, bir yandan vatandaşların ekonomik haklarının sağlanmasının gerekliliğine dayanırken, öte yandan vatandaşların ekonomik özgürlüklerinin sınırlandırılması sonucunu doğurmuştur.

Gelişen sosyo-ekonomik olayların dinamik yapısına bağlı olarak ortaya çıkan, hızlı nüfus artışı, düzensiz kentleşme, bilimsel ve teknolojik gelişmeler gibi etkiler, devletlerin "kamu hizmeti anlayışlarının değişmesine sebep olmuştur. Değişen devlet anlayışında, önceki tam kamusal hizmetlerin yanı sıra, yarı kamusal ve bir kısım sosyal hizmetlere de katılmak gereği doğmuştur. Özellikle gelişme dönemlerinde, iyi yetişmiş insan gücüne duyulan ihtiyaç karşısında devlet eğitim hizmetini yüklenmiştir. İnsan gücünün sağlıklı olarak yetişmesi gerektiğinden sağlık hizmetlerini yüklenmiştir. Teknolojinin gerekli kıldığı yeniliklerin takip edilmesi, yine devletin yapması gereken hizmetler arasına girmiştir. Yine toplumsal ihtiyaçlar karşısında toplumun refahını sağlamaya yönelik hizmetleri programlaştırarak, vatandaşa götürmek gereği, kamu hizmetlerinin kapsamının iyice genişlemesine sebep olmuştur. Milli gelirin dağılımını en adil biçimde yaparken, sosyal yardımlar kavramı da gelişmiş ve önem kazanmıştır.

Gelişen süreç içerisinde, devlet yarı kamusal ve sosyal nitelikli hizmetler yüklenmekle yetinmemiş, daralan finansman ihtiyacı ile birlikte, piyasada fiyat oluşumuna müdahale ederek düzenlemeler getirmek gibi amaçlarla, ekonomik hayata doğrudan katılma ihtiyacı duymuştur. Bu süreçte, piyasanın ihtiyaç duyduğu pek çok özel nitelikli mal ve hizmetin üretimini bizzat üstlenen devlet, piyasa için özel üretimde bulunmak için iktisadi teşebbüsler kurmak durumunda kalmıştır. Bir yandan, savaşların, nüfus artışının ve teknolojik gelişmelerin etkisiyle yeni hizmetlerin ifa edilmeye başlanması, öte yandan ekonomik krizler, devletin artan harcamalarını karşılamak için, üretim faktörlerini sahiplenmesi sonucunu doğurmuştur. Devletler bugün, ekonomik dengeyi sağlayan devlet olmak yanında, fiilen ekonomik faaliyetlere katılan devlet anlayışına sahiptir. Devlet, bazen özel kesimin fazla kar edemeyeceği için katılmadığı faaliyet sahalarına işlerlik kazandırmak, bazen özel kesimin tekeline ve üretim artışını baltalamalarına karşı koymak, bazen de serbest piyasanın elde edemediği iş bulma seviyesini ve üretim faktörlerini dengede tutabilmek gibi sebeplerle, özellikle ekonomik gelişme ve teşebbüs kabiliyeti bakımından, özel sektörle beraber ekonomik hayata katılmaktadır.

Ne var ki, 20. yüzyılın son çeyreğine gelindiğinde, devletin kurduğu işletmeler, içine düştükleri finansman, yönetim ve işletme sorunlarıyla baş edemeyerek, devlet bütçesine yük olmaya başlamışlardır.

Yüzyılın başındaki ekonomik kriz döneminde, ortaya çıkan talep yetersizliğini gidermenin tek çaresi olarak görülen, "kamu harcamalarını arttırarak toplam talebi canlandırma" yaklaşımı; 1970'lerde devletin aşırı büyümesi ve kamu harcamalarının aşırı artmasının ortaya çıkardığı; ağır vergi yükü, ağır borç ve faiz yükü, kayıt dışı ekonomi, bütçe açığı ve enflasyona dayalı yeni ekonomik krizler sonrasında, yerini, "kamu harcamalarının azaltılması ve devletin küçültülmesi" yaklaşımlarına terk etmiştir. Özellikle, kolektivist yaklaşımların yeni öneriler getirme dinamiklerini kaybettiği bu dönemde, ortaya çıkan yeni yaklaşımların, genellikle liberal eksenli olduğu görülmektedir. Bu öneriler çerçevesindeki en etkin çözüm olarak da, devletin iktisadi teşebbüslerinin özel sektöre devrini içeren özelleştirme programı sunulmaktadır. Ne var ki, piyasa ekonomisinin karakteristik özelliğinden kaynaklanan sosyal sorunları çözmekteki yetersizliği, bu önerilerin evrenselliğini zedelemektedir.

O halde, her ülke ekonomisi, kendi yapısı ve şartları içerisinde değerlendirilerek, reform programları uygulanmak durumundadır. Özellikle Türkiye gibi, devletin iktisadi işletmelerinin ekonomik hayatın büyük kısmını oluşturduğu ve ağırlığını sürdürdüğü ülkelerde, devlet faaliyetlerinin azaltılmasına dayanan, özelleştirme programlarının hayata geçirilmesinin güçlüğü ortadadır. Bu ülkelerde, devletin sosyal yapının geliştirilmesi için uyguladığı refah programlarının yanı sıra, çeşitli üretici kesimlerin desteklenmesi için yapılan destekleme alımları; bir kısım sanayi alanlarının gelişmesi için uygulanan gümrük korumacılığı girişimleri ve işsizliğin azaltılmasına yönelik aşırı istihdam uygulamaları gibi programların kaynağı olan KİT'lerin, özelleştirilmesine yönelik girişimler, bu kesimler tarafından yüksek bir dirençle karşılaşmaktadır. Devletin özellikle sosyal hayatı düzenleme yönündeki ağırlığı göz önüne alındığında, bu direncin haklı sebepleri de anlaşılabilir.

Devletin ekonomik hayattan çekilmesi anlamına gelen özelleştirme, aynı zamanda demokratikleşme girişimlerini de kapsamaktadır. Buna rağmen, özelleştirme programlarında temel amaç olan, sermayenin geniş kitlelere yayılması ve gelir dağılımının düzenlenmesi amaçlarıyla çatışan uygulamalara rastlamak mümkün olmaktadır. Teoride ortaya konan, kamu işletmelerinin hisseler halinde çalışanlara ve halka satışına öncelik verileceğine dair yöntemlerin yerine; hükümetlerin, bütçe açığını kapatmaya yönelik kaynak arayışına çözüm olarak gördükleri, hisselerin blok satışı yöntemi benimsenmektedir. Bu uygulama da, bir yandan demokratik katılım ilkesini zedeleyerek, halkın kamu hizmetlerine katılımını engellemekte, öte yandan sermayenin tekelleşmesine zemin hazırlayarak, mevcut gelir ve servet dağılımını daha da kötüleştirilmektedir. Bunlara ilave olarak, özelleştirme programlarında, uygulamaların işsizliği arttırmayacak şekilde yerine getirilmesi öngörülürken, özelleştirmenin rasyonel yapısı gereği olarak, üretim masraflarının azaltılması amacıyla işçi çıkarılması, işsizlik sorununu arttırmakta ve hükümetler bütçedeki açıkları dolayısıyla bu konuda çözüm üretmemektedirler.

Öte yandan, devletin, refah harcamaları kapsamında yer alan, eğitim ve sağlık gibi sosyal fayda ağırlıklı hizmetleri, kaynak yetersizliği yüzünden etkin ve verimli bir şekilde yerine getirememesi, bu alanlarda da, özelleştirmeyi bir çözüm olarak gündeme getirmektedir. Ne var ki, devletin ücretsiz sunduğu bu hizmetlerin, özel sektöre devredilmesi halinde, düşük geliri kesim aleyhine doğacak sakıncalar, endişeye sebep olmaktadır. Teoride, bu sakıncaların giderilmesine yönelik olarak getirilen, burs ve kupon

sistemi gibi önerilerin ise, hükümetler tarafından, bir türlü programa alınmadığı gözlenmektedir. O halde, devletin ekonomik faaliyetlerinin, sadece özel sektöre devredilmesi anlamında bir özelleştirmenin, toplumun sorunlarını çözmekte yetersiz kalabileceği anlaşılmaktadır. Bu durumda, devletin küçütülmesi amacıyla girşilen özelleştirme programlarının, refah devletin özelleştirilmesinden doğacak sosyal ve ekonomik boşluğun doldurulması yönünde, yeni öneriler getirmesi gerekmektedir.

Devletin, bahsedilen sorunları aşmasının ve kamuya sunulan refahın azaltılmaksızın, özel kesime devri için özelleştirme ile birlikte ve aynı zamanda uygulanması gereken bir yöntem daha ileri sürülmektedir. Bu yöntem, devletin iktisadi işletmelerinin özel sektöre devri yanı sıra, refah harcamaları ve sosyal yardım hizmetleriyle eğitim ve sağlık gibi hizmetlerin de, "gönüllü hizmet kuruluşları"ndan oluşan "üçüncü sektör"e devredilmesini önermektedir. Böylece, özelleştirme sonucu ortaya çıkabilecek sosyal sorunlar, kar amaçsız hizmet veren bu kuruluşlar tarafından giderilebilecektir. Ayrıca, sosyal dengeyi sağlamaya yönelik bu yaklaşım, esas itibarıyla, özel kesimin bünyesinden bir kısım değerlerin, karşılıksız ve gönüllü olarak, halkın ortak kullanımına sunulması yoluyla faaliyet gösterdiğinden, kolektivist yaklaşımları da bu açıdan etkisiz kılmaya yönelik, serbest piyasa ekonomisinin bir çözümü niteliğindedir.

Esasen yeni olmayan bu uygulama, siyaset tarihinde refah devleti uygulamasından çok önce başlamıştır. Tarihte bir çok devlet ve özellikle Osmanlı Devleti'nde, sosyal ve alt yapı hizmetlerinin büyük ölçüde gönüllü hizmet kuruluşlarının en yaygın şekli olan vakıflar tarafından yerine getirildiği bilinmektedir. Gerçekten de insanların sosyal hizmet ve yardımları için dini motiflerin etkisiyle harekete geçmeleri tarihin çok eski dönemlerinden beri var olmuştur. Mesela, Türk-İslam aleminde, bu uygulamanın karşılığı olan vakıf kurumunun tarihi, dört bin yıllık geleneğe dayanmaktadır. Yakın bir örnek olan Osmanlı devlet yapısında, merkezin aşırı güçlü olmasına karşılık taşrada, güvenlik ve yargı hariç, sosyal hizmetlerin bu kurumlarca yürütülmesi ve hatta ordunun bile, banş dönemlerinde tarımsal üretime katılması ilginçtir. Yapılan araştırmalar, bu dönemlerde vakıfların, genel bütçe içerisindeki payının ortalama olarak yüzde 27 civarında olduğunu ortaya koymaktadır.

Bu örnekler, refah hizmetlerinin gönüllü hizmet kuruluşları tarafından, kusursuz bir şekilde yerine getirilebileceğini teorik olarak ispatlamakta ise de, bugünkü toplumsal yapı, bu yöntemin aynı şekilde uygulanabileceği konusunda, yeterince tatmin sağlamaktan uzaktır. Çünkü bugün, gelişmiş bir ya da iki ülke dışında, üçüncü sektörü bu hizmetlerin tümünü karşılayabilecek kadar güçlü ülke bulmak mümkün değildir. Kaldı ki, bu ülkelerde bile, sosyal refah harcamalarının büyük bir bölümü yine devlet tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu açıdan, Türkiye ve diğer gelişmekte olan ülkeler de, üçüncü sektörü güçlendirme hareketi başlatılmaksızın, üçüncü sektörün bahsedilen refah harcamalarını tümüyle yüklenmesi ve devletin de bu alanlardan tamamen çekilmesi, mümkün görünmemektedir.

Bugün, devletin üzerindeki ağırlaşmış hizmet yükünü azaltan ve ülkedeki sosyal kesimler arasındaki gelir dağılımı düzensizliklerini azaltarak, özellikle sağlık ve eğitim alanındaki önemli hizmetlerle, pek çok düşük gelirlili vatandaşı topluma kazandıran gönüllü hizmet kuruluşları, önemli yasal ve idari boşlukları içerisinde faaliyetlerini sürdürmektedir. Esasen, devletin görevi olan bir çok sosyal hizmeti yerine getirerek,



bütçenin yükünü azaltan bu kuruluşlar, bir yandan da vergi ödemek durumunda bırakılmaktadır. Devletin yürütmek durumunda olduğu bu hizmetleri ifa eden, kar amaçlı özel sektörün dahi, vergi indirimleriyle teşvik edilmesi gerekirken, Türkiye’de, kar amaçsız olarak eğitim ve sağlık işletmeleri kuran vakıfların vergiye tabi kılınması, üçüncü sektörün gelişmesini engelleyebilmektedir. Halbuki tüm dünyada, gönüllü hizmet kuruluşlarının, eğitim ve sağlık dışında diğer hizmet alanlarına genişlemesi zorunlu bir hal almıştır. Günümüzde özellikle, ABD’de, Kamu hizmetleri alanında bir reçete olarak “üçüncü sektör” denilen bu yöntem konuşulurken, sanayi sonrası Amerikan toplumunda, büyük özel şirketlerin dahi, vakıf modeliyle örgütlenmesi söz konusu edilmektedir.

Gönüllü hizmet kuruluşlarının, sosyo-ekonomik yaşama en önemli katkılarında birisi de, halkın kamu hizmetlerine ve yönetimine katılımını örgütleyebilmesidir. Vatandaşlar bu kuruluşlar sayesinde, özellikle yerel idareler bazında gerçekleştirdikleri etkinliklerle, yerel idare tarafından alınan kararlarda etkili olabilmekte ve doğrudan kamu hizmeti üretebilmektedirler. Yirmi birinci yüzyılın eşğindeki dünyada, tüm ülkelerde demokratik ve katılımcı bir kamu yönetimi modeli arayışı sürdürülmektedir. Bunun için, halkın bizzat kendi kendisini organize ederek oluşturduğu, devlet dışı ve siyaset üstü organizasyonlar, demokrasinin en güçlü teminatı durumundadır. Demokratik yaşamın üç önemli unsurundan biri olan hükümet, devleti temsil etmekte ve iktidar amaçlı hizmet etmekte ve ikinci unsur olan özel sektör, gerçekleştirdiği hizmetleri kar amaçlı olarak yerine getirmektedir. Buna karşılık, üçüncü büyük unsur olan üçüncü sektör ise, karşılıksız olarak ve gönüllü hizmet etmenin yanı sıra, diğer iki unsur arasında köprü vazifesi görerek, demokrasinin kalıcı olmasını temin etmektedir.

Öte yandan, kamu hizmetlerinin optimal etkinlikte sunulabilmesi için, gönüllü hizmet kuruluşlarından faydalanmak mümkündür. Üçüncü sektörün yer almadığı bir ekonomide devlet, kamu hizmetlerinin tek üreticisi yani tekeli durumundadır. Bu alanda rekabet söz konusu değildir. Halbuki, karar alma modelinde genellikle “çoğunluk karan” kriterine dayanan demokrasilerde, halkın talepleriyle hükümetlerin tercihleri çakışabilmektedir. Bu durumda, talep ettiği hizmetler yerine, talep etmediği hizmetlerin sunulduğunu gören halk, vergi kaçırma ya da vergiden kaçınma yolunu tercih edebilmektedir. Kaldı ki halkın ödediği vergiler, çoğu zaman iktidarların özel amaçları içinde kullanılabilmekte ve vatandaş bu yüzden devlet yönetimine karşı tavrı alabilmektedir. Buna karşılık, değişik amaçlarla kurulmuş bulunan gönüllü hizmet kuruluşlarından, gelişmesini istediği hizmeti yerine getiren herhangi birine bağışta bulunmak vatandaşlara daha cazip gelebilmektedir. Öyleyse, etkin kamu hizmeti sunmak isteyen devletin, hizmet sunmak istediği alanları gönüllü hizmet kuruluşlarına açarak, bu yönde teşvikler uygulaması gerektiği söylenebilir.

Bu durumda, devletin ekonomi içerisindeki faaliyetlerinin azaltılması ve hacimce küçültülmesi doğrultusunda yapılması gereken, öncelikle idari ve anayasal bir reform programının halkın da katılımıyla ve referandum metoduyla hayata geçirilmesidir. Demokratik karar alma modelleri içerisinde, optimal uzlaşmayı sağlayabilecek bir yapıda hazırlanacak olan reform programı, asgari olarak şunları içermelidir:

#### ☒ Devletin Sosyo-ekonomik Hayattaki Rolü Açısından

• - Devletin, toplum tarafından oluşturulduğu ve esas itibarıyla ona hizmet etmekle sorumlu bir tüzel kişiliğe sahip olduğu gerçeğinden hareketle, görevlerinin ve yetkilerinin sınırı, anayasal ve kesin normlar içerisinde yeniden belirlenmelidir. Bu karar mutlaka toplumsal bir uzlaşmanın ürünü olmalıdır.

• - Devlet, asgari varlık sebebi olan, milli savunma, iç güvenlik, adalet ve diplomasi hizmetleri dışındaki tüm hizmetlerden çekilmelidir. Bu işlemin nasıl yapılacağı ve optimal devlete geçiş aşamaları konusunda bilimsel çalışmaların yapılması gereklidir.

• -Devletin ekonomik faaliyet alanları ve ekonomiye ne dereceye kadar müdahale edebileceği yeniden tanımlanarak anayasada yer almalıdır.

• - Devletin vergilendirme yetkisinin sınırları ve yöntemleri belirlenmelidir.

• - Devletin vergi dışı gelirleri olan, para basımı ve borçlanma işlemlerindeki yetki ve sınırları açıklıkla belirlenmeli; devletle merkez bankası arasındaki ilişkiler, özerklik esasları üzerinde yeniden düzenlenmelidir.

• - Özellikle bütçe denkliliği ilkesine azami önem gösterilmelidir. Devletin, esas itibarıyla bütçe dışı kaynaklara başvurmasının temel sebebi olan açık bütçe uygulamasından denk bütçe uygulamasına geçilmelidir. Ayrıca bütçede tahsis ilkesi uygulamaya konmalıdır.

• - Devletin merkeziyetçi yapıdan kurtularak, adem-i merkeziyet ilkeleri içerisinde, yerel idarelere görev ve yetki dağılımının gerçekleştirilmesi gerekmektedir

#### ☒ Mal ve Hizmetlerin Nitelikleri ve Türleri Açısından

• - Kamu hizmetleri yeniden tanımlanarak, özel, kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmet kavramlarının kapsamı kesin sınırlarıyla belirlenmelidir.

• - Doğal tekel mallarından, üretim teknolojisi rekabete imkan vermeyenlerin üretimine devletin devam etmesi yanında, üretim teknolojisi rekabete imkan sağlayacak şekilde gelişenler ise özel sektöre devredilmelidir.

• - Toplumun gelenek ve değer yargıları kapsamında, hangi mal ve hizmetlerin merit (erdemli-arzu edilen) ve hangilerinin demerit (erdemsiz-arzu edilmeyen) olduğu ve dolayısıyla bunlara uygulanacak teşvik ve sınırlamaların boyutunun, tam olarak belirlenmesi gerekmektedir

• - Mal ve hizmetlerden hangilerinin devlet, hangilerinin özel sektör ve hangilerinin üçüncü sektör tarafından ya da aralarında ortaklaşa sağlanacağına dair optimal dağılım, bilimsel normlarla belirlenmelidir.

• - Bilimsel normlarla ortaya konan optimal dağılım, idari ve anayasal kurullarla teminat altına alınarak, sektörlerin bir birinin alanına taşması önlenmelidir. Bu arada, toplum iradesinin temsilcisi olan devletin her alandaki, makro politikaları belirleme hakkı saklı tutulmalıdır.

- - Gerektiği takdirde, devletin sosyo-ekonomik hayata müdahale edebileceği olağanüstü durumlar açıkça ortaya konmalı ve bu halin sona ermesiyle müdahalenin de biteceğinin kesinlik kazanması gereklidir.

- - Kamu hizmetlerinin, merkezi ve yerel idareler arasında yetki ve görev paylaşımı suretinde dağılımı sağlanmalı ve özellikle, eğitim ve sağlık gibi yerel açıdan önem arz eden hizmetlerin denetim ve kontrolüne ilişkin sorumluluk, yerel idare birimlerine bırakılmalıdır.

- -Yerel idare birimlerine bırakılan hizmetlerin, özel idare ve belediye idaresi arasındaki görev ve yetki dağılımına uyumlaştırılması gerekmektedir. Bunun için, merkezi idare açısından da önem taşıyan eğitim ve sağlık alanları ile sosyal yardım programlarının özel idare tarafından, kentin alt yapısına ve hizmetlerle yerel vergi tahsilatına ilişkin hizmetlerin de belediye idaresi tarafından yerine getirilmesi düzenlenmelidir

- - Refah devletinden optimal devlete geçişin aşamaları bilimsel olarak ortaya konmalı ve bu aşamalara uygun politikalar uygulanması yasal teminat altına alınmalıdır.

#### ☒ KİT'ler ve Özelleştirme Açısından

- - Özel sektörün faaliyet alanı, görev, sorumluluk ve yetkilerinin sınırları açıklıkla ortaya konmalıdır.

- - Özelleştirme programının bütün aşamalarını, bir plan dahilinde yürütmeye imkan verecek şekilde, geniş kapsamlı bir özelleştirme kanunu hazırlanmalı ve gerekirse, bunun için daha önce bu süreci yaşamış ülkelerin uygulamaları örnek alınmalıdır.

- - Özelleştirmenin en önemli ve temel amacı kanunda açıkça belirtilmeli ve bundan sonra gelen amaçların, hangi KİT'ler için ve ne şekilde geçerli olabileceği belirtilerek saptamalar önlenmelidir.

- - Özelleştirmeye hazır durumdaki KİT'ler, en kısa zaman içerisinde özelleştirilmeli, geriye kalanlar, özelleştirilme hazırlıkları tamamlanıncaya kadar özerkleştirilerek, özel hukuk hükümlerine bağlanmalıdır.

- - Özelleştirme kanununda, KİT'lerin özelleştirilmesine ilişkin yöntemler ayrıntılarıyla belirtilmeli ve bu yöntemlerden hangilerinin öncelikle uygulanacağını ortaya konması gerekmektedir.

- - Öncelikli özelleştirme yönteminin, özelleştirmenin öncelikli amacıyla çalışmasının önlenmesi ve ancak hangi durumlarda, başka yöntemlerin uygulanabileceğinin ayrıntılı olarak belirtilmelidir.

- - Servet ve gelirin adaletli bir şekilde dağılımının, özelleştirme programı aracılığıyla gerçekleştirilebilmesi için, kuruluşların kendi çalışanlarına ve halka satışına öncelik verilmelidir.

- - Blok satış yöntemi yerine, hisseler ve paylar halinde satış yöntemine öncelik verilmesi ve hangi hallerde bundan vazgeçilebileceği ayrıntılı olarak bildirilmelidir.

- - Paylar halinde satış usulüyle, her işçinin ve çalışanın, çalıştığı işletmede asgari bir pay sahibi olması için şartlar kolaylaştırılmalı, böylece herkesin kendi işinde çalışması sağlanmalıdır.
- - Özelleştirme öncesinde, sermaye piyasaları gözden geçirilerek kanuni düzenlemeler yapılmalı, böylece belli hisselerin, belli ellerde toplanarak tekelleşmeye yol açılması engellenmelidir.
- - Özellikle, eğitim ve sağlık hizmetleri, özel sektöre devredilerek, bunlara ilişkin refah hizmetleri de, gönüllü hizmet kuruluşlarının yanı sıra, kupon ve burs yöntemleri kullanılarak giderilmelidir
- - Blok satış yöntemine, genellikle "işletmeyi yöneticisiz bırakmama" gibi sebeplerle başvurulduğu göz önüne alınarak, paylar halinde satışta; "altın hisse" sahibi bir "çekirdek hissedar" gurubu oluşturmak suretiyle bu sakıncanın giderilmesi sağlanmalıdır.
- - Her KİT kendi yapısı ve mantığı içerisinde değerlendirilerek özelleştirilmeli, gerekirse bilimsel bir yaklaşımla, her bir KİT için tek tek uygun yöntem belirlenmeli ve tüm KİT'ler için tek bir ya da bir kaç yöntemle bağlı kalınmamalıdır. Her KİT topluma en az maliyet yükleyecek bir tarzda özelleştirilmelidir.
- - İyi bir özelleştirme programı, devlet tekellerini ortadan kaldırırken, özel tekelere yol açmamalıdır. Bunun için gerekli kanuni hazırlıklar özelleştirme öncesi tamamlanmalıdır.
- - Özelleştirme sonrası işten çıkarılabilecek işçiler için, alınması gereken tedbirler, kanunda bir bir sayılmalı ve iş gücünün mağduriyetini önleyici sosyo-ekonomik alt yapı hazır olmalıdır.
- - Özelleştirme uygulamalarının, gelir ve servet dağılımını bozucu etkilerde bulunması önlenmelidir.
- - Özelleştirme uygulamaları sonrasında, üretimin ve verimliliğin düşmesini önleyici tedbirler alınmalıdır.
- - Özelleştirme kararlarının, demokratik bir karar alma modeli içerisinde ve azami uzlaşmayı sağlayacak bir yapıda alınmasının sağlanması, gerekirse referandum yoluna başvurulması gerekmektedir.
- - Halkın özelleştirme kararlarında söz sahibi yapılması gibi, uygulamanın her aşamasında da, sesli, görüntülü ve yazılı iletişim araçları vasıtasıyla bilgilendirilmesinin belli kurallara bağlanması gereklidir.
- - Özelleştirme programının, toplumun tüm kesimlerinin görüşünün ortak paydalarından hareketle, azami bir uzlaşma içerisinde planlanması için gerekli idari ve yasal tedbirler alınmalıdır.

#### ☒ Üçüncü Sektörün Geliştirilmesi Açısından

- - Anayasal bir düzenlemeyle, kar amaçsız ve gönüllü hizmet kuruluşlarından oluşan üçüncü sektörün, faaliyet alanı, görev, yetki ve sorumluluklarının, anayasada tanımlanması ve bir çerçeve kanunla ayrıntılı olarak belirlenmesi gereklidir.

• - Üçüncü sektörün, ülke ekonomisine ve sosyal hayata katkılarını sayısal olarak ortaya koyan araştırmalar yapılması ve sektörün boyutlarının tam olarak tespit edilmesi sağlanmalıdır.

• - Üçüncü sektörün, merkezi idarenin vesayetinden çıkarılarak, özerk ve demokratik bir yapıda yeniden organize edilmesi sağlanmalıdır.

• - Devletin üzerindeki, bir kısım refah harcamaları ile sosyal hizmetlerin, üçüncü sektör tarafından ele alınabilmesi için, bu sektörle işbirliği imkanlarının sağlanması gereklidir.

• - Özellikle, devletin kaynak ayırmakta yetersiz kalması ve özel sektörün de yeterince karlı görmediği için girmemesi sonucunda etkin bir şekilde sunulamayan eğitim ve sağlık alanlarında, gönüllü hizmet kuruluşlarının faaliyet göstermesi için teşvik edici tedbirler geliştirilmelidir.

• - Gönüllü hizmet kuruluşlarının, kamu yönetimine ve kamu hizmetlerine doğrudan katılımını sağlayan kuruluşlar olması yönüyle, bu kuruluşlara halkın katılımını cazip kılmak için gerekli girişimler başlatılmalı, gerekirse ilk okullardan başlayarak vatandaşlık bilgisi ve kamu yönetimi derslerinde ağırlıklı işlenmelidir.

• - Vatandaşların, nereye harcanacağını bilmediği "zorunlu vergi" vermek yerine, gönüllü hizmet kuruluşlarına "gönüllü bağış" yaparak, istedikleri yöndeki kamu hizmetlerini destekleme yönündeki eğilimleri dikkate alınarak, özellikle yerel bir kısım hizmetlerin tamamen üçüncü sektöre bırakılmak suretiyle, bir tür "tahsis" ilkesinin hayata geçirilmesi düzenlenmelidir.

• - Vatandaşların, talep etmedikleri hizmet programlarının uygulanması dolayısıyla, vergiden kaçınmalarını ya da vergi kaçınmalarını önlemek için, kendilerinin arzu ettikleri ve idarece de uygun görülen kamu hizmetlerini gerçekleştiren gönüllü hizmet kuruluşlarına yaptıkları bağışlar, kamu hizmetinin doğrudan finansmanı gibi kabul edilmeli ve vergi matrahından düşülebilmelidir.

• - Devletin yükünü azaltıcı mahiyette ve kamu yararını esas alarak tüm topluma hizmet sunan ve yıllık gelirlerinin belli bir kısmını bu amaçlar için kullanan tüm gönüllü hizmet kuruluşlarına, kullandıkları bu miktar üzerinden vergi muafiyeti tanınması, kanunlarla belirlenmelidir. Ayrıca, büyüklük-küçüklük gibi başkaca bir şart koşulmamalıdır.

• - Bugünkü hukuki yapısı içerisinde, kişisel amaçlı ve özel zevklere ya da bir tek ailenin veya gurubun çıkarlarına hizmet eden gönüllü hizmet kuruluşlarının da bulunabileceği göz önüne alınarak, bunların muafiyet kapsamına alınmaması yönünde, ne gibi tedbirler alınacağını düzenlenmesi gerekmektedir.

• - Muafiyet kapsamına girebilecek gönüllü hizmet kuruluşlarının, sahip olmaları gereken özellikler ve hizmet alanları, kanunda tek tek sayılmalı ve artık bu niteliklere sahip ve istenilen alanlarda hizmet gören kuruluşların tamamının, muafiyet kapsamına alınması sağlanmalıdır.

• - Vergi muafiyeti uygulamasında görülen en önemli problemlerden birisi olan, hak kazanıldıktan kısa bir süre sonra muafiyet şartlarının yerine getirilmemesi sorununa yönelik olarak, tanınan vergi muafiyetinin belli bir süreyle sınırlı tutulması, bu süre sonunda yenilenmesi şartı getirilmelidir.



• - Gönüllü hizmet kuruluşlarının en önemlisi olan vakıfların, tarihte yerel idare hizmetlerinde gösterdiği etkinlikler göz önünde tutularak, yerel idare kuruluşlarıyla koordineli çalışabilmesi için, karşılıklı hak, görev ve yetkilerini belirleyen düzenlemelere gidilmelidir.

• - Yerel idareler, hemşehriyet hukuku yönüyle, özellikle ve yaygın olarak yerel bazda örgütlenen gönüllü hizmet kuruluşlarının desteğini alabilecek bir yapıdadır. Bu yaklaşım iyi değerlendirilerek gönüllü hizmet kuruluşlarının, etkili bir yerel demokrasi için gerekli hemşehriyet şuurunu canlandırabilecek bir tarzda, koordine edilmesi gerekmektedir.

• - Ülkenin, sosyal planda yerine getirilmesi gerekli hizmetlerini, öncelik sırasına göre belirleyerek, tüm üçüncü sektöre bu konuda tavsiye nitelikli bilgiler verecek bir yapı oluşturulmalı, böylece kaynakların israf edilmesi önlenerek, ilk anda hayati öneme sahip hizmetlerin yerine getirilmesi yönlendirilmelidir.

• - Ciddiyetsiz kuruluşların oluşumunu engellemek için, kanunda gönüllü hizmet kuruluşlarının nitelikleri tek tek sayılmalı ve amaçlanan hizmeti yerine getirebilecek, mal ve bilgi birikimine ve amaçlanan faaliyeti sürdürecektir yeterli bir gelir akımına sahip olunması şartı aranmalıdır.

• - Devletin, kendi çalışanlarına yönelik olarak ya da başka bir şekilde vakıf kurması kanunla yasaklanmalı, devlet kuruluşlarının bu yolla zorunlu bağış toplaması engellenmelidir.

• - Devlet, demokrasinin gelişmesine, halkın kamu yönetimine ve hizmetlerine katılımına, sosyal adaletin ve eşitliğin sağlanmasına, sosyo-ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesine, şuurulu ve duyarlı bir kamuoyunun oluşmasına, sosyal faydanın maksimizasyonuna, milli birlik ve beraberlik ruhunun ve hemşehriyet şuurunun canlandırılmasına ve vatandaşlar arasında dayanışma ve yardımlaşmanın geliştirilmesine katkıda bulunan üçüncü sektörün gelişmesi için, gerekli tedbirleri almak, teşvikleri sağlamak yönünde idari, mali ve anayasal düzenlemeleri gerçekleştirmelidir.

Bugünkü şartlar içerisinde, getirilebilecek en ideal öneriler olduğuna inandığımız bu görüşlerin uygulama imkanı bulabilmesi, doğaldır ki, bu uygulama öncesindeki bir kısım şartların varlığına bağlıdır. Dikkat edilirse, sayılan tüm bu öneriler, idari, mali ve anayasal bir reformun yapılmasını gerektirmekle, devletin yine devlet tarafından sınırlandırılması yaklaşımına dayanmaktadır. Bu durumda, devlet içinde fakat devletten ve siyasi yapıdan üstte ve böyle bir anayasayı, etki altında kalmaksızın hazırlayabilecek nitelikte tam bağımsız bir kurulun varlığı, ister istemez gündeme gelmektedir. Halbuki, halen demokratik kabul edilen bir çok ülkede, bakanlıklar dahil olmak üzere bürokrasi ve siyasi yapı, halk için kapalı bir kutu konumunda bulunmaktadır. Bu durumda, yukarıda sıralanan önerilerin uygulanabilmesi için, öncelikle; Devlet yönetiminin açıklık ve şeffaflık içerisinde ve kamuoyu bilgilendirilerek yapılıyor olması, demokratik yapının tüm kurullarıyla benimsenmiş olması, demokratik karar alma yapısının optimal uzlaşmayı sağlayacak bir şekilde planlanması, kamuoyunun demokratik haklar ve özgürlükler konusunda şuurlandırılmış olması ve sosyo-ekonomik yapının temel unsurları olan, özel sektör ve üçüncü sektörün yeterince gelişmiş olması gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

- AKALIN, Güneri, Kamu Ekonomisi, Ankara Üniversitesi Yayınları No:486, Ankara, 1981
- AKDOĞAN, Abdurrahman, Kamu Maliyesi, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1993
- AKINTÜRK Turgut, Medeni Hukuk, Savaş Yayınları, Ankara, 1991
- AKTAN, Coşkun Can, Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat, Takav Matbaası, 1994
- , Gerçek Liberalizm Nedir?, T Yayınları, 1994
- , Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi, Bilkom Yayınevi, İzmir, 1987
- AKYÜZ; Müfit - Nesrin Ertel, Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü, İstanbul, 1990
- ARTAN, Fikret, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde İstihdamın Analizi, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 1991
- ATEŞ, İbrahim - Sadi Bayram - Ülkü Özsoy, Son On Yılda Vakıflar 1980-1990, VGM. Yayını, Ankara, 1991
- AYSAN, Mustafa, Selahattin Özmen, Türkiye'de ve Dünya'da Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Kardeşler Basımevi, İstanbul 1961
- BAKLACIOĞLU, Sadık, Kamu İktisadi Teşebbüsleri-Genel Esaslar, Çeşitli Ülkelerde, Türkiye'de, Ankara Ün. Hukuk Fak. Yay. No:397, Ankara, 1977
- BAŞARAN, İsmail, Cumhuriyet Döneminde Kentsel Hizmetlerde Etkinliğin Sağlanmasında Vakıfların Rolü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1992
- BUCHANAN, James M., Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat, (Çeviren: Aytaç Eker, C. Can Aktan), İzmir, 1991
- BULUTOĞLU, Kenan Ekonomisine Giriş, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988
- CEVİZOĞLU, Hulki, Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme, İlgı Yayınları, İstanbul, 1989
- COŞKUN, Gülay, Devlet Bütçesi, Turhan Kitabevi, Ankara, 1986
- ÇAKICI, Latif, Türkiye Ekonomisi Nereye Gidiyor?, Ankara, 1982
- DEMİRTAŞ, Ekrem, Belediyelerin Ekonomik İşletmeleri ve İşlevleri, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir, 1993
- DEVİRİM, Fevzi, Kamu Maliyesine Giriş, Rem Ltd., İzmir, 1995
- ULUCAN, Devrim Anayasa Mahkemesinin Ekonomik Haklara İlişkin Kararları, İstanbul, 1988
- DOĞAN, Yahya, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Doğruluk Matbaası, İzmir, 1993.
- D.P.T., Başlangıcından Bugüne Özelleştirme uygulamaları (1984-1994), DPT Yayını, Ankara, 1994

DRUCKER, Peter F., Devlet ve Politika Alanında Ekonomi Bilimi ve İş Dünyasında Toplumda ve Dünya Görüşünde Yeni Gerçekler, Çeviren: Birtane Karanakçı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları No:315, Ankara, 1993

EKEN, Musa, Mahalli Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Özelleştirme Eğilimleri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1989

EKER, Aytaç - Coşkun Can Aktan , Politik Yozlaşma ve Rant Kollama, Takav Matbaası, Ankara, 1994

ERSOY, Arif, İktisadi Teoriler ve Düşüncelerin Gelişme Tarihi, Akevler Akdeniz Bilimsel Araştırma Merkezi Yayınları, İzmir, 1990

ERYILMAZ, Bilal, Kamu Yönetimi, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1994

—————, Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler, İzmir, 1989

FERŞADOĞLU, Ali, Gönüllü Kültür Kuruluşları, Yeni Asya Neşriyat, İstanbul, 1995

FRIEDMAN, Milton, Kapitalizm ve Özgürlük, (Çeviren: Doğan Erberk - Nilgün Himmetoğlu), Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1988

GALBRAITH, John K., Kuşku Çağı, (Çeviren:Reşit Aşçıoğlu - Nilgün Himmetoğlu), Altın Kitaplar Yayınevi, Altın Kitaplar Basımevi, İstanbul, 1989

GOODMAN, J.C., Privatization, The National Center For Policys Analysis And Adam Smith Institute, NCPA, Dallas, 1985

GÖZÜBÜYÜK, Şeref - Tekin Akıllıoğlu, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 1992

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, T.C. 1982 Anayasası, Turhan Kitabevi, Ankara, 1995

GREENE, S., "Science Resarch and Philanthropy", Nature, Sayı: 364, 1993

GÜROL, M.A., Çalışanların İşletmelerine Ortaklığı (ABD ESOP Uygulaması), Ankara, 1991

HATIPOĞLU, Zeyyat, İktisadi Kalkınma, Hamle Matbaası, İstanbul, 1967

HAYEK, Friedrich A., Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük, (Çeviren:Mustafa Erdoğan), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, No:345, 1995

İBN-İ HALDUN, Mukaddime 1(The Mugaddimah I), (Çeviren: Zakir Kadiri Togan), Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1970

—————, Tasavvufun Mahiyeti, (Hazırlayan: Süleyman ULUDAĞ), Dergâh Yayınevi, İstanbul, 1977

İKTİSAT BANKASI, Finansal Kiralama (Leasing), İktisat Bankası Yayını, İstanbul, 1986

İZTO, Yerel Yönetimlerde Hizmetlerin Özelleştirilmesi, İZTO yayını, No:7, 1995

—————, İzmir'in KİT'leri, İZTO Yayını, İzmir, 1995

JEZE, Gaston, Maliye İlimi ve Fransız Mali Mevzuatı Hakkında Başlangıç Dersleri, (Çeviren: Mehmet Ertuğruloğlu), Ankara Ün. S. B. F.Yayınları, Ankara, 1957

KARLUK, Rıdvan, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Esbank Yayınları No:5, İstanbul, 1994

KAZICI, Ziya, İslâmi ve Sosyal Açıdan Vakıflar, Marifet Yayınları, İstanbul, 1985

- KEPENEK, Yakup, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT), Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1990
- KILCI, Metin, Başlangıcından Bugüne Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları (1984-1994), DPT Yayını, Ankara, 1994
- , KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 1994
- KOZAK, İ. Erol, İbn-i Haldun'a Göre İnsan -Toplum - İktisat, Pınar Yayınları, İstanbul, 1984
- KÖK, Recep, KİT Özelleştirme Modelleri ve Türkiye Üzerine Bir Uygulama, Atatürk Üniversitesi Yayınları, No:748, Erzurum, 1993
- KURDAŞ, Kemal, Ekonomik Politikalar Üzerine İncelemeler ve Yorumlar, Beta basımevi, İstanbul, 1994
- LEROY, Jones, Public Enterprise and Economic Development, Çeviren: Güneri Akalın, KİT Ekonomisi (KİT'ler, reformları, alternatifleri, ve özelleştirmeleri), Ankara, Esbank Yayınları, 1990
- MUTER, Naci B., Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı, Celal Bayar Ün. İ.İ.B.F, Yayını, Manisa, 1994
- NADAROĞLU, Halil, Kamu Maliyesi Teorisi, Beta Basımevi, İstanbul, 1992
- NELLIS, John - Sunita Kikeri, Public Enterprise Reform: Privatization And The World Bank, World Development Vol.17, Number 5, 1989
- NEVEVİ, Muhyiddin, Riyazussalihin ve Tercemesi 1, (Çeviren: Kıvamuddin Burslan - H.Hüsnü Erdem), Diyanet Vakfı yayını, Ankara, 1976
- ÖZEL, Mustafa, Piyasa Düşmanı Kapitalizm, İz Yayıncılık, İstanbul, 1993
- ÖZTÜRK, Nazif, Türk Yenileşme Tarihi Çevresinde Vakıf Müessesesi, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, Ankara, 1995
- SAPANCALI, Feza, Sosyal Özelleştirme Politikası ve Esop Uygulaması Türkiye Örneği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1993
- SAVAS, E.S, Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı Özelleştirme, (Çeviren: Ergün Yener), Milli Prodüktivite Yayınları, Ankara, 1994
- SAVAŞ, Vural, Anayasal İktisat, Beta Basımevi, İstanbul, 1993
- SAYBAŞILI, Kemali, İktisat-Siyaset-Devlet ve Türkiye, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 1992
- SOYSAL, Mümtaz, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1986
- SUIÇMEZ, Halit - Şevket Yıldırım , Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, Ankara, 1993
- TANFER, Fatih, Türkiye'de KİT'ler ve Özelleştirme, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1990.
- TİMUR, Hüseyin, İktisadi Düşünceler Tarihi, İstiklal Matbaası, İzmir, 1986
- TÜRK, İsmail, Maliye Politikası, Turhan Kitabevi, Ankara, 1992.
- TÜRKİYE ÇEVRE VAKFI, Türkiye Gönüllü Kuruluşlar Rehberi (Turkish NGO's Directory), Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara, 1995
- TÜSİAD, 21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1995
- , Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1992

UÇAR, Bilal, Türk Demekler Hukuku, Adalet Yayınevi, İstanbul, 1993

Webster's New Colledge Dictionary, "Privatization" 9.Baskı Springfield, Mass: Merriam, 1983

V.G.M. Personel Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, Yeni Vakıflar, Mavi Ofset, Ankara, 1994

YAY, Turan, Hayek ve Keynes-Keynesçiler Tartışması, Ezgi Kitabevi, İzmir, 1993

YEDİYILDIZ, Bahaeddin, Doğuştan Günümüze Büyük İslam Tarihi, cilt:14, Çağ Yayınları, İstanbul, 1993

YEĞİN, Abdullah - A. Badıllı - H. İsmail - İ. Çalım, Osmanlıca -Türkçe Ansiklopedik Büyük Lugat, TÜRDAV, Ankara, 1978

#### MAKALELER ve DİĞER ESERLER

ALAY, Yıldız - Aysel Alp, "Üçüncü Sektörün Siyasal Silueti", Macro Economy Dergisi, İntermedya Basın ve Yayıncılık, İstanbul, Temmuz 1995

ARIN, Tülay, "Devlet Hizmetlerinde Etkinlik "Kamusal Yönetim" mi? "İş İdaresi" mi?", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, İstanbul Ün. Yayınları no:77, İstanbul, 1993

ATASOY, İhsan, Ü. Şimşek, M. Paksu, İ. Mutlu, Ş. Döğen, C. Uşşak, Kur'an-ı Kerim'in Açıklamalı Türkçe Meali, Yeni Asya Yayınları, İstanbul, 1989

ATEŞ, İbrahim, "Vakfiyelerin Millî Kültür ve Belgelerimizdeki Yeri", 3. Sektör Dergisi, Nisan 1996

BOLAK, A. Aydın, "Vakıflar ve Eğitim - Öğretim", Yeni Türkiye Dergisi., Yeni Türkiye Medya, Ankara, Mart 1990

BALOĞLU, Zekai, Türkiye Üçüncü Sektör Raporu Sorunlar ve Çözüm Önerileri, TÜSEV Yayını, İstanbul, 1994

—————, "Demokrasinin Kilit Taşı", 3. Sektör Dergisi, TÜSEV Yayını, İstanbul, Ekim 1995

BAŞBAKANLIK Y. D. K., 1994 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Raporu, Ankara, 1996

BAŞBAKANLIK Ö.İ.B., Aylık Özelleştirme Raporu, Ö.İ.B. Yayını, Ankara, Kasım 1996

BERKİ, Şakir, "Türkiye'de İmparatorluk ve Cumhuriyet Devrinde Vakıf Çeşitleri", Vakıflar Derg., S: 9, Ankara, 1971, s.6

CANSEL, Erol, "Vakfın Kuruluşu, İşleyişi ve Amacı", Vakıflar Dergisi, Sayı:20, VGM. Yayını, Ankara, 1988

ÇELEBİ, Kemal, "Demokrasi ve Özelleştirme, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi", Sayı:3, ss.48-49.

DEVİRİM, Fevzi, "Başarılı Bir Özelleştirme Politikasının Temel Elementleri", Özelleştirme Sempozyumu Tebliği, Manisa, 1995

DPT, "Temel Ekonomik Göstergeler (Türkiye)", DPT Yayını, Ankara, 1996

—————, 1995 Yılı Geçiş Programı. DPT Yayını, Ankara, 1995

—————, "1980'den 1990' Makroekonomik Politikalar Türkiye Ekonomisindeki Gelişimlerin Analizi ve Bazı Değerlendirmeler", DPT Yayını, Ankara, 1990

—————, "Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Yönetimi Geliştirme ve İşletmeleri İyileştirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu", DPT Yayını, Haziran, 1977



- \_\_\_\_\_, V. Beşyılılık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1983
- ELBRUZ, Leyla, "I. Vakıf Şurası Konuşması", I. Vakıf Şurası Kitabı, V. G. M. Yayını, Ankara, 1986
- GÖKBUNAR, Ramazan, "Maliye Politikalarına Anayasal İktisat Yaklaşımı", Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Celal Bayar Ün. Yayını, Sayı:1, Manisa, 1995 s. 123
- GÜNGÖR, Burhan, "Türk Medeni Kanunu'na Göre Vakıf Müessesesi ve 903 Sayılı Kanun'dan Sonraki Durum", II. Vakıf Haftası Kitabı, VGM. Yayını, Ankara, 1985
- HATEMİ, Hüseyin, "Vakıf Kurumunun Kökeni Hakkında Düşünceler", 3. Sektör Dergisi, Nisan 1996
- HEMMİNG, Richard, Kalpona KOCHHAR, "Büyümeyi Esas Alan Bir Maliye Politikasının Tespiti" (Çeviren: Fevzi Devrim), Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, İstanbul Ün. Yayınları No:77, 1993 İSTANBUL
- TOPRAK, Zerrin, "Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım", Amme İdaresi Dergisi, C.XXIII, Sayı:1
- \_\_\_\_\_, "Kamu Hizmetlerinde Verimliliğin Sağlanmasında Alternatif Kurum Olarak Vakıflar", Türk İdare Dergisi Sayı:
- KAYAOĞLU, İsmet, "Selçuklu Vakıflarına Genel Bir Bakış", II. Vakıf Haftası Kitabı, VGM. yayını, Ankara, 1985
- KILIÇDAROĞLU, Kemal, "Vergi Mevzuatı Yönünden Vakıflar", II. Vakıf Haft. Kitabı, VGM. Yayını, Ankara, 1985
- KILINÇ, Olcay "Özelleştirme", İzmir Ticaret Odası Dergisi, Sayı:1, 1990
- KURAN, Ercümen, "Vakıf Müessesesinin Mahiyeti ve Günümüzde Değerlendirilmesi", I. Vakıf Şurası Kitabı, VGM. Yayını, Ankara, 1986
- MAHMATLI, Serap, "Dünya'da Yeni Salgın ve NGO Cenneti ABD", 3. Sektör Dergisi, TÜSEV, Ekim 1995
- MUTER, Naci B. "Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme", Özelleştirme Sempozyumu Tebliği, Manisa, 1994
- ÖKSÜZ, Enis, "Sosyal Gelişimin Unsurları Açısından Vakıflarımız", VGM. Yayını, I. Vakıf Haftası Kitabı, Ankara, 1985
- ÖZDAMAR, Mustafa, "Vakfetmek", Vakıflar Dergisi, Sayı:XIX, Ankara
- ÖZTÜRK, Nazif, "Vakıfların İdaresi ve Teşkilat Yapısı Üzerine Düşünceler", VGM. Yayını, Ankara, 1986
- \_\_\_\_\_, "Toplum ve Devlet İlişkilerinde Vakıfların Yeri", II. Vakıf Haftası Kitabı, VGM. Yayını, Ankara, 1985
- \_\_\_\_\_, "Hayri ve Sosyal Hizmetler Açısından Vakıflar", I. Vakıf Haft. Kitabı, VGM. Yayını, Ankara, 1984
- RESMİ GAZETE, "Sümerbank Kanunu", Kanun No:2262, Tarih: 11.06.1993, Sayı: 2424
- \_\_\_\_\_, "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun", Kanun No: 2983, Tarih: 17.3.1984, Sayı: 18344
- \_\_\_\_\_, "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Karamame", No: 233, Tarih: 18.6.1984, Sayı: 18485

—————, "1211 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu, 3182 sayılı Bankalar Kanunu, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması hakkında Kanun, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, 7.11.1985 tarihli ve 3238 sayılı Kanun, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nda değişiklik yapılması ve 1177 sayılı Tütün Tekeli Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun", Kanun No:3291, Tarih: 3.6.1986, Sayı:19126

—————, "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun Hükmünde Karamamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", Kanun No: 4046, Tarih: 27.11.1994 Sayı: 22124

—————, "TMK. Hükümlerine Göre Kurulan Vakıflara, Bilimsel Araştırma - Geliştirme Faaliyetinde Bulunan Kurum ve Kuruluşlara Vergi Muafiyeti Tanınması ile İlgili Usul ve Esaslar", Tarih: 15.2.1990, Sayı: 20434

—————, "Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Genel Tebliği" 12.5.1990, Sayı: 20516

Sahihi Buhari Muhtasarı Tecrid-i Sarih Tercümesi ve Şerhi, Ankara, 1974, Cilt:VIII

SEVİNÇ, Edip, "Liberal Refah Devleti", Araştırma ve kültür Vakfı Yayınevi, Sayı:26

S.T.K BİLGİ MERKEZİ, Sivil Toplum Kuruluşları Rehberi, Numune Matbaası, İstanbul, 1996

TURHAN, Salih, "Maliye Politikası ve Çevre Kirliliği", İstanbul Üniversitesi Yayınları No:77, 1993

TOBB, Özelleştirme Özel İhtisas Komisyon Raporu, TOBB Yayını, Ankara,1993

TÜSEV, Türkiye 3. Sektör Konferansı Kararları ve Türkiye 3. Sektör Beyannamesi, Tüsev Yayınları,

—————, "Osmanlı'da Vakıf Bugünkü ABD'den Çok Öndeydi", 3. Sektör Dergisi, TÜSEV Yayını, Nisan 1996