

POPÜLASYON EKOLOJİSİ, VARLIK YÖNETİMİNDE STRATEJİ DEĞİŞİMİ VE ÖZELLEŞTİRME İDARESİ*

Ayhan SARISU**

Öz

Türkiye Varlık Fonu (TVF) 'nun kurulması ile birlikte Türk ulusal varlıklarının stratejik yönetim şeklinin ve özelleştirme stratejilerinin tümünden değişim gösterdiğini söylemek mümkündür. Özelleştirme portföyünde bulunan ya da bu portföye girmeye aday bazı büyük kamu şirketleri ve varlıkları TVF'na devredilmiştir. İç ve dış çevresindeki entropik etkiler nedeniyle Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın (ÖİB) metal yorgunluğu yaşadığı izlenmektedir. Popülasyon ekolojisinin ÖİB ve TVF gibi türdeş örgütlerin bir arada yaşayan Popülasyonlar oluşturduklarını, örgütlerin bir Popülasyon içinde doğum, ölüm, yaşam süresi veya hangi dönemlerinde yapısal değişime tabii olduklarının tespitine yönelik evrimci bir örgüt kuramı olduğu söylenebilir. Popülasyon ekolojisi kuramında çevresel değişim taleplerine uygunluk sağlayan örgütlerden güçlü olanların yaşayacağı, uyumsuz olanların ise ayıklanmak suretiyle eleneceği ifade edilir. Amaçları açısından ÖİB ve TVF'nun birbirleriyle neredeyse eşdeğer olacak kadar benzeştiği ve eşbiçimlendiği görülmektedir. Bu çalışmada, kendisini yenileyemediği için yoğunlaşan entropik etkilerin de yönlendirici baskısıyla daha önceden "örgütsel ölüm"ün tadına bakmış olan kamusal şirket ve kurumsal yapılar gibi köklü bir reform ihtiyacı içinde olduğu değerlendirilen ÖİB'nin hukuki ve ekonomik akılcılık gereğince mevcut ve gelecekteki gizil gücüne işaret edilmiş ve bazı önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Popülasyon Ekolojisi; Hükümet Politikası ve Düzenleme; Özelleştirme; Yönetim ve Strateji.

POPULATION ECOLOGY, STRATEGIC CHANGE IN ASSET MANAGEMENT AND PRIVATIZATION ADMINISTRATION

Abstract

With the establishment of the Turkey Wealth Fund (TWF), it is possible to say that the strategic management style and privatization strategies of Turkish national assets have changed completely. Some large public companies and their assets, which

* Bu çalışma, yazarın "Entropi, İnhitât ve Kurumsal Ölüm (Yükselmeyen Düşer / Ya Terakki Ya İnhitât)" başlıklı makalesinin (Sarisu, 2017c) genişletilmesiyle oluşturulmuştur.

** Doç. Dr., Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Uzmanı, asarisu@oib.gov.tr,
<https://orcid.org/0000-0003-3936-0399>.

are in the privatization portfolio or are candidates for entering this portfolio, have been transferred to TWF. It is observed that the Privatization Administration (PA) is experiencing metal fatigue due to entropic effects in its internal and external environment. It can be said that population ecology is an evolutionary organization theory for determining that homogeneous organizations such as PA and TWF form populations living together, and that organizations are subject to structural change in birth, death, life span or in which periods within a population. In the theory of population ecology, it is stated that among the organizations that comply with the demands of environmental change, the strong ones will survive, and the ones that are incompatible will be eliminated by selection. In terms of their purposes, it is seen that the PA and TWF are almost identical and isomorphic to each other. In this study, the current and future potential power of the PA, which is considered to be in need of a radical reform such as public companies and institutional structures, which has tasted "organizational death" before due to the directive pressure of intensifying entropic effects, as it cannot renew itself, has been pointed out and some suggestions have been made.

Keywords: *Population Ecology; Government Policy and Regulation; Privatization; Public Administration and Strategy.*

Giriş

2016'da Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. (TVFY) ve Türkiye Varlık Fonu (TVF) unvanı ile oluşturulan yeni kurumsal yapılar Türkiye'nin ulusal varlıklarının stratejik üst yönetim şeklini ve özelleştirme stratejilerini tümünden değiştirmiştir. Son dönemde Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın (ÖİB) ulusal varlıkların yönetimi ve özelleştirilmeleri hususunda TVFY/TVF ile örtülü bir kurumsal güç ve nüfuz mücadelesi yaşamakta olduğunun izlendiğini söylemek hatalı olmayacaktır. ÖİB'nin mevcut ve gelecekteki gizil gücünü (potansiyelini) işarete de yönelik olan bu çalışma, özelleştirme kurumunun bir geleceği var mı, var ise ne tür bir görev üstlenebilir sorusuna cevap aramak ve önerilerde bulunmak amacını taşımaktadır.

Bu çalışmada TVFY/TVF'nun ÖİB bünyesinde neden hayata geçirilmediği hususu, örgüt ve yönetim kuramlarından çevrenin çeşitli etkenlerle başarısız örgütleri ayıklayacağını vurgulayan makro-sosyolojik bir yaklaşım içeren (Öztaş, 2015:57-114), "örgüt ekolojisi" olarak bilinen "Popülasyon ekolojisi" açısından incelenecektir. Çalışmanın analiz seviyesi ÖİB, TVFY, TVF, vb. türdeş örgütlerce oluşturulan Popülasyonlardır. Konu ve bağlam hem özelleştirmeden sorumlu kamu kurumu olan ÖİB, hem de özel hukuka tabi olmakla birlikte ÖİB'nin verdiği kamusal sermaye ile kurulan, kamu kurumu statüsüne sahip TVFY/TVF temelindeki gelişmeler de dikkate alınarak değerlendirilecektir. Bu çerçevede "örgüt" kavramı, yerine göre ÖİB, yerine göre de TVFY/TVF için kullanılacaktır.

Kolay okunurluğu temin etmek amacıyla, atıf yapılan kanunlar “2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun” gibi uzun başlıklarıyla değil “2983 S.K.” kısaltması örneğinde olduğu gibi sadece numaraları ve “sayılı kanun” anlamında “S.K.” kısaltması ile anılacaktır.

Bilindiği üzere Türkiye’deki kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT’ler) ile kamu tesislerinin hisse senedi ihracı yoluyla ya da bu tesislerin işletme hakkının belli sürelerle özel kesime devredilmesine yönelik ilk özelleştirme düzenlemeleri 2983 S.K. ile 1984 yılında yürürlüğe konulmuştur. Özelleştirme uygulamalarını hayata geçirmek için de *Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi* oluşturulmuş ancak, istenen hızda ilerleme sağlanamayınca bu idari kapasite, 10 Nisan 1990’da yürürlüğe giren 412 sayılı KHK’nin 1’inci maddesiyle *Toplu Konut İdaresi (TOKİ) Başkanlığı*, aynı gün yürürlüğe giren 414 sayılı KHK’nin 2’nci maddesiyle de *Kamu Ortaklığı İdaresi (KOİ) Başkanlığı* unvanlı iki yeni teşkilat yapısına bölünmüş, özelleştirmelere ilişkin yetkiler KOİ’de bırakılmıştır. 473 sayılı KHK ile özelleştirme uygulamalarına yönelik karar mercii nin de “*Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu*” olmasına hükmedilmiştir.

Sık değiştirilerek karmaşılaştırılan mevzuat ve idari yapılandırmalara rağmen özelleştirme uygulamalarından beklenen sonuçlar elde edilememiştir. Siyasi partilerin uzlaşması üzerine 3987 sayılı yetki yasası çerçevesinde Bakanlar Kurulu tarafından 530, 531, 532 ve 533 sayılı KHK’ler 6 Haziran 1994’de, 546 sayılı KHK ise 7 Temmuz 1994’de yürürlüğe konulmuştur. Ancak, anılan KHK’lerin yasal dayanağını oluşturan 3987 sayılı yetki yasası Anayasa Mahkemesi¹ tarafından 7/7/1994’de, söz konusu KHK’ler ise 21/7/1994’de iptal edilmiştir. Bunun üzerine, sistem yaklaşımı esas alınarak, bütünlük ve etkileşim gözetilmek suretiyle özelleştirme uygulamalarına yeni bir düzen getirilmiştir. 4046 S.K. ile karar organı olarak *Özelleştirme Yüksek Kurulu* (ÖYK), yürütme organı olarak da ÖİB kurulmuştur. Muhasebesi ve yönetimi ÖİB tarafından gerçekleştirilmek üzere özelleştirmeden elde edilen gelirlerin *Özelleştirme Fonu*’nda toplanması öngörülmüştür.

4046 S.K. göreceli olarak özelleştirme uygulamalarının amacı, kapsamı, ilkeleri, usul ve esasları ile özelleştirme yöntemlerine açıklık getirmiştir. Tek parti hükümetleri tarafından hızla uygulanan özelleştirme programıyla 2003’den bu yana iktisadi dönüşüm politikalarının önemli bir uygulayıcısı haline gelen ÖİB’nin nesnel ve şeffaf faaliyetleriyle ciddi sonuçlar elde edilmiş, dünya ekonomileriyle bütünleşme politikaları uygulanan Türkiye ekonomisine olumlu sektörel dönüşüm etkisi ve maddi katkılar sağlanmıştır.

1. Popülasyon Ekolojisi Kuramı

Popülasyon ekolojisinin Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Türkiye Varlık Fonu gibi türdeş örgütlerin bir arada yaşayan Popülasyonlar oluşturduklarını, örgütlerin bir Popülasyon içinde doğum, ölüm, yaşam süresi veya hangi dönemlerinde yapısal değişime tabii olduklarının tespitine yönelik evrimci bir örgüt kuramı olduğunu söylemek mümkündür.

Beşerî, fiziki, teknik imkân ve araçları kullanarak, önceden planlanan işleri ortak çaba ve eşgüdümle başarmak amacıyla bir araya getirilen ve mantıklı bir faaliyet bütünlüğü içinde her biri belirli görev, yetki ve sorumluluklara sahip kılınan bireyler veya gruplar arasındaki ilişkileri oluşturan yapıların “*örgüt*” olarak tanımlanması olasıdır. Örgüt analizinde ilk dillendirdiği 1977’den itibaren (Hannan ve Freeman, 1977: 929-964) örgütsel değişimi anlamak amacıyla çevresel seçime yaptığı vurgu ve evrim süreçlerine işaret eden yapısıyla Popülasyon ekolojisi kuramının etkisi zaman içinde giderek artmıştır.

Örgütler, faaliyetlerini iç ve dış çevresel ortamlarda yerine getirirler. Çevresel faktörler, engeller ya da fırsatlar doğurabilir. Çevresel değişimler çok hızlı gerçekleştiğinden örgütler açısından içinde buldukları dış çevre koşulları önem taşır. Örgütsel bünyede bulunan *iç çevre faktörleri* örgütün performansını ve başarısını derinden etkileyen içsel unsurlar olarak beşerî sermaye, kurum kültürü, yönetsel yapı, yönetim sistemleri, davranış ve ilişkiler ağı ile kurum içi dinamik unsurlardan oluşur. Örgütün güçlendirilmesi ve özündeki üstünlükleri tespit edebilmek için iç çevre faktörlerinin belirli aralıklarla analiz edilmesinde yarar görülmektedir. Etkili, verimli ve etkin stratejiler oluşturulması ve başarıyla uygulanmasında bir örgütün iç çevre faktörlerini iyi tanımak üst yönetici kademesi için hayati önemdedir.

Örgütün ‘*teknik çevre*’si olarak da kabul edilen ‘*yakın dış çevre*’ faktörleri; müşteriler, banka ve finansal kuruluşlar, rakip örgütler, devlet kurumları, tüketiciler vb. iken ‘*kurumsal çevre*’ olarak da değerlendirilen ‘*genel dış çevre*’ faktörleri ise politik, doğal, yasal, ekonomik, teknolojik, demografik, uluslararası, sosyo-kültürel yapılar ve unsurlardır.

Çevresel analizlere önem veren ve bu analizleri düzenli olarak hayata geçiren örgütler, analiz yapmayanlara göre örgütsel faaliyetlerde daha etkin olabilmektedirler. Sistematik bir şekilde çevresel analiz yapmayan örgütler, zaman baskısından dolayı etraflarında gelişen olaylara ve değişimlere uygun olmayan seçimler yapmak zorunda kalabilmekte ve akıntıya uymak mecburiyetinde kalabilmektedirler.

Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde iş hayatında gelecekteki belirsizlikleri bertaraf edebilmek için geleceği doğru tahmin edebilmek ve ona göre hareket planları, stratejiler geliştirmek ve uygulamak örgütlerin ayakta kalabilmeleri ve kendilerini geliştirebilmeleri açısından önemlidir. Bu nedenle, sürekli olarak örgütün içinde bulunduğu çevrenin izlenmesi, uygun stratejiler ve politikalar geliştirilmesi gerekliliktir.

Dış çevredeki değişim dinamiklerine uygunluk, rekabet avantajları yaratabilme kapasitesi, teknolojideki gelişmeleri bünyesine adaptasyon seviyesi vb. etkenler, örgütsel başarı için önemlidir. Örgütler dış çevrede süreklilik içeren değişimlerin etkisinde ve yönlendirmesinde faaliyet göstermektedirler. Çevresel değişimleri anlama ve bunlara uyum yeteneği örgütlerin ihmal edemeyeceği hususlardandır.

Dış çevre, bir örgütün kendi iç sınırlarının dışındaki tüm değişkenleri içermektedir. Çevrenin takdirini kazanmak isteyen örgütlerin, teknik çevrede başarılı olabilmek için rasyonel davranışlar sergilemesi, bu rasyonaliteyi içselleştirerek uygulaması ve bünyelerine yansıtması önem taşır. Örgütsel yapıya, işleyiş süreçlerine farklı usul ve yöntemlerle müdahale edebilme kapasitesine sahip akreditasyon kuruluşları, devlet, kanun koyucu, örgüt çalışmalarının doğruluğunu tespit ve onay müesseseleri vb. unsurlardan oluşan '*kurumsal çevre*' ve örgütle doğrudan doğruya iş ilişkisi kuran rakipler, müşteriler, tedarikçiler, banka ve finans kuruluşları vb. unsurlar ise '*teknik çevre*' olarak ifade edilen boyutta örgütlerin işleyişlerine, süreçlerine ve yapılarına farklı şekillerde nüfuz edebilmektedirler.

Örgütlerin ve türlerin teşkili, seçimi ve idame süreçleri Popülasyon ekolojisinin dikkat çektiği (Şimşek, 1998:206) hususların başında gelmektedir. Popülasyon ekolojisi kuramında *çevreye uyum* temel unsur olarak değerlendirilmektedir. Çevresel değişim taleplerine uygunluk sağlayan örgütlerden güçlü olanların yaşayacağı, uyumsuz olanların ise ayıklanmak suretiyle eleneceği ifade edilmektedir (Hannan ve Freeman, 1977:929-964; Betton ve Dess, 1985:750-757; Jaffee, 2001:85). Bu kuram, çevresel seçim üzerine diğer kuramlardan daha fazla (Develioğlu, 1998:283-303) eğilmektedir.

Diğer teorik kuramlara nazaran Popülasyon ekolojisi kuramında örgütün çevrenin beklentileri doğrultusunda yapısını ve süreçlerini bilinçli olarak tasarlaması söz konusu değildir. Burada çevre, örgütleri doğal seleksiyonla seçime tabi kılmaktadır (Hannan ve Freeman, 1977:937; Develioğlu, 1998:285). Bir çevrede, kuruluş teşkilatlanmalarından itibaren çevrenin kabulüne mazharen meşruiyet kazanan ve belirli bir boşluğu doldurabilen

örgütlerin devamlılığı söz konusu olabilmektedir. Sadece bir tek örgütün varlığının devamlılığından ziyade aynı kaynak havuzundan beslenen örgütlerin nasıl başarılı olabildikleri de ayrı bir araştırma konusu olarak dikkat çekmektedir (Hannan ve Freeman, 1977:937).

Kuramın temelinde birey olarak tekil örgütler değil, örgütler topluluğu yer almaktadır. Bir çevredeki örgüt Popülasyonu içindeki değişim, evrilme eğilimleri, çevresel ayıklanma ve seleksiyon süreçleri analiz edilmektedir. Kurumsal çevreye uyumlu hareket etme neticesinde örgütler kamuoyu nezdinde “meşruiyet” kazanır ve bu durumu sürdürerek meşruiyet kaygıları giderilen kapasitesiyle hayatiyetine devam edebilme yeteneğini geliştirir. Örgütsel faaliyetlerinin düzenli ve kendi amacına yönelik olduğuna işaret eden meşruiyetin kazanılabilmesi için bir örgütün kendisini bir üst derecedeki/hiyerarşideki örgüte açık veya zımnî (kapalı) olarak onaylatması gereklidir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, benzer nitelikli kurumsal baskılarla karşılaşan örgütlerin bu baskıları kendi faaliyetlerine ve yapılarına yansıtmak suretiyle birbirleri ile benzeşecekleri de söylenebilir. Amaçları açısından değerlendirildiğinde ÖİB, TVF/TVFY vb. örgütlerin birbirleriyle neredeyse eşdeğer olacak şekilde benzeşmesi, eşbiçimlenmesi (izomorfizm); *taklitçi*, *zorlayıcı* ve *kuralcı* kurumsal baskılar şeklindeki mekanizmalar yoluyla gerçekleşebilir. Eşbiçimlenme, kısaca tarif edilecek olursa çevresel şartları aynı olan bir Popülasyondaki örgütü diğer örgütlere benzemeye zorlayan baskı sürecidir (Oliver, 1988:543). Benzer ya da aynı nitelikte hizmet veya mal üreten örgütlerin kaynakları, kapasiteleri, bilişsel etkileri, iş süreçleri vb. unsurları da benzeşebilir. Örneğin özelleştirme yaparak kamu finansmanına katkı yapması beklenen kurumsal yapı (ÖİB) ile kamusal varlıkların alternatif değerlendirme yollarını kullanarak kamuya yeni kaynak yaratması beklenen ulusal varlık yönetim şirketinin (TVF/TVFY) iş yapma usulleri ve süreçlerinin nihai tahlildeki benzeşen yapısı dikkate alınarak kamusal kurum şeklinde tasnif edilmek suretiyle ekonomik nitelikli örgüt analizine dâhil edilebilmeleri mümkündür.

Belirli sayıda ve benzer nitelikte, eğitimli ve liyakat sahibi profesyonel uzman işgücü ve personelin hazır bulunuşu, faaliyet amacına uygun şekilde yapılandırılmış bir bürokratik düzenin varlığı ve işleyişi, yönetsel yapısı, büyüklüğü, işlevi, iş disiplini ve iş süreçleri, yazılı olan veya teamülen uygulanan kuralların mevcudiyeti bu örgütlerin olmaz ise olmazlarıdır. Örgütün bulunduğu aynı Popülasyona özgü iş yapma şekilleri benzeşik örgütsel formlar yaratması da olasıdır (Scott ve Meyer, 1991:108-140).

Meşruiyet kazanmak ve ihtiyaç duyduğu benzer nitelikteki kaynaklara kolay erişmek isteyen türdeş örgütlerin şaşırtıcı derecedeki benzerliği, çeşitli

ve aynı nitelikteki kurumsal baskılarla karşılaşmaları, örgüt sayısının ve izomorfizmin çevresel örgüt kapasitesinin bir fonksiyonu olarak ortaya çıktığı şeklinde değerlendirilmektedir (Dimaggio ve Powell, 1983:148-149).

Neticede, örgütler önceden belirlenen hedeflere ulaşmak üzere oluşturulan tüzel yapılardır. Bir arada yaşamak suretiyle Popülasyon oluşturan örgütlerin bu popülasyonlardaki doğumları, ölümleri, kaç yıl hüküm sürdükleri, ne zaman ve nasıl değişim gösterdikleri gibi çalışmalarını öngören Popülasyon ekolojisi (Yeloğlu ve Arslan, 2006:193), örgütlerin analizini statik durumdan çıkartıp, örgütlerin yaşam sürdürdüğü çevreye (Havemann, 1995:586-618; Şimşek, 1998:206) ve onu oluşturan dinamiklere (Kasımoğlu, 1998:193) yönelik farklı bakış açısı geliştirmektedir.

2. Entropi

Uzunca bir süredir özellikle hukuki ve teknolojik altyapıda kendisini yenileyemeyen “özelleştirme” kurumunun gerekli tedbirler alınıp hızla reforme edilmesi sağlanmalıdır. Aksi durumda ÖİB'nin bir süre sonra entropik etkiler nedeniyle her canlı organizma gibi “örgütsel ölüm”ü tadan bir bürokratik kamu örgütü olarak anılmasının kaçınılmaz hale gelebilmesi olasıdır

Bir kurumsal yapıyı bozulmaya yönelten, düzensizliğe götüren faktörler Katz ve Kahn tarafından “... *bütün örgüt biçimlerinin dağılmaya ve ölüme gideceği biçiminde bir doğa yasasıdır.*” (1977:23) şeklinde “*entropi*” olarak tanımlanmaktadır. Bu kavramın eski Türkçedeki karşılığı; *çöküş, son bulma, dağılma, yıkılma, güçten düşme, inginlik, güçsüzlük, yaşlanma, gerileme* vb. manasında *inhitât* (Develioğlu, 2000:438; TDK, 2021) olarak alınabilmektedir.

Tüm bürokratik sistemler gibi kamu elindeki kurumsal yapılar da “*açık bir sistem*” içinde, değişen çevre koşullarına bağlı dinamik bir dengede faaliyet yürütmektedir. Kurumsal bir yapı olarak örgütler hem dış çevresinde ve hem iç çevresinde oluşan yeni durumlara bağlı olarak bozulan çoklu dengelerini farklı seviyelerde ve her defasında yeniden kuramadıkları durumlarda varlığını korumakta zorluk çekerek “*örgütsel ölüm*” yoluna girmekten kaçamayacaktır.

Entropik etkiler örgütleri ve kamusal kurumları “örgütsel ölüm”e götüren olgulardır. Sistematik dengeli bozucu nedenlerin bir kısmı teknolojik gelişmeler, toplumsal ve bireysel beklentiler, rakipler, hukuki altyapıdaki değişimler vb. etmenler olarak dikkat çekmektedir. Kapalı sistem içindeki kurumlar, göreceli olarak, entropik etmenlere karşı açık sistem içindekilere

nazaran çaresizdir. Açık sistem içinde faaliyette bulunan kurumların, dengeyi bozan etmenlere karşı hızla önlem geliştirme ve uygulama yeteneğini geliştirmesi önemlidir. İdari, hukuki, mali, siyasi, teknik vb. herhangi bir sistemi / kurumu ölüme iten, yok oluşa yönelen unsurlara karşı mücadelesinde kendisini yeni denge noktasına götürerek varlığını devam ettirmesini sağlayıcı, yenileyici tedbirler alması bir örgütün “*negatif entropi*” üretmesidir. Yasa değişikliği yapmak, kurumun teşkilat yapısını değiştirmek, yeni görev ve hizmet alanları yaratmak, yeni ve çağdaş modeller / usuller geliştirmek, ehliyetli ve liyakatli personel gücünü geliştirmek, yeni piyasalarda söz sahibi olmak, daha rekabetçi ve daha atak politikalar uygulamak vb. hususlar *negatif entropi* örnekleri olarak sıralanabilir.

Varlığını devam ettirebilmesi, çevresinden “*girdi*” alıp dönüştürerek çevresine “*çıktı*” veren sistemlerin/yapıların varlığını sürdürebilmesi, dengesini sağlayarak kendisini korumasına bağlıdır. Açık sistemlerdeki örgütlerin iç ve dış çevreden karşılaştıkları entropik etkilerle dengelerini bozmamak amacıyla sakinim içinde olmaları, sürekli *negatif entropi üretmeleri* gereklidir. Çevresini denetleyen, etrafındaki sindirici, yıldırıcı unsurları ve tehditleri görerek çeşitli çareler geliştiren, çevresini etkileyen ve onunla etkileşen, fırsatları görüp değerlendiren, değişen koşullara hızla uyum sağlayan eylemli örgüt yapılarının oluşturulması ve geliştirilmesi vazgeçilmezdir (Tompkins, 1994:183-184). Aksi durumda kurumun/örgütün ölüme sürüklenmesi olgusuyla karşılaşılabilir.

2.1. Çöküş Sürecinde İhmal Edilen Başlıca Yönetim Fonksiyon ve İlkeleri

Örgüt ve yönetim sahasında 1970’lerden başlayarak yaygınlaşan, pozitif bir kuram olan, betimleyici *Durumsallık Kuramı*’nın esasını, örgütlerin her birinin kendilerine özgü olan iç ve dış koşullara sahip olduğunu ve bu şartlara bağlı olarak örgütsel yapılar, süreçler ve yönetsel farklılıklar gösterdiği savı oluşturmaktadır. Örgütler, her daim kendilerine uygun bir yapı, bir durum içindedirler. Örgüt yapısı, iç ve dış koşulların bir fonksiyonu olduğundan bağımlı değişkendir. İç ve dış çevre şartları ise bağımsız değişkendir. *Mekanik* örgüt yapıları esnek olmayan yapılar olup değişime karşı direnç gösterir. Çalışanlar makinenin bir dişlisi gibi ele alınır. *Dizgesel* yapıdaki örgütler sık değişim yaşanan şartlara uygun değildir. Koşulların değişkenlik gösterdiği duruma uygun olan ise *organik* örgütlenmedir. Bu tür örgütlenme şeklinin yenilik, esneklik, sorun giderme, amaçların paylaşımından kaynaklanan güdülenme avantajı yüksektir. Ancak bu tür bir yapıda, çalışanların yüksek belirsizlik toleransına sahip olması kendi yararlarına sonuçlar verebilmektedir (Öztaş, 2014:227-235).

Kurumların çevresel belirsizliği minimize etmek ya da bu belirsizlikten en az etkilenmek için çevresel unsurlar ile ne zaman, nasıl, ne şekilde ve kimlerle ilişki kurulacağı hususundaki kararlara *strateji* denilmektedir. Tamponlama (buffering), yumuşatma (smoothing), tahmin (forecasting) ve kemer sıkma (rationing) stratejileri, vb. *örgüt içi* stratejilerdir. Rekabet (competitive) ve dayanışma (cooperative) ile ilgili stratejiler ise *örgütler arası* stratejiler iken yeni görev alanlarına, hizmet ve mal üretim sahalarına girilmesine veya mevcutların bir kısmından vazgeçilmesine, yeni portföy oluşturulmasına, vb. uygulamalara yönelik politikalar ile çalışma alanı seçimine ilişkin olanlar *farklılaşma* (diversification) stratejileri şeklinde ortaya çıkmaktadır (Thompson, 1967:46-48).

Sistemin kendisini yenileyememesi, verimsizliğe sebep olup çöküşe yönelmesinin ana kaynağının, özelleştirme kurumu özelinde, sistematik yönetici eğitimi eksikliği olduğu izlenmektedir. Vizyon yoksunu yönetim kademesinin evrensel bilimsel bilgiye sahip olmaması ve uygulama tecrübesine bağlı olarak da kazanılan yöneticiliğin okulda öğrenilememesi çok önemli bir sorun olarak değerlendirilebilir. Bu durumda her yöneticinin, sorumluluğu altındaki işleri kendi bildiği, anladığı, uygun gördüğü şekilde “*ben yaptım oldu*” mantığı ile hareket ederek şahsi anlayışa bağlı yönetim olgusuyla sonuçlandırmasının, uygulamada yönetsel kademeler arasında idari ve hukuki temelde çeşitli sorunlar doğmasını beraberinde getirdiği izlenmektedir.

Örgütleri gözlemleyip eldeki bilgiler bağlamında yaşanan durumun niteliklerini, nedenlerini ve sorunları belirleyerek akılcı ve verimli yönetilen örgüt yapıları için çözümler öneren yönetim bilimi gurularından J.H. Fayol’un da belirttiği üzere prensiplere değil, kişilere bağlı olan yönetimler istikrarsızlığın, çelişkilerin, savurganlığın, israfın nedeni ve ussal olmayan yönetimlerin temel özelliğidir. Oysa akılcılık, kişilere bağlı farklı uygulamalardan kurtulmayı, bunların yerine herkes için geçerli ve genel kabul gören uygulanabilir nesnel ilkeleri bulmayı ve hayata geçirmeyi gerektirmektedir (Fayol, 2005:42-44’den aktaran Öztaş, 2014:110-132).

Tablo 1’de gösterildiği üzere entropik etkenlerle çöküşe yönelen kurumlarda yönetim fonksiyonlarından ve ilkelerinden başlıcalarının gözetilemediği ve/veya bunların zamanla bozulduğu (Öztaş, 2014:110-132) izlenmektedir.

Tablo 1. Çöküşe Yönelen Kurumların Yönetim Fonksiyonlarında ve İlkelerinde Bazı Bozulma Olguları

Bu kurumlar/da;	
Geleceği öngöremez, kendisini büyütecek ve görev alanlarını çeşitlendirecek planlama yapamaz, kendiliğinden harekete geçemez, yöntembilimi ihmal eder.	Planlanan amaçların gerçekleştirilmesinde gereken teşkilatı, malzemeyi, tesisatı, beşerî sermayeyi ve idari kapasiteyi oluşturamaz.
Planlanan örgütsel hedeflere ulaşılabilecek şekilde çalışamaz, faaliyetlerinde süreklilik sağlayamaz.	Birimler arası etkileşimi ve iletişimi faydalı olacak şekilde sağlayamaz, etkin eşgüdümü göz ardı eder.
Amirler, astlarını ve yetenekli olduğu alanları iyi tanıyamaz. Astlara iyi örnek, rol model olamayacak niteliğindeki şahısların amir pozisyonlara atandığı görülür.	İnsani ve maddi altyapıda bir kısım personelini umursamayarak ötekileştirir, yıldırma/bezdiriye (mobbing) maruz bırakır.
Günlük ve sıradan işlerin boğucu ayrıntıları içinde kaybolur. Ağaca bakmaktan ormanı göremez.	Kumanda birliği ve kumanda tekliği ilkesi uyum içinde oluşturulup işletilemez.
İş bölümü sonrasında farklı faaliyetlerde ve alanlarda yetkilendirilen personel veya birimler aynı amaca hizmet eden bir plan ve programa bağlı kalarak aynı yöneticiye bağlanamaz ya da üst birim altında birleştirilemez.	Örgütte maddi ve beşerî yetenekler eşleştirilemez, faaliyetler uyumlaştırılmaz, personel ve kaynaklar etkili, verimli, etkin ve ekonomik kullanılamaz.
Üst yöneticide, yönettiği kuruluşun tabii olduğu mevzuatın kendisine verdiği otoritenin <i>biçimsel yetki</i> ve şahsın bilgi, görgü, tecrübe, zekâ, manevi kıymet, amirlik karakteri, geçmişte icra ettiği üstün hizmetler gibi şahsen sahip olduğu hasletler ve niteliklerin <i>kişisel yetki</i> olduğu dikkate alınmaz, iyi bir yöneticide <i>biçimsel</i> ve <i>kişisel</i> yetkinin her ikisinin de birlikte mevcut olmasının önemli olduğuna dikkat edilmez.	Yetki ve sorumluluğun dengeli uyumundan yoksunluk söz konusudur. Kurum çalışanlarına yetki verilmeden sorumluluk yüklenir ya da sorumluluk verilmeden yetki tanınır. Yetkinin de sorumlulukla beraber verilmesi gerektiği ilkesine uyulmaz. Güç ve yetki kullanmanın hem sorumluluğu hem de yaptırım (cezası/ödülü) olması gerektiğine dikkat edilmez. Sorumluluktan kaçınılırken yetkinin peşinde koşulduğu izlenir.
Ehliyete, tecrübeye, yeterliliğe ve liyakate önem verilmez. Etkin ve tarafsız bir içsel yükselme (terfi) sistemi kurulamaz. Şeklen kurulsun da liyakat temelli ve etkin işletilemez.	Çatışan ve çelişen menfaatlerin dengeli uyumu sağlanamaz. Çalışma karşılığı elde edilen ücretin nesnel emsallerine ve hakkaniyete uygun olmadığı görülür.
Çağdaş insan kaynakları ve motivasyon yönetimi ihlal edilir. Çalışmalarıyla kurumu yüceltip büyüyenler küçümsenir, madden ve/veya manen ödüllendirilmez.	Adam kayırmacılık/gözdecilik (bir personeli diğerlerine tercih etmek), şahsi hırs ve husumet sorunları yaşanır.
Görev, yetki ve sorumluluklar açıkça ve anlaşılır şekilde tanımlanmaz.	Vasıfsız ve ehliyetsizlerin iş başına getirilmesi engellenemez.

İşlerin olumsuz yönde ilerlemesinin en temel sebeplerinden biri olan üst yönetim kademelerinin yüksek devir hızına sahip olduğu görülür.	İş yapanların özendirilmesine, fikren ve bedenen işini göremeyecek hale gelenlerin ise memuriyette yaş sınırı nedeniyle ihracına önem verilse de mevzuat kısıtı nedeniyle bunun gerçekleştirilemediği görülür.
Ortaklık ilişkileri, aile içi arkadaşlık ilişkileri, bireylerin yetki sınırlarını genişletme eğilimi, daha hızlı ve kolay iletişim kurarak zaman kazanma arzusu, faaliyetler arasında yakın ilişki bulunması vb. bazen kötü niyetli, bazen de iyi niyetli davranışlar nedeniyle ailede, hükümette, sanayide, orduda kumanda ikiliğinden kaynaklı hastalıkların doğmasına, amirliğin ihlal edilmesine, kurumsal disiplinin tehlikeye girmesine, düzenin bozulmasına, kararsızlık oluşmasına ve böylece kurumun karşılaştığı tahribatin ağırlaşmasına sebebiyet verildiği görülür.	Düşünmek, düşünülen şeyi projelendirmek, teklif etmek ve uygulamak “teşebbüs” olarak tanımlandığında, çalışanların teşebbüs etmeye teşvik edilmediği, bunun için uygun kanalların kurulmadığı, kurumdaki üst yöneticilerin astlarına teşebbüs etme fikrini aşamadığı, teşvik etmediği, onlara güvenip yetki vermediği, uygun ortama yaratılmadığından astların da üstleri bu hususta zorlayamadığı görülür.
Personel arasındaki birlik ve uyumlu hareket etme kabiliyetinin o kurum için en büyük kazanım ve kurumsal güç olduğu dikkate alınmaz, çalışanlar arasında ahenk kurulamaz.	Kurumsal fayda ihmal ve ihlal edilir. Şahsi çıkarın üstün tutulduğu; hırs, cehalet, atalet, bencillik, karakter zaafı ve insana mahsus tüm ihtirasların yönlendirmesiyle özel çıkarların öne çıkarılıp kurumun çıkarlarının, genel menfaatin gözden uzak tutulur hale getirildiği izlenir.

Kaynak: Öztaş, 2014:110-132’den geliştirilmiştir.

Türkiye’nin kıt kamu kaynaklarının daha verimli, etkin, etkili ve ekonomik yönetilmesi amacıyla iktisaden dönüşüm, dünya ekonomik sistemiyle uyumu ve bütünlüşmeyi isteyen Türk siyaset kurumu, 1980’lerden itibaren artarak büyüyen kamu yönetimindeki çağdaş gelişmelerin de etkisi ve yönlendirmesiyle, özelleştirme uygulamalarını bir düzene sokmak amacıyla 1994’de 4046 S.K.’u yürürlüğe koymuş, ÖİB adıyla kurumsal bir örgüt yapısı oluşturmuş ve iktisaden olumlu sonuçlar alınmasını sağlamıştır.

Dolayısıyla varlığını sürdürmek isteyen örgütlerin zaman içinde kendisini yenilemesi önemlidir. ÖİB gibi göreceli olarak çağdaşlarının gerisinde kalan kurumların ve örgütlerin idari, mali, hukuki ve teknik yapılarını yenilemeleri önemli bir gereklilik olarak öne çıkmaktadır. Genel ekonomiye, ekonomik kamu hukukuna ve kamusal hizmetlerin alternatif yöntemlere dayalı olarak özel hukuk tüzel kişileriyle birlikte sunum şekillerine ilişkin uzmanlık kazanıcı yeni bakış açıları edinilmesinin örgütsel devamlılıkta kazanım sağlayacağı dikkate alınmalıdır. Çağın ihtiyaçlarına cevap verecek modern gelişmelerden uzak kalındığında hukuki ve iktisadi

akılcılık gereğince, kurumsal ölümün tadına varan benzer kurumlar ile aynı son olan kurumsal tasfiye ile karşılaştırılması olasıdır.

2016'da harekete geçen siyaset kurumunun ÖİB'yi yeniden konumlandırarak çağdaş gelişmelerle uyumlaştırılması yolunu seçmeyerek 6741 S.K.'u çıkarıp belirli alanlarda *özel sektör kuruluşları gibi çalışabilecek* yeni bir kurum olarak TVFY'yi ve TVF'yi² hayata geçirdiği görülmüştür. Böylece *özelleştirilmesinden vazgeçilen* ulusal varlıkların ve milli kaynakların mevcut durumla karşılaştırıldığında göreceli olarak çağdaş usullerle ve yeni yaklaşımlarla daha farklı bir stratejiyle yönetilmesi amacıyla *varlık yönetiminde yeni bir aşamaya geçilmesinin tercih edildiği* görülmektedir.

3. Tercih ve Vazgeçiş Bağlamında “Yıpranan Özelleştirme”

Uygulama yöntemleri ve finansal sonuçları dikkate alındığında özelleştirme kapsamında ulusal varlıkların öncelikle ‘halka arz’ edilerek sermayenin tabana ve geniş halk kitlelerine yayılmasının sağlanamamış olduğunu söylemek mümkündür. Özelleştirme uygulamalarında tercihin zaman içinde sadece ‘blok’ olarak bir elden (*kamudan*) bir diğerine (*özele*) transfer edilmesi niteliğinde gerçekleştirildiği, diğer yöntemlerin kullanımından fiilen vazgeçildiği görülmektedir. Neredeyse ‘satış’tan başka (*kamu ve özel sektör iş birlikleri, uzun vadeli kiralama, intifa, irtifak, üst hakkı, halka arz, gelir ortaklığı senetleri ihracı, vb.*) yöntemlere başvurulmaması ya da bu yöntemlerin göreceli olarak çok az kullanılması nedenleriyle özelleştirme programındaki kamusal varlıkların başka yöntemlerle daha verimli yönetilip yönetilemeyeceği tartışması ülke gündemini meşgul etmeye devam etmiştir.

Kamu şirketleri ve varlıklarının mülkiyet hakkının ‘satış’ yöntemi kullanılarak özel sektöre süresiz devredilmesi, bu uygulamanın kesin ve geri dönülemez nitelikte nihai bir el değiştirme olması, devletin bunlar üzerindeki otoritesini kaybediyor olması (Sarısu, 2009:144) gerçekleştirilen özelleştirmelerle topluma ne kazandırıldığı ve ne kaybettirildiği yönündeki tartışmaları ülke gündeminden hiç düşürmemiştir.

Özelleştirmenin başlangıçtaki amaçları çerçevesinde ekonomik, finansal ve yapısal gerekçelerin tutarlı olmasına rağmen, hayata geçirilen (Eti Alüminyum A.Ş.’nin %100’lük hisse payının, TDİ Kuşadası ve Çeşme Limanlarının, SEKA Balıkesir İşletmesi’nin ve T. Petrol Rafinerileri A.Ş.’nin %14,76’lık hisse payının özelleştirilmesi işlemleri vb.) bazı uygulamalarda sorunlar, soruşturmalar ve yargılamalarla karşılaşıldığı bilinmektedir. İlk başlangıçta oluşan olumlu nitelikteki özelleştirme iklimi bazı hatalı

uygulamalar, bürokratik liyakatsızlık ve yetersizlik, 2002 öncesinde siyasi partiler ile koalisyon iktidarlarının özelleştirme politikalarının belirsizliğinin de katkısıyla kısa sürede ortadan kaybolmuştur (Sarisu, 2008:199-205).

Özelleştirme kurumunun faaliyetleri bakımından yerli ve yabancı yatırımcılarla zamanlı, yerinde ve kaliteli kurumsal iletişim sağlanması önemlidir. Bu husus zaman zaman yeterince önemsenmediğinden özelleştirme uygulamalarında izlenen hukuki işlemler sürecinin özellikle yabancı yatırımcılar açısından göreceli olarak karmaşık, anlaşılmaz ve uzun süre alması, kamu kurum veya kuruluşlarının çeşitli gerekçelerle yetki kullanmakta çekingen davranarak ÖİB'na yardımcı olmaktan geri durmaları, etkin kamu-özel sektör eşgüdümündeki eksiklikler gibi nedenlerle çoğu zaman yabancı sermaye yatırımcılarının özelleştirme ihaleleri için ya hiç girişimde bulunmamasına, yatırım girişimlerinden vazgeçmesine ya da ilgilerinin azalmasına sebep olunduğu izlenmektedir.

Özelleştirme uygulamalarının kamuoyuna artıları ve eksileriyle açık ve anlaşılabilir bir şekilde anlatılmamasından dolayı hem sade vatandaşın hem de yatırımcıların gündemindeki pozitif önceliği ve zaman içinde geniş kamuoyu desteği kaybedilmiştir. Özelleştirme uygulamaları yoluyla ekonomide büyük yapısal değişim ve özellikle elde edilen özelleştirme gelirleriyle sorunlu KİT'ler ölçeğinde modernizasyon, dönüşüm ve yeniden yapılandırılmaların gerçekleştirilmesi mümkün olmamıştır.

Kamusal uzman idari kapasite olan ÖİB'nin kamu kesiminin ekonomideki ticari ve sınaî kapasitesinin en aza indirilmesi, rekabetçi piyasa ekonomisi oluşturulması, sermaye piyasasının derinleştirilmesi yönünde ilk kuruluş aşamasındaki hedeflerinden çeşitli gerekçelerle uzaklaştırılmış olduğu izlenmektedir. Böylece sahip olduğu beşerî, idari ve hukuki yüksek potansiyel ihmal edilen ÖİB'nin son yıllarda açılan çok sayıda taşınmaz satış ihaleleri yoluyla Türkiye'nin öncelikle emlak satan bir kamu kurumu haline getirildiği görülmektedir.

Özelleştirme portföyüne alınan kurumlar açısından bakıldığında son otuz yıldaki süreçte sektörel özelleştirmelerin ve büyük KİT'lerin özelleştirme işlemleri tamamlanmıştır. Hâlihazırda özelleştirme portföyünün büyük kısmını KİT ve Hazine taşınmazları oluşturmaktadır. Özelleştirme portföyüne yeni kuruluşların alınmadığı izlenmektedir. İşlevlerini yerine getirdikten sonra kurumsal yok oluşu tadan³ KİT'lerin pek çoğu gibi ÖİB'nin de tedbir alınıp görev kapsamı yeni kamu hizmeti alanları ile desteklenerek, üretken bir yapıya kavuşturulamaması durumunda devrini tamamlaması ve yakın zamanda 'örgütsel ölüm'ü tatması olasıdır.

Bugüne kadar özelleştirme kurumunun kendisini yenileyememesinin bazı olası nedenlerinin neler olabileceğinin en başında Tablo 1’de belirtilenlere benzer nitelikte, Tablo 2’de yer verilen etmenler ve unsurların etkili olduğunun söylenmesi mümkündür.

Tablo 2. Özelleştirme Kurumunu Çöküşe Götüren Etmenler

Özelleştirme sürecine etki eden siyasi ve bürokratik müdahaleler.	Yeni gelişen modern iş süreçlerinin ve kamu hizmet alanlarının mevcut iş süreçleriyle bütünleştirilememesi.
Kararların doğru zamanda, yerli veya yabancı yatırımcıların öngördüğü süreler içinde ya da hiç verilememesi.	Hem kamu hem de özel hukuk kişilerine süreç içindeki yükümlülüklerinin ve sorumluluklarının iyi anlatılamaması.
Kurum içi anlaşmazlıklar, kişilik çatışmaları, küçümsenmeler, şahsi husumetler, ayrımcılık ve bezdiri (mobbing) uygulamaları gibi nedenlerle sorunlar yaşanması.	Kamu ekibinin beceri veya deneyim bakımından (ya da her iki açıdan) bazen özel hukuk kişisinin teknik, idari, mali, hukuki vb. danışmanlık ekibinden zayıf olmasından doğan küresel bilgi ve uygulama asimetrisi ile karşılaşılmasından kaynaklanan kamu zararı.
Performans artırma ve proje çeşitlendirme fırsatlarının elden kaçırılması.	Ortak çalışma kültürü ve iş birliğinin özümsememesi ya da görünürde ve kâğıt üstünde kalması.
Mevzuatın araç olarak değil amaç olarak ele alınması, kanunların ruhundan çok lafzına itibar edilir hale gelmesi.	Kurum içi uyum sağlanamaması, duygudaşlık (empati) kurulamaması, uygun rehberlik hizmeti verilememesi, değişime karşı direnç gösterilmesi.
Yıpratıcı ve asılsız dedikodu, rivayet ve gıybetin enformel gruplardaki yaygınlığı.	İnsana güvensiz, klasik, otoriter, tepeden inmeçi örgüt tipine bağlı bir kültürün hâkim olması.
Katılımcı yöneticiliğin ihmal edilmesi, kurumsal performansın sadece <i>sıkı mesai kontrolüne</i> dayalı <i>ceza ve baskı</i> ile artırılabilirliğine olan yanlış inanç.	Çalışanı cesaretlendiren, sorumluluk veren, etkili liderlik anlayışından yoksunluk.
Çalışanların ilgilerine, değerlerine, liyakatine ve tecrübesine önem verilmemesi.	Etkinlik ve verimlilik temelli performans ölçümünün ve kıyaslamanın yetersizliği.
Piyasanın taleplerine uygun politikalar geliştirilememesi, hukuki zemin oluşturulmasında yetersiz ve duyarsız davranışlar sergilenmesi.	Üst yöneticilerin olası kamusal hizmetler, finansman kaynakları, alternatif kamu hizmeti sunum yöntemleri ve devlet anlayışındaki hızlı değişimin farkında olmaması.
Hem kurum içindeki hem de bağlı kurumlar nezdindeki atamalarda liyakatin ve ehliyetin gözetilmemesi, özensizlikle bu tür atamalara nesnel bir düzen getirilmemesi, personel arasında ek görevlendirme kaynaklı gelir eşitsizliği yaratılmasının çalışanlar üzerinde oluşturduğu olumsuz algı.	Üst kademe görevlere veya istisnai kadrolara, kurumun faaliyet alanında tecrübesiz şahısların dışarıdan ve özensiz atanması nedeniyle orta ve alt yönetim kademelerinde yaşanan standart dışı yığılmadan kaynaklanan atalet ve hareketsizliğin yarattığı iç terfi sorunları.

Kurumda işlerin olumsuz yönde ve yavaş ilerlemesinin en temel sebeplerinden biri olan üst yönetici kademesindeki göreceli yüksek devir hızı.	Maddi ve beşerî yeteneklerin eşleştirilememesi, faaliyetlerin uyumlaştırılmaması, personelin ve kaynakların etkili, verimli, etkin ve ekonomik kullanılmaması.
Çağdaş insan kaynakları ve motivasyon yönetimi çerçevesinde, çalışmalarını kurumu yüceltip büyüyenlerin küçümsenmesi, madden ve manen ödüllendirilmemesi.	Adam kayırmacılık, gözdecilik, şahsi hırs ve husumet sorunları yaşanmasına engel olunacak bürokratik ortamın ve iklimin yaratılmaması.
Kurumdaki resmi olmayan (enformel) gruplaşmaların etkisiyle iç atamalarda ehliyete, tecrübeye ve liyakate önem verilmemesi.	1994'den beri onlarca yıl geçmesine rağmen henüz ortak kültürel değerlere sahip bir "kurum" haline gelinememiş olması ve hukuken "geçici bir teşkilat" ^(*) kimliğinin halen muhafaza edilmesi.
Düşünmek, düşünülen şeyi projelendirmek, teklif etmek ve uygulamak <i>teşebbüs</i> olarak tanımlandığında çalışanların teşebbüs etmeye teşvik edilmemesi, bunun için uygun kanalların kurulmaması, kurumdaki üst yöneticilerin astlarına teşebbüs etme fikrini aşılammaması, teşvik etmemesi, onlara güvenip yetki vermemesi, uygun ortam yaratılmadığından astların da üstleri bu hususta zorlayamaması, vb.	

Kaynak: Sarısu, 2017c; 235-243 ve yazarın yıllara yaygın gözlemleri.

^(*) 4046 S.K. m. 4/1: "(...) İdare geçici bir teşkilat olup (...)".

3.1. Özelleştirme Kurumunun Performansı

Ülke uygulamaları da göstermektedir ki 1980'lerden itibaren Türkiye'den başka ABD ve Batı Avrupa dışında Kanada, Çin, Hindistan, Japonya, Brezilya, Şili, Meksika, Güney Afrika Cumhuriyeti ve eski Sovyet Cumhuriyetleri başta olmak üzere hemen tüm ülkelerde özelleştirmeler ülkelerin kendi bünyelerine uygun, *yönetimin devri yöntemi, finansal kiralama, kupon, imtiyaz verilmesi, işletme hakkı devri, kamu-özel iş birlikleri* vb. farklı yöntemlerle gerçekleştirilmiştir (Sarısu, 2020:518-520).

ÖİB verilerinden üretilen Grafik 1'de gösterildiği üzere 1986'dan 2019 sonuna kadar Türkiye'de özelleştirmelerden elde edilen 70.360.050.204 \$ tutarındaki toplam kamu gelirinun uygulama ayrıntıları şöyledir;

- Blok hisse satışından 35.232.568.279 \$,
- Yurtiçi ve yurtdışı piyasalarda halka arzlardan 9.572.899.969 \$,
- İMKB (Borsa İstanbul)'de hisse satışlarından 1.294.397.836 \$,
- İşletme-tesis satışı ve işletme hakkının devri (İHD)'nden 17.527.555.918 \$,
- Otel, tatil köyü ve sosyal tesis satışlarından 673.687.827 \$,
- Taşınmaz satışlarından 3.922.361.849 \$ ve
- Diğer varlık satış ve devirlerinden 710.261.783 \$ kamu geliri elde edilmiştir.

Özelleştirme sonuçları yöntemlere göre değerlendirildiğinde tüm zamanlarda %50,07'lik kullanım oranıyla en çok tercih edilen yöntemin kamu hisselerinin *blok satış yöntemi* olduğu görülmektedir.

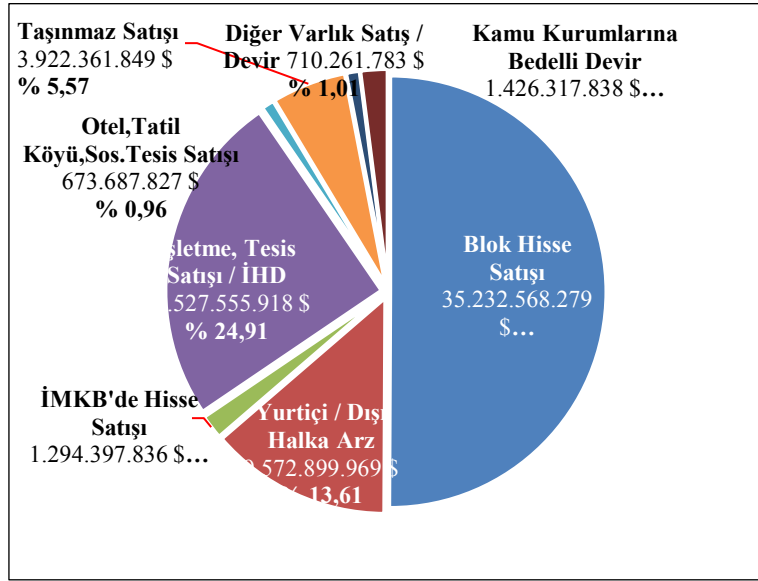
Blok satış yöntemini %24,91 ile *işletme-tesis satışı / İşletme Hakkının Devri (İHD) yöntemi* ve %13,61 ile yurtiçi ve yurtdışı piyasalarda *halka arz yöntemi* izlemiştir.

Taşınmaz satışları %5,57 oranı ile dördüncü sırada yer almıştır.

En az tercih edilen yöntemin ise %0,96'lık kullanım oranıyla *otel, tatil köyü ve sosyal tesislerin satışı yöntemi* olduğu dikkat çekmektedir.

Dikkat çeken bir diğer husus ise %2,03 oranında kullanılan *kamu kurum ve kuruluşlarına bedelli devir* uygulamaları olmuştur.

Grafik 1. Türkiye’de Özelleştirme Yöntemleri ve Kullanım Oranları (%)



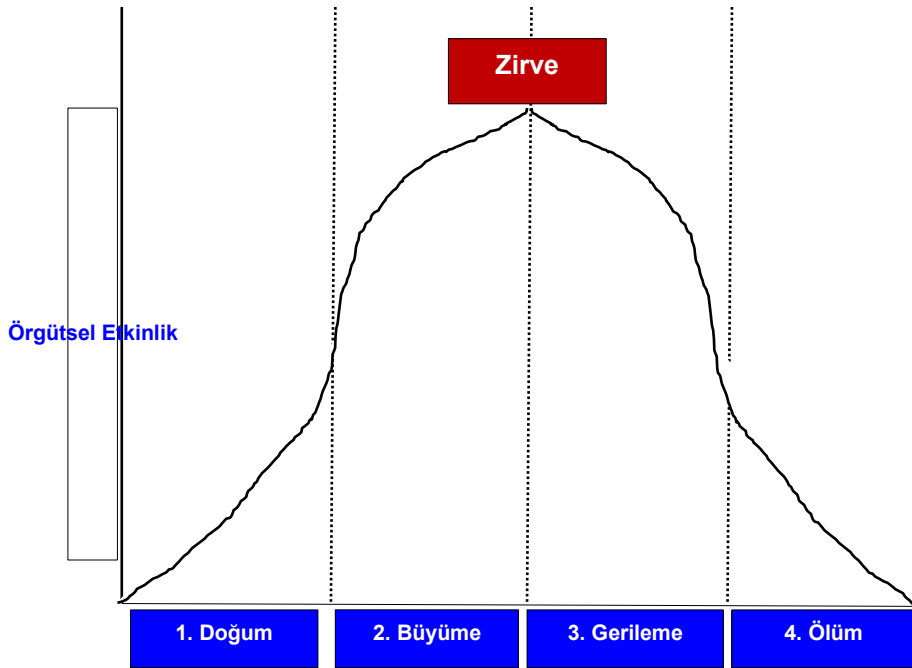
Kaynak: ÖİB’den temin edilen tutarların düzenlenmesiyle oluşturulmuştur.

3.2. Özelleştirmenin Sonu ve ÖİB’nin Örgütsel Ölümü mü?

Özelleştirme uygulamalarına özel olarak 4046 S.K. ile 1994’de kurulan, gelişen ve olgunluk dönemini geride bırakan özelleştirmeden sorumlu kamu örgütü olan ÖİB, 2016’da kurularak ulusal varlıkların yönetiminden sorumlu kılınan TVFY/TVF gibi kamusal sermayeli yeni örgüt yapıları karşısında *bir gerileme ve kapanış sürecine mi girmiştir?*

İnsanlar nasıl doğup, büyüme evresini takiben ihtiyarlık suretiyle gerileyerek ölüm sürecini yaşıyor ise aynı durum örgütsel yapılar için de söz konusudur. Her yaşam evresi farklı karakteristik özellikler sergileyen örgütler, dönemsel evrelerle ele alınmakta ve incelenmektedir. Şekil 1'deki örgüt yaşam evreleri yaklaşımı da benzer bir analizi örgütler için ortaya koymaktadır (Robbins, 1990:211).

Şekil 1. Örgütün Yaşam Evreleri Eğrisi



Kaynak: Jones, 2004:339'dan uyarlanmıştır.

Örgütün doğumu aşaması olan *birinci evrede* örgütsel farklılıklar konusunda paydaşlarda farkındalık oluşturma ve yeni fikirlerin desteklediği yaratıcılık önemlidir. Bu aşamada örgüt organizasyon şemaları net ve kesin olmayıp değişkendir. İş yapma usulleri bürokratik ve akıcı değildir. Örgüt, çalışanların motivasyonuna yönelik yüksek hedefler tespit eder. Çevrenin başarılı analizi için çabalar yoğunudur. Sahip olunan kaynaklar stratejiler çerçevesinde örgütsel hedeflere yöneltilirler. Bu aşama popülasyon ekolojistlerince de hassasiyetle incelenen bir evredir. Örgütler ya buldukları piyasada konumlarını korumak için yenilikler getirecekler ya da örgüt yoğunluğunun nispeten az olduğu alanlarda faaliyet göstereceklerdir. Bu aşamada doğal seleksiyon kurallarının varlığı kendisini yoğun hissettirir. Bu

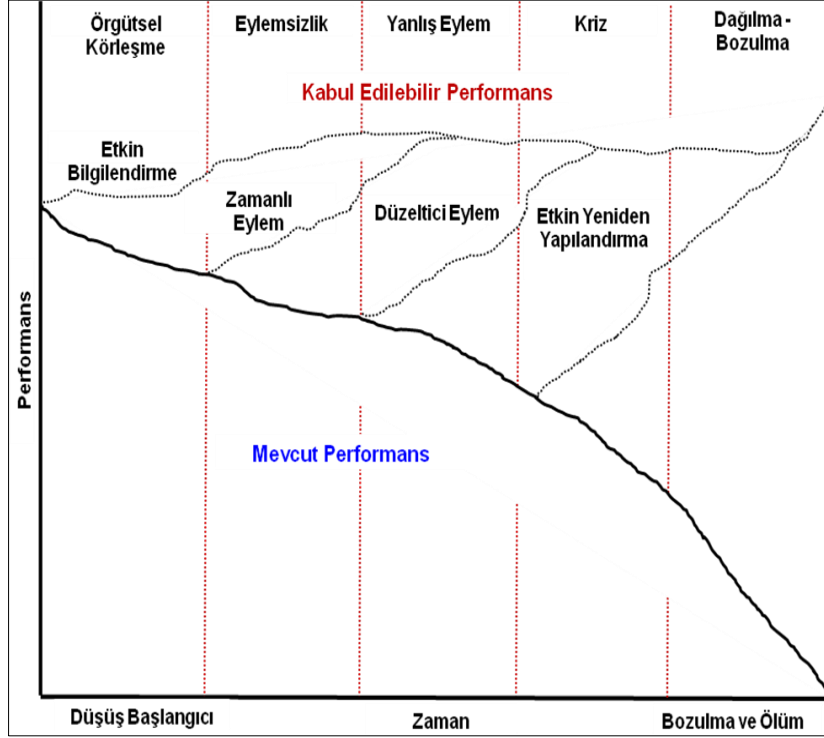
evrede başarılı olan örgütler büyüme evresine geçer (Quinn ve Cameron, 1983:33-51; Jones, 2004:342-345).

Kendi içinde bir gelişim, kriz veya evrim ile süren bir yapı içeren büyüme aşaması olan *ikinci evrede* yeni yapı ve uygulamalar oluşur. Yaratıcı faaliyetler desteklenir. Birliktelik, örgüte bağlılık çok belirgin olarak öne çıkar. Büyüyen yapıda gayriresmi (enformel) iletişimin yoğunluğunun yarattığı krizler nedeniyle üst yönetim biçimsel yapılanmanın yönlendirilmesi için çaba harcar. Hiyerarşik ve resmi (formel) iletişim geliştirilir. Başta bütçe olmak üzere iş tanımları, iş yapma usul ve esaslarında standartlar geliştirilir. Merkezileşen örgütün üst kademe yöneticilerince orta kademe yöneticilere karar alma serbestisi verilip verilmemesi nedeniyle bağımsız çalışabilme noktasında krizler yaşanması mümkündür. Bu krizler nispi yumuşama ile sonuçlanır. Karar almada ve uygulamada daha bağımsız ve serbest hareket edebilme açısından orta kademenin güçlendirilmesi yararlı olabilir (Grenier, 1972:41).

Faaliyetlerinde çeşitlenmenin ve farklılaşmanın artışı örgütsel bütünleşme ihtiyacını doğurur ve artırır. Büyüme sürecinde daha karmaşık bir örgüt yapısı oluşur. Biçimsellik artışı ve büyüme arasında yüksek ve doğrusal bir ilişki görülebildiğinden üst kademe yönetimin örgütteki uygulamaları sıkı sıkıya biçimsel bir yapıya oturtma çabalarında artış görülür. Yönetim kademelerinde üst-ast ilişkilerinde enformellik azalır, karşılıklı güven bunalımı yaşanır, iş birliği sekteye uğrar, yoğun kırtasiyecilik nedeniyle bürokratik sorunlar ve krizler yaşanması olasıdır. İş birliği ve uyumun tekrar sağlanmasıyla örgütün gelişimi devam eder (Walsh ve Dewar, 1987:223). İş birliği ve uyumlu çalışma ortamından uzaklaşılmasıyla örgütün gerileme evresine girdiği görülür.

Örgütün gerileme evresi olan *üçüncü evre* için Weitzel ve Jonsson (1989:91-109) örgütsel körleşme, eylemsizlik, yanlış eylem, kriz ve dağılma / bozulma olmak üzere beş adım öngörmektedir. Şekil 2'den görüleceği üzere bu analizde bir örgütün kabul edilebilir performans seviyesi ile mevcut performans seviyesi arasında yer alan boşluğun genişliği örgütün ölüm aşamasına dek artarak büyümektedir.

Şekil 2. Örgütsel Gerileme Modelinde Aşamalar



Kaynak: Weitzel ve Jonsson, 1989:102'den uyarlanmıştır.

Gerileme sürecinde çevreden gelen değişim baskılarını sezinleyemeyen, hissedemeyen, fark edemeyen ya da duyarsız kalan örgüt, mevcut işleyiş sürecinde körlük yaşamaktadır. Körleşme, yönetim kademesindekilerin durumu sağlıklı analiz edememesinden dolayı ortaya çıkmaktadır. Bu aşamada bütünsel problemlerin farkına varılması kavramsal bakışa sahip yöneticilerin mevcudiyeti ile temin edilebilir.

Bu çalışmanın konusu özelinde değerlendirildiğinde, siyaset kurumunun kendilerine yaklaşımındaki değişimler konuya duyarlı ve bilinçli örgüt idarecilerince fark edilmesi beklenen hususlardan olup tedbir alınmaması ya da hatalı hareket edilmesi örgütü krize sürükleyecektir.

Krizdeki bir örgütün yapacağı en etkili tercih ise örgütün organizasyon yapısında, uygulama usul ve esaslarında köklü ve radikal değişiklikler yapmaktır. Örgütün yeniden yapılandırılması, yeni hizmet alanları yaratılması, usule ilişkin esaslı değişikliklerin yapılması bu türdendir. Krizin

çözülmemesi durumunda örgüt, paydaş desteğini de kaybederek varlığının sona ereceği *bozulma - dağılma - ölüm - yok oluş* aşaması olan *dördüncü evreye* hızla ilerleyecektir.

Örgütün değişen çevre ile uyumsuzlaşması örgütü *dördüncü* ve son *evre* olan *ölüm evresine* yöneltecektir. Örgütün dış çevresindeki değişikliklere ve taleplere uyumsuzluğu kamuoyu nezdindeki desteğini kaybetmesi, *karar verme - uygulama* süresindeki boşluğun büyümesi, sadece sürer durumunu (statükosunu) koruma gayretindeki idareciler nedeniyle *silkinme - yenilenme* çalışmalarında risk almaktan kaçınmaları, reform ve dönüşüme gayret etmemeleri örgütsel faaliyetlerin sonunu getirecektir.

Kurumsal yapıda bir örgüt olmasından dolayı yukarıda özetle izah edilen örgütsel yaşam eğrisine sahip olduğu bilinen, özellikle TVF'nun kurulduğu 2016'dan itibaren başlayan son dönemde giderek artan ölçüde örgütsel katılma ve körelme yaşayan özelleştirme kurumunun da doğal seleksiyonun geçerli olduğu bir ortamdan başarısız çıkmamak için (Jones, 2004:324-345) örgütsel alanda varlığını koruyabilmek amacıyla ya mevcut piyasalar için yenilikler yaratması ya da örgütsel faaliyetlerini çeşitlendirmek zorunda kalması kaçınılmazdır.

4. Değişimin Zorunluluğu

Yenilenme ve değişim, örgütler üzerinde farklı ve çeşitli siyasi, sosyal ve işleve yönelik baskılar ile ortaya çıkabilmektedir. Değişim ihtiyacı iç dirence rağmen süreklilik içeren bir süreçtir ve kaçınılmazdır. Değişimin esası değişimin kendi içsel devinimidir (Gürol, 2005:150-151). Örgütler bozulan mali ve finansal yapı, ekonomik yapıdaki gelişmeler, yasalardan doğan düzenlemeler, yenilenen mevzuatın zorlaması vb. değişik etmenlerin yönlendirmesiyle de değişim yaşamak zorunda kalabilirler. Bu değişim ihtiyacının oluşmasıyla birlikte örgüt bünyesinde performans krizi ve mensuplar arasında sürer durum ve menfaat çatışmalarının arttığı görülebilir (Dacin, Goodstein ve Scott, 2002:46). Kamu örgütlerince getirilen kuralların, yasaların ya da düzenleyici sair işlemlerin örgüt yapılarının doğrudan değişimini doğurduğu da bilinmektedir (Greenwood ve Suddaby, 2002:58-80). Örgütün fonksiyonel yapısındaki değişim, rekabet seviyesi ve rekabet kaynağı da dikkate alınarak örgütü değişime zorlayabilmektedir (Dacin ve diğerleri, 2002:46).

Kurumsal yapıya sahip bir örgütün iç çatışmalar nedeniyle bozulması da olasıdır. Örgüt içi alt birimler arasında kaynak kullanımına ve statü kazanımına yönelik güç kullanımı, gücü elde eden birimin kaynaklardan daha fazla yarar sağlaması halinde iç çatışma yaratabilmektedir (Bumin, 1990:14).

Alt birimlerin kaynaklara hükmetme gücünü elde edebilme amacıyla çatışmaları da bozulmanın işlevsel nedenlerinden olabilmektedir. Çatışma, beraberinde kurumsal sorgulamayı getirerek çatışmaya yol açan uygulamalardan vazgeçilmesine sebep olabilmektedir (Oliver, 1992:568-570). Uyuşmayan inançlar-uygulamalar, çeşitlenerek artan işgücü, yasal beklentiler, vb. sosyal baskılar örgüt bünyesinde farklılık yaratarak ve çatışma doğurarak değişim talebiyle örgüt yapılarında bozulmaya sebep olan diğer önemli faktörlerdir (Oliver, 1992:571-574).

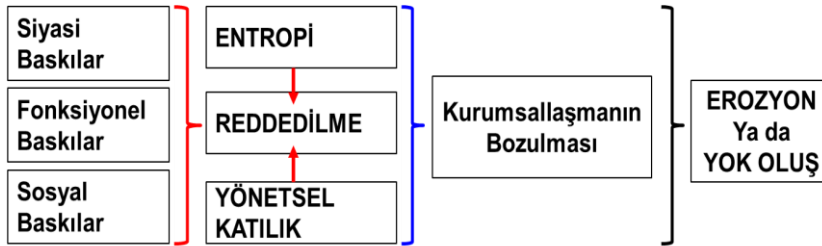
Tablo 3’de ve Şekil 3’de özetle verilen siyasi, sosyal ve fonksiyonel baskılardan kaynaklanan bozulma ve değişim faktörleri, örgütleri yapısal değişikliğe ve yenilenmeye zorlamaktadır. Örgüt birleşmeleri ve satın almalar her iki tarafta da kültürel kimlik sorunları yaratarak örgüt içi farklılaşmaya ve bozulmaya yol açabilmektedir (Oliver, 1992:567).

Tablo 3. Örgütlerde Kurumsal Bozulmayı Etkileyen Faktörler

Analiz Seviyesi	Siyasi Baskılar	Fonksiyonel Baskılar	Sosyal Baskılar
Çevre	<ul style="list-style-type: none">Dışa Bağımlılığın DeğişimiYenilikçi Baskılarda Artış	<ul style="list-style-type: none">Olayların ve Bilginin OluşmasıKaynak Rekabetinde Artış	<ul style="list-style-type: none">Kurumsal Kural ve Değerler DeğişimiYapısal Uyuşmazlık Artışı
Örgüt	<ul style="list-style-type: none">İçsel Çıkar ÇatışmalarıPerformans Krizinde Artış	<ul style="list-style-type: none">Teknik Uzmanlık Artışıİktisadi Kullanımda Değişim	<ul style="list-style-type: none">Tarihsel Devamlılık AzalmasıSosyal Ayrışmada Artış

Kaynak: Oliver, 1992:567’den uyarlanmıştır.

Şekil 3. Örgütlerde Kurumsal Bozulmayı Etkileyen Unsurlar



Kaynak: Oliver, 1992:567’den uyarlanmıştır.

Dolayısıyla şayet bir kurumsal örgüt olarak ÖİB kendisini yenileyemez, çalışanlarını motive edemediğinden yeni fikirler, farklı ve çok çeşitli modern kamusal hizmet alanları yaratılıp varlığına duyulan ihtiyaç hususunda karar verici yürütme organını ikna edemez ise çok uzak olmayan bir süreçte örgütsel

ölümü tadan kurumlar arasına katılacaklardan olacaktır. Bu durum yeni ortaya çıkan bir hal de değildir.

Yap-İşlet-Devret, Yap-Kirala-Devret vb. kamu ve özel sektör iş birliği uygulamalarından azade kılındığı 2000'lerin başından itibaren ÖİB'nin gerileme sürecine girdiği, ulusal varlıkların yönetilmesinden sorumlu yeni örgütsel yapılanmanın da TVF unvanıyla kurulduğu Aralık 2016'dan itibaren hızla örgütsel ölümü tatma aşamasına doğru ilerlendiğini söylemek mümkündür.

4.1. Kamu Varlık Yönetiminde Strateji Değişimi ve Türkiye Varlık Fonu

Giderek önce küreselleşen, sonrasında ise *glokalleşen* (küresel düşünen, yerel davranan) dünyada iç ve dış çevresinden etkilenen ve çevresini de etkileyen kamu yönetimi alanında devlet anlayışında günlük yaşamın bir parçası olacak şekilde standartlaşan, hızlı, süregelen ve dinamik değişim (Hammer ve Champy, 1996:20) süreçlerine tanıklık edilmektedir.

Haklara, yükümlülükler ve siyasete etki edebilme gücüne sahip, oy kullanarak seçim sandığında siyaseten hesap sorabilen bireyler olarak Devletin asli sahibi olan vatandaşın talepleri ve gelişen teknoloji aracılığıyla, misyon ve vizyon temelli yeniliklerle birlikte daha kaliteli kamusal hizmetlere erişim kolaylaşmış, ucuzlamış ve hızlanmıştır.

Devlet, her geçen gün piyasalarda tek hâkim oyuncu olmaktan uzaklaşmakta, rolü hızla değişip dönüşerek özel kesimin ve sivil toplumun çözüm ortağı haline gelmektedir. *Hiyerarşik yönetim* yerini *adem-i merkeziyete* terk ederken *kontrol* ise uzun süredir koruduğu yerini *katılım, karşılıklı etkileşim ve diyaloga* bırakmıştır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, piyasanın yönlendirdiği öncelikler temelinde fakat *üstün kamu yararının* oluşturulması çerçevesinde rasyonel hukuka, etik kurallara bağlı ve saygılı (Ömürgönülşen, 2003:3-43) olarak mevcut konumunu, iktisadi yaklaşıma dayalı olarak geliştirilen öneriler ve kamu tercihi teorisi temelli performans, özelleştirme uygulamaları ve müşteri odaklı “yeni kamu yönetimi anlayışı”na ve kaynağını demokratik haklar ve ideallerden alan “yeni kamu hizmeti yaklaşımı”na (Özgür, 2003:183-224) terk etmektedir.

Özellikle 1980'li yıllardan itibaren diğer ülkelerde görüldüğü gibi Türkiye'de de IMF, OECD, Dünya Bankası vb. uluslararası aktörlerin

teşvikiyle ve yönlendirmesiyle katı, hiyerarşik, yukarıdan aşağıya doğru işletilen (Balcı, 2005:1), merkeziyetçi bürokratik yapılar zaman içinde terk edilerek, daha esnek, profesyonel ve liyakatli yöneticilik anlayışına sahip, siyasi iktidarın doğrudan etkisinden (kısmen de olsa) uzaklaştırılan, şeffaf (*transparent*), etkin çalışabilen (*effective*), kamuoyuna doğrudan hesap verebilir (*accountable*) kurumsal yapılanmalar ve süreçlerin sistematik olarak oluşturulması (Özer, 2005:43), ulusal varlık ve kaynakların çağdaş usullerle, yeni yaklaşımlarla daha etkin (*efficient*), etken (*effective*), verimli (*productive*) ve ekonomik yönetilmesi ve kamunun yeniden yapılandırılması (*reinventing government*) (Heeks, 1998) önem kazanmıştır.

Yeni kamu yönetimi/hizmeti anlayışı/yaklaşımı etkisinde, vatandaşın taleplerine daha duyarlı, sonuç odaklı, piyasa mekanizmasına dayalı, resmi görev unvanları farklılık gösterse de bağımsız idari otoriteler, üst kurullar, özerk teşkilatlanmalar vb. idari yapıların hayata geçirildiği görülmektedir. Bu yeni yapının merkezinde *vatandaş* yer almaktadır. Odak noktası vatandaşa *hizmet*dir. Üstün kamu yararı amaçlanmaktadır. Hem verimliliğe hem de insana değer verilmektedir. İşletmeciliğin temel mantığına dayanılmaktadır. Hedef, kamu sektörünün ve kamusal kaynakların/varlıkların dürüstlük ve sorumluluk temelinde özel sektörün mantığı, sinerjisi, kıvraklığı ile yenilikçi ve alternatif usullerle, yeni ilkelerle yönetilmesidir (Sarısü, 2015:87-126).

4.2. Bir İpte İki Cambaz: Özelleştirme İdaresi ve Türkiye Varlık Fonu

TVF, 6741 S.K. ile kamu sermayeli olsa da özel hukuka tabi bir şirket statüsüne sahip olarak 2016'da kurulmuş ve faaliyete geçirilmiştir. Yapılan mevzuat değişiklikleri, Bakanlar Kurulu Kararları (BKK) ve Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK) kararlarıyla aslında 4046 S.K. kapsamında özelleştirilebilmeleri olanağı bulunmasına rağmen, Tablo 4'de gösterildiği üzere bir kısım kamu şirketleri, varlıkları, hisse payları, nakit karşılığı şans oyunları lisansı ile yurt içinde at yarışları düzenleme, müşterek bahis kabul etme hak ve yetkilerine ilişkin at yarışları düzenleme ve bahisler kabul etme lisansları TVF'na devredilmiştir.

Tablo 4. Türkiye Varlık Fonuna Aktarılan Şirket, Varlık, Lisans veya Hisse Payları

Kurum Unvanı / Varlık Adı	TVF'na Geçen Hazine / ÖİB	Kuruluş / Lisans Yılı	Halka Açıklık
T.C. Ziraat Bankası A.Ş.	100.00	1863	0
T. Halk Bankası A.Ş.	51.11	1938	48.77
Boru Hatları ile Petrol Taşıma	100.00	1974	0

Türkiye Petrolleri A.O. (TPAO)	100.00	1954	0
Posta ve Telgraf Teşkilatı A.Ş.	100.00	1840	0
Borsa İstanbul (BİST - e. İMKB)	90.60	1985	0
Türksat Uydu Haberleşme	100.00	2004	0
Türk Hava Yolları A.O. (THY)	49.12	1933	50.18
Türk Telekomünikasyon A.Ş.	6.68	1995	13.31
Eti Maden İşletmeleri Gn. Md.	100.00	1935	0
Çay İşletmeleri Gn. Md.	100	1984	0
Türkiye Denizcilik İşletmeleri	%49'u	1843	0
İzmir Alsancak Limanı	100.00	1875	0
Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş.	11,07	1955	88,03
Muhtelif büyüklükte 46 Adet Hazine Taşınmazı			
TÜRKŞEKER ve anılan şirket bünyesinde olup da özelleştirilmeyen 15 adet şeker fabrikası, 2 adet alkol fabrikası, 2 adet makine fabrikası, 1 adet elektromekanik aygıtlar			
At Yarışı Düzenleme ve Bahis Kabul Etme Lisansı: 06/01/2017 tarihli ve 680 sayılı KHK ile yurt içinde at yarışları düzenleme, yurt içinde ve yurt dışında düzenlenen at yarışları üzerine yurt içinden ve yurt dışından müşterek bahis kabul etme hak ve yetkilerine ilişkin lisanslar, 1 Ocak 2018'den itibaren 49 yıl süreyle TVF'na verilmiştir. Bu lisanslara ek olarak, 680 sayılı KHK'nin 77. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na at yarışları düzenleme amacına yönelik olarak tahsis edilmiş veya fiilen bu amaçla kullanılan taşınmazlar ile üzerlerindeki yapı ve tesisler de 49 yıl süreyle TVF kullanımına verilmiştir.			
Nakit Karşılığı Şans Oyunları Lisansı: 06/01/2017 tarihli ve 680 sayılı KHK ile karşılığı nakit olmak üzere oynatılan Piyango, Hemen-Kazan, Sayısal Loto, Şans Topu, On Numara ve Süper Loto oyunları ile ilgili mevzuat çerçevesinde izin verilebilecek olan benzer şans oyunlarına ilişkin lisans, 49 yıl süreyle TVF'na verilmiştir.			
Kuruluş aşamasında gerekli finansmanı sağlamak amacıyla üç ay sonra iade edilmek üzere Savunma Sanayi Destekleme Fonu'ndan aktarılan 3 milyar TL			

Kaynak: 2019 Kamu İşletmeleri Raporu.

TVF'na yapılan bu devirler, "Türkiye'de büyük çaplı ve yapısal özelleştirme uygulamalarında sona mı gelindi?" sorusunu ilgili kamuoyunun gündemine taşımıştır.

TVFY/TVF'na özel hukuk zemininde, işleyişinde klasik denetim uygulamalarından uzak işlemler tesis edebilmesi ayrıcalığı da sağlandığından, genel kamu parametrelerinden ve çok geniş yelpazeli bir kamu mevzuatından muaf kılınan TVF'na devredilen 'kuruluş'ların münhasıran 4046 S.K. çerçevesinde ÖİB tarafından özelleştirilmelerinden vazgeçildiği, siyaset kurumunca bu kuruluşların durumuna artık TVF üzerinden vaziyet edilmesine karar verildiği görülmüştür.

Aslında bu 'kuruluşlar' özelinde söz konusu kamusal varlıkların özel hukuk hükümleri çerçevesinde her türlü finansal ve ticari işlemleri yapabileme yeteneğine sahip olan TVF'na devredilmesi uygulamasının, kamusal

varlıkların yönetiminde/özelleştirilmesinde önemli bir vazgeçiş ve stratejik tercih değişimini de yansıtmakta olduğu söylenebilir. TVF'ne yapılan devirlerle bu kuruluşların özelleştirilerek geri dönülmez bir şekilde özel sektöre devredilmesi bu aşamada önlenmiştir. Böylece yeni bir kavram olarak tartışılabilir nitelikte, nihai fayda/maliyet etkisi yıllara yaygın nitelikte daha sonraki tarihlerde görülebilecek olan ve ilk aşamada bedelsiz olarak gerçekleştirilen bir tür '*kamudan kamuya toplu özelleştirme*' uygulamasının gerçekleştirildiğini söylemek de mümkündür.

Türkiye ekonomisinin stratejik büyümesini teşvik etmek amacıyla kurulan TVFY/TVF'nun yapacağı yatırımlarda risklerin ve getirilerin ülke, kurum ve projeler bazında profesyonelce yönetilmesi ve lüzumunda duruma uygun düşecek; *istisna, mudarebe, murabaha, muşaraka, karz-ı hazen, selem, sukuk al istitmar, tavarruk, wadi'ah, vakala vb.* alternatif islami ve çağdaş finansman araçları ihraç etmeyi değerlendirmesi de beklenmektedir.

Özelleştirme uygulamaları bakımından zaman zaman kamuoyu eleştirisine kaynaklık eden bazı uygulamaların ve karşılaşılan kurumsal sorunların bugüne dek sistematik bir şekilde ele alınıp analitik yöntemlerle değerlendirildiği görülmemiştir. Kurum faaliyetlerine sürer durumcu, tutarsız, seçmeci düşüncenin hâkim olduğu, karşılaşılan sorunların günlük, eğreti ve üstünkörü idari çözümlerle geçiştirildiği izlenmiştir. Sorunlar köktenci çözümlere kavuşturulmamıştır. Yakın zamanda aksi yönde bir iradenin varlığının sergilendiği de görülmemiştir.

Bu aşamada ÖİB'nin karşılaşmakta olduğu sorunlara kalıcı çözümler üretmeyerek kendisini çöküşe götüren entropik etkilere diremediğini söylemek yanlış olmayacaktır. Hâlihazırda neredeyse sadece emlak satışı ile iştiğal eden bir yapıda yakın zamanda ömrünü tamamlamaya doğru hızla ilerleyerek, tasfiye edilen KİT'lere benzer şekilde çöküş aşamasına geçerek hızlı bir tasfiye sürecine girebileceğini söylemek de mümkündür.

Temelinde açıktan açığa kamuoyu ile paylaşılmasa da yeni bir durum değerlendirmesi yaptığı düşünülen siyaset kurumu tarafından ÖİB'nin idari, beşerî ve hukuki yüksek kapasitesi hariç tutularak 6741 S.K. ile TVF/TVFY unvanlı yeni kurumsal yapılar oluşturulmuştur. TVF/TVFY'nun anılan kanunda düzenlenen amaç ve görev kapsamı Tablo 5'de gösterildiği üzere ÖİB ile yaklaşık %99 oranında örtüşmektedir. Tablo 5'den görülebileceği üzere 6741 S.K. m.4/1/d bendi hükmünde yer alan kuruluşlar yönüyle 4046 S.K.'un m.1/A fıkrası hükmünde yer alan "*kuruluş*"lar açısından açıkça aynılık (farksızlık/tıpkılık) söz konusudur. İçerdikleri "*kapsam*" maddeleri

dikkate alındığında 4046 S.K. ve 6741 S.K. arasında bir çatışma hali mi var? sorusu da akla gelmektedir.

Tablo 5. 4046 S.K.’un ve 6741 S.K.’un İlgili Hükümleri

4046 S.K. m.1/(A)	6741 S.K. m.4/1/d
<p>“Madde 1 - Bu Kanunun amacı; A) Bu maddede belirtilen ve Kanunun uygulanmasında “kuruluş” adı ile anılacak olan; a) İktisadi devlet teşekküllerinin, bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıklarının ve iştiraklerindeki kamu paylarının, b) ... sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası devlete ve/veya diğer kamu tüzelkişilerine ait olan ticari amaçlı kuruluşlardaki kamu payları ile bu kuruluşlara ait müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ve varlıklarının, iştiraklerindeki kamu paylarının..., c) Devletin diğer iştiraklerindeki kamu payları ile Hazineye ait payların ..., Ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak için özelleştirilmelerine ilişkin esasları düzenlemektir. ...”</p>	<p>“MADDE 4 - (1) Türkiye Varlık Fonunun kaynakları; d) İktisadi devlet teşekküllerinden, bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıkları ve iştiraklerindeki kamu paylarından, sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası Devlete ve/veya diğer kamu tüzel kişilerine ait olan ticari amaçlı kuruluşlardaki kamu paylarından, sermayesinin tamamı kamuya ait olan ticari amaçlı kuruluşların sahip olduğu hisse ve varlıklardan, Devletin diğer iştiraklerindeki kamu paylarından ve Hazineye ait paylardan Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına veya Şirket tarafından yönetilmesine karar verilenlerden, oluşur. ...”</p>

Kaynak: Mevzuat çerçevesinde yazar tarafından hazırlanmıştır.

İlk bakışta, özel kanun statüsündeki 6741 S.K.’un m.4/1/d bendine 684 sayılı KHK’nın m.9 ile ilave edilen hükümlerle yine özel bir kanun statüsündeki 4046 S.K.’un m.1/A fıkrasında yer alan hükümlerin bir an için bir çatışma yarattığı düşünülebilir ise de sonraki kanun olan 6741 S.K.’un 4/1/d fıkrasında yer alan hüküm, tartışılan olaya uygulanacak ve kanun koyucunun bu husustaki iradesinin yeni getirilen düzenleme çerçevesinde değiştiği (Erem, 1995:131) kabul edilecektir.

Nitekim bu konunun parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı 2018 yılına kadarki uygulamasında birbiriyle uyumlu ve eş zamanlı alınan ÖYK ve Bakanlar Kurulu kararları ile çözümlendiği ve bugüne kadar herhangi bir hukuki çatışmaya yol açılmadığı da izlenmiştir. 2018’den itibaren hem ÖYK’nın hem de Bakanlar Kurulunun yetkilerinin devredildiği Cumhurbaşkanının tek istikamete yönelik ve birbirine uyumlu kararları ile herhangi bir soruna meydan verilmeyebileceği de ileri sürülebilir.

Aynı yetkiyi hem ÖİB'ye hem de TVF'na vererek 'bir ipte iki cambaz' durumu oluşturan siyaset kurumunun, tartışılan konuda normlar arasında bir çatışma olduğunun değerlendirildiği durumda, Tablo 5'de gösterildiği üzere, sonraki tarihli norm olan 6741 S.K. m. 4/1/d fıkrası ve önceki tarihli norm olan 4046 S.K. m.1/A fıkrasında yer alan kural için 'sonraki kanun önceki kanunları ilga eder (lex posterior derogat legi priori)' ilkesinin uygulanacağı değerlendirilmektedir (Sarısü, 2017b:239-244). Dolayısıyla, ulusal varlıkların yönetilmesi için teşkil olunan TVF'nun kaynaklarını artırarak geliştirilebilmesinin amaçlandığı görülmektedir. 6741 S.K.'na ilave edilen 4/1/(d) fıkrasıyla 4046 S.K.'un birinci maddesinde "kuruluş" olarak anılanlardan Parlamenter Hükümet Sisteminin uygulandığı dönemde e. Bakanlar Kurulu tarafından, 2018'den itibaren uygulanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi döneminde ise Cumhurbaşkanı kararı ile TVF'na aktarılmasına veya TVFY tarafından yönetilmesine karar verilenler TVF/TVFY'nun etki ve kontrol alanına geçirilmiştir. Böylece bunların aidiyeti sorununun bu aşamada, 'pratik' olarak ve herhangi bir olası hukuki ihtilaf yaşanmadan çözümlendiği izlenmiştir.

Oysa Türkiye'de başlangıçtan günümüze özelleştirme kapsam ve programına alınan tüm kamu kuruluş, hisse ve varlıklarına iktisadi ve siyasi iklimin uyum sağladığı dönemlerde özelleştirme mevzuatı çerçevesinde, gereken işlemlerin yapıldığı ve piyasaların da bu duruma olumlu tepki verdiği bilinmektedir.

5. Yeni Kamu Hizmeti Alanları Yaratımı ve ÖİB'nin Geleceği

Yatırım ajansı, kamu-özel iş birliğinin etkin koordinasyonu ve TVFY/TVF işlevlerinin özelleştirme kurumu bünyesinde hayata geçirilmesi gibi önemli hususların ÖİB'nin kaçırdığı büyük ve tarihi fırsatlar olduğunu söylemek mümkündür. Bu defa, aşağıda belirtilen projeleri de içeren şekilde yeni/modern kamu hizmeti alanları yaratılmasından ve bunların 4046 S.K. çerçevesinde özelleştirme uygulamasına konu edilmesinden elde edilebilecek kamusal gelirlerin ÖİB marifetiyle genel bütçeye ek ve yeni kaynaklar yaratılmasının olası olduğu ifade edilebilir.

Örnekleri çoğaltılabilecek olmakla birlikte ilk başta ve özellikle önümüzdeki dönemde geliştirilerek, işletme hakkının verilmesi vb. yöntemlerle özelleştirilme uygulamalarına konu edilmesi düşünülebilecek mevcut ve olası bazı kamu hizmet alanları ve projeleri şöyle sıralanabilir;

- a) 233 sayılı KHK eki listelerde yer alan 37 kuruluş ve bunların hissedar olduğu 181 iştirak.

- b) 2021 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Gerekçesinde belirtildiği üzere genel bütçeli idarelerin Haziran 2020 itibarıyla; 1.471'i *sosyal tesis*, 238.037'i *kamu lojmanı* olmak üzere toplam 239.508 olan *lojman ve sosyal tesisler* (SBB, 2020:385). (Bunlardan emniyet mensupları ve askerî personel için zorunlu olanlar hariç tutulabilir).
- c) Gemi kılavuz, römorkaj ve palamar vb. kamusal hizmetleri.
- d) İl özel idareleri (örneğin Osmaniye Özidaş Sanayi Ticaret A.Ş.- ÖZİDAŞ) ve belediyeler bünyesinde oluşturulan kamu işletmesi niteliğindeki mahalli idare iktisadi teşebbüsleri (MİİT) ve belediye iktisadi teşebbüsleri (BİT'ler) özelinde ANFA, BELPA, ANET, BESAS, BELBİM, BELTUR, KİPTAŞ unvanlarıyla kurularak 2019 itibarıyla sayısı 155'e ulaşan yerel iktisadi ve ticari işletmeler.
- e) Türkiye çapında örgütlenen bir kamu şirketi yapısı üzerinden büyük şehirlerde başta cadde ve sokak kenarları olmak üzere otopark işletmeciliğinin merkezi ve düzenli bir organizasyona kavuşturulması ve oluşturulan sermaye şirketinin borsada aşamalı halka arz edilmesi sağlanarak yıllara yayılan büyük kamu geliri elde edilmesi.

Bunun bir örneği Birleşik Arap Emirlikleri (Abu Dhabi, Sharjah ve Dubai) otopark sistemi (MAWAQIF)'dir. Bu ve benzeri örneklerden esinlenilerek kamu tarafından Türkiye genelinde kurulacak otopark işletmeciliği sistemiyle, şehirlerde araç park edilebilen her alandan elde edilen otopark gelirlerinin genel bütçeye aktarılması da öngörülebilir.

Söz konusu otopark işletim sisteminin öncelikle Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya vb. büyükşehir belediyesi statüsündeki şehirlerde kamu tarafından uygulanması ve işletilmesiyle bu illere tescil edilmiş olan motorlu araçların sadece ¼'ünün bu sisteme girebileceği varsayılarak yapılan ayrıntılı olmayan hesap çalışmalarına göre, kurulacak otopark işletmeciliği sisteminden bütçeye aktarılacak rakamın Yalçınar ve Sürekli'ye göre (2015:22-23) 2014 yılı rakamlarıyla yaklaşık 2,2 milyar TL/yıl; 880 milyon ABD Doları/yıl (Sarısu, 2017c:230-239) olabileceği değerlendirilmektedir. Bu tutarın ÜFE + TÜFE / 2 vb. formüllerle güncellendiği takdirde elde edilebilecek kamu gelirinin 2021 rakamlarıyla yaklaşık 6,5 milyar TL/yıl olabileceği düşünülmektedir.

- a) Eğitimde dönüşüm programıyla mevcut eğitim öğretim tesislerinin *daha kaliteli, nitelikli ve modern* entegre eğitim tesislerine dönüştürülmesi.
- b) Sağlık alanında Türkiye'nin bölgesel bir cazibe merkezi haline getirecek yabancı sermayeli ve yüksek tıbbî teknoloji girişlerin

- hızlandırılması amacıyla tıp turizmi, termal turizm, vb. konseptlerde sağlık serbest bölgelerinin kurulması ve işletilmesi.
- c) Dünya örneklerinden de yararlanılarak Türkiye’de en az iki bölgede entegre gıda serbest bölgesi (EGSB) (integrated food clusters) kurulması ve işletilmesi.
 - d) Yaşlı bakımının entegre tesislerde gerçekleştirilebilmesi amacıyla geriatri sağlık serbest bölgeleri kurulması ve işletilmesi.
 - e) Elektrik ve elektronik atık, geri dönüşüm, tadilat ve teknoloji merkezleri (waste of electric and electronic equipment recycling plant and refurbishment & technology centers-WEE) kurulması ve işletilmesi, vb.).
 - f) Piroлиз vb. yöntemlerle biyokütleden sentetik doğalgaz, biyokömür; atık plastiklerden tekrar kullanılabilir yağ veya atıklardan güvenli yenilenebilir enerji elde edilmesi ve işletilmesi.

Yukarıda sayılan ve ihtiyaca göre çeşitlendirilebilecek her yeni kalem için bütüncül olarak kurulacak sistemlerin kamu kesimi tarafından işletilebilmesi de bunlardan gelecekte elde edilecek gelirler karşılık gösterilerek *Gelir Ortaklığı Senetlerinin halka satışıyla ya da İşin Gereğine Uygun Sair Hukuki Tasarruflar* vb. mevcut veya geliştirilecek uygun özelleştirme yöntemleri uygulanarak kamuya ilave fonlar, finansal kaynaklar yaratılabilmesi de mümkündür. Bir diğer seçenek ise hizmetlerin kurulması sonrasında 25-29 yıllık süreler için işletmecilik haklarına sahip şirket hisselerinin kısmen veya tamamen bir defada blok olarak özelleştirilmesiyle ya da borsada halka arz edilmesiyle de kısa sürede büyük kamusal kaynaklar yaratılabilmesinin mümkün olabileceği değerlendirilmektedir.

Katma değeri yüksek, yeni kamusal hizmet alanları oluşturulmasının ÖİB’nin işlevlerini artıracığı ve kamudaki iktisadi kaynak çeşitliliğine faydalı olabileceği değerlendirilmektedir. ÖİB bünyesinde değişime yönelik dikkatli ve uyumlu bir yapının tesis edilememesi durumunda ise istenen ve elde edilen sonuçların farklı olabileceği açıktır.

Sonuç ve Öneriler

Uzun dönemli, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanabilmesinde hükümetler ile yatırımcılar arasında diyalog ve fikir birliği sağlanması ve geliştirilmesinde (Ter-Minassian, 2007:1) yetki kullanmak üzere son 15 yılda dünyada yaklaşık olarak 200’den fazla yeni kurum/birim oluşturulduğu (Brown, Stern, Tenenbaum ve Gencer, 2006:1), dünya uygulamaları dikkate alındığında Türk ulusal varlıklarının etkin, verimli, etkili, kârlı ve ekonomik

yönetilmesine ilişkin ihtiyaçtaki artışın da TVF kurulması gibi ciddi bir politika ve strateji değişiminde etkili olduğu değerlendirilmektedir.

İlk örneğini/çekirdeğini (nüvesini) oluşturan ve bütçe dışında bir fon kurmak suretiyle altyapı projelerinin gelirlerine dayalı menkul kıymet çıkartarak altyapı projelerini finanse etmek gayesiyle 2983 S.K. ile kurulan *Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ve Kamu Ortaklığı Fonuna* benzer bir şekilde kendisini yenileyemediği izlenen ÖİB'nin tecrübesi ve olası katkılarının da doğal olarak TVFY/TVF kuruluş sürecinde göz ardı edilmiş olduğu görülmektedir.

Kuruluşunda ÖİB'nin temel amaçları 4046 S.K.'nda belirtildiği üzere; kamu kesiminin ekonomideki, ticaretteki, sınıftaki varlığının ve operasyonlarının en aza indirilmesi, rekabetçi bir piyasa ekonomisi kurularak tarafsız işletilmesi, sermaye piyasasının derinleştirilmesi, sermayenin tabana yayılması vb. hususlardır.

TVF kuruluşuna yönelik çalışmalarda son 30 yılda gerçekleşen iktisadi dönüşüm sürecinde kurumsal ölümü tadan KİT'lerin pek çoğu gibi sektörel yapıdaki özelleştirmelerin tamamlandığı düşüncesinin de etkili olmuş olması olasıdır. Özellikle son yıllarda neredeyse sadece kamu taşınmazlarının satışı yapılar hale getirilen ÖİB'nin işlevinin azaltılmasında siyasi karar mekanizmasında özelleştirme hedeflerine ulaşıldığı düşüncesinin oluşması, aksi düşüncenin anlatımında ise hiyerarşideki iletişimsizliğin etkili olduğu söylenebilir. Her alanda olduğu gibi kamu sektöründe de iletişim, toplumsal ve kurumsal gelişmişliğin en görünür işaretidir. Bir sanat olan sağlıklı iletişime gereken önem verilmediğinde, içten ve samimi çaba gösterilmediğinde tarafların birbirini anlayamayacağı ve anlaşma zemini bulamayacağı açıktır ki bir kısım kamu varlıklarının ÖİB'den alınarak TVF'na verilmesi ve TVF'nun oluşturulması sürecinde buna tamıkklık edilmiştir.

ÖİB gibi tüm kamusal birimlerin hem kurum içinde hem kurum dışında sağlıklı, etkin ve işlevsel iletişim konusunda özel gayret sarf etmesi, ciddi, içtenlikle ve samimiyetle aralıksız çaba göstermesi örgütsel mevcudiyetin devamı için önemlidir. Kurumlarının mevcudiyetlerini ve varlık sebeplerini koruyabilmeleri için gelecekle ilgili erekleri, yapısı, ulusal dinamizm ve toplu durumsal (konjonktürel) şartlar çerçevesinde çalışmalarının (neyi, ne zaman, neden ve nasıl yaptığının ve yapacağının) nesnellik temelinde net ve saydamlıkla gösterilerek hem siyasi karar mekanizmaları düzeyinde hem de halk seviyesinde kabulünün sağlanması etkili olacaktır. ÖİB ile benzeşen faaliyet konularına sahip olan TVF'nin kurulmuş olması ÖİB tarafından

TVF'nin kuruluş sürecinde ve öncesinde yürütülen iletişim politikasının başarılı olmadığını göstermektedir.

ÖİB'nin yaklaşık son 35 yılda Türkiye'nin iktisadi yaşamının yeniden yapılandırılmasında ve dünya ekonomileriyle entegrasyonda belki de en büyük sorumluluğu üstlenen kamu kurumlarından olduğu bilinmektedir. ÖİB, hayata geçirdiği uygulamalarla ulusal ekonomiyi şekillendirmiştir. Tüm yatırımcılara tarafsızlıkla ve aleniyet içinde (4046 S.K. m. 2/1) hizmet etmesi kanuni bir ilke haline getirilerek bu ilkenin etkin uygulanması sağlanmıştır. Ancak yapısal dönüşüm yaratan uygulamalardan; *İskenderun Demir ve Çelik A.Ş.*, *Denizbank*, *Anadolubank* vb. özelleştirme projelerinde dahi neyi, neden ve nasıl yaptığını kamuoyuna açık, net, hiçbir şüpheye yer bırakmayacak somutlukta *iyi* anlatamamış olduğunu söylemek mümkündür. Bu nedenle zaman içinde haksız, yıkıcı ve yıpratıcı eleştirilerden korunamadığı, bilerek veya farkında olunmadan entropik etkilere maruz bırakıldığı izlenmiştir.

Etkin hukuki varlığını devam ettirmek istemesi durumunda ÖİB, kaliteli iletişime ve etkileşime özel önem vermelidir. KİT'lerin yanı sıra *mahalli idare iktisadi teşebbüsleri* (MİİT) ile *belediye iktisadi teşebbüsleri* (BİT'ler)'nin ve yeni oluşturulacak kamusal hizmet alanlarının 4046 S.K. gereğince özelleştirilmesine yönelik çalışmalarını geliştirerek sürdürmeli, teknik çalışmalarının yaratacağı olası ekonomik etkiyi açıkça ve net olarak kamuoyuna göstermelidir. ÖİB olarak TVFY/TVF gibi benzer kurumlardan farkının, idari, hukuki ve beşerî kapasitesinin net olarak ortaya konulmasının örgütsel devamlılık için yararlı olacağını ifade edilmesi olasıdır.

Mevcut ve yeni geliştirilecek kamusal hizmetlerin çağdaş yöntemlerle sunumu ve bunların özelleştirilmesinden elde edilecek göreceli büyük gizil güce sahip kamusal gelirin mali boyutu bağlamında ÖİB'nin hukuki ve idari altyapısının güncellenmesi kurumsal fayda sağlayabilecektir. Aksi durumda, yoğunlaşan entropik etkilerin de yönlendirici baskısıyla hukuki ve ekonomik akılcılık gereğince, kıt kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasından sorumlu yürütme erki tarafından *ÖİB'nin* mevcut haldeki durumu değerlendirilerek gereğine vaziyet edilmesi kuvvetli bir olasılık olarak dikkat çekmektedir. Bu çerçevede *önce küçültülüp daraltılması*, zaman içinde ise *tasfiye edilmesinin* kaçınılmaz olacağı ve tatmalarına neden olduğu KİT'ler gibi ÖİB'nin de 'örgütsel ölüm'ü tatmaktan kaçamayacağı gerçeğiyle yüzleşmesi olasıdır.

Kısıtlılıklar nedeniyle ele alınamayan hususlardan olan özelleştirme uygulamalarının yıldan yıla gayri safi milli hâsıla büyümesi ve iktisadi kalkınma üzerindeki olası etkilerinin (pozitif veya negatif) ve Türkiye'nin

ekonomik ve siyasi dönüşümüne, iktisadi verimlilik artışına yönelik katkılarının araştırmacılar tarafından modellenerek sayısal analizlere konu edilerek test edilmesi yararlı olacaktır.

Bu çerçevede, özelleştirme uygulamalarının;

- Kamu kesiminin ekonomideki, ticaretteki, sınıftaki varlığının ve operasyonlarının özelleştirme uygulamalarına bağlı olarak minimize edilip edilmediğinin,
- Rekabetçi bir piyasa ekonomisinin kurulmasında özelleştirme uygulamalarının etkisinin,
- Türk ekonomisinin dünya ekonomileriyle entegrasyonu üzerinde etkili olup olmadığının ve etki derecesinin,
- Türk sermaye piyasasının derinleştirilmesi ve sermayenin tabana yayılmasında özelleştirme uygulamalarının yerinin ve katkısının

araştırılması sonraki dönemlerde gerçekleştirilecek kamusal politikaların oluşturulmasında karar vericilere ve uygulamacılara ışık tutabilecektir.

Kaynakça

- 2019 Kamu İşletmeleri Raporu. *Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü Tarım Sektörü ve Koordinasyon Dairesi*. https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2020/10/kamu_rapor_web.pdf (Erişim Tarihi: 31.05.2021).
- TVFYAŞ 2019 Faaliyet Raporu. *Türkiye Varlık Fonu*. <https://www.tvf.com.tr/uploads/file/tvf-faaliyet-raporu-2019.pdf> (Erişim Tarihi: 31.05.2021).
- Balcı, A. (2005). Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri. C. Aktan ve U. Saran (Ed.). *Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite*. İstanbul: Hizmet-İş Sendikası Yayını. <http://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/balci.pdf> (Erişim Tarihi: 15.03.2021).
- Betton, J. ve Dess, G.G. (1985). The Application of Population Ecology Models to the Study of Organizations, *Academy of Management Review*, 10(4), 750-757.
- Brown, A. C., Stern, J., Tenenbaum, B. W. ve Gencer, D. (2006). *Handbook For Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*. Washington DC: The World Bank.
- Bumin, B. (1990). *İşletmelerde Organizasyon Geliştirme ve Çatışmanın Yönetimi*. Ankara: Bizim Büro Basımevi.
- Dacin, M.T., Goodstein, J. ve Scott, W. R. (2002). Institutional Theory and Institutional Change: Introduction to the Special Research Forum. *The Academy of Management Journal*, 45(1), 45-56. DOI:10.2307/3069284. (Erişim Tarihi: 14.03.2021)
- Develioğlu, F. (2000). *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat*. Ankara: Aydın Kitapevi.
- Develioğlu, K. (1998). Organizasyonel Ekoloji Teorisi'nin Gelişimi: 1991-1996 Yılları Arasında Yönelimler. 6. *Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiriler Kitabı*.
- Dimaggio, P. J. ve Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 148-149.
- Erem, F. (1995). *Ümanist Doktrin Açısından Türk Ceza Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Fayol, H. J. (2005). *Genel ve Endüstriyel Yönetim (Administration Industrielle Et Générale)*. (Çev. M. A. Çalıköğlü, A., Yayına Hazırlayan: H. B. Akın.). Ankara: Adres Yayınları.
- Jones, R. G. (2004). *Organizational Theory, Design, and Change Text and Cases*. 4th Edition, New Jersey: Prentice-Hall.
- Greenwood, R., Suddaby, R. ve Hinings, C. R. (2002). Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields.

- The Academy of Management Journal*, 45(1), 58-80. DOI:10.2307/3069285 (Erişim Tarihi: 13.03.2021).
- Grenier, L.E. (1972). Evolution and Revolution as Organizations Grow. *Harvard Business Review*, 50(4), July- August, 37-46.
- Gürol, Y. (2005). *Örgüt Teorisi Olarak Kurumsallaşma*. İstanbul: Beta Basım.
- Hammer, M. ve Champy, J. (1996). *Değişim Mühendisliği*. (Çev. Sinem Gül). İstanbul: Sabah Kitapları.
- Hannan, M.T. ve Freeman, M.H. (1977). The Population Ecology of Organizations, *American Journal of Sociology*, (82), 929-964.
- Havemann, H.A., (1995). "The Demographics Metabolism of Organizations: Industry, Dynamics, Turnover and Tennure Distributions", *Administrative Science Quarterly*, (40), 1995, 586-618
- Heeks, R. (1998). *Information Systems and Public Sector Accountability*. Working Paper Series, No.1, July, DOI: 10.13140/RG.2.2.23104.07685, Institute for Development Policy and Management. Manchester, UK: University of Manchester Precinct Centre. https://www.researchgate.net/publication/334638143_Information_Systems_and_Public_Sector_Accountability (Erişim Tarihi: 15.03.2021).
- Jaffee, D. (2001). *Organization Theory: Tension and Change*. Singapore: Mc Graw-Hill.
- Kasımoğlu, M. (1998). Organizasyon Araştırmalarında Popülasyon Ekolojisi, 6. *Ulusal Yönetim Organizasyon Kongresi Bildiriler Kitabı*.
- Katz, D. ve Kahn, R. L. (1977). *Örgütlerin Toplumsal Psikolojisi*. (1965 Basımından Çev. Can, H. ve Bayar, Y.). Ankara: TODAİE Yayınları.
- Oliver, C. (1988). The Collective Strategy Framework: An Application to Competing Predictions of Isomorphism. *Administrative Science Quarterly*, 33, 543-561.
- Oliver, C. (1992). The Antecedents of Deinstitutionalization. *Organization Studies*. 13(4), 563-588, <https://doi.org/10.1177/017084069201300403> (Erişim Tarihi 15.02.2021).
- Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. M. Acar ve H. Özgür (Ed.) *Çağdaş Kamu Yönetimi-I*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Özer, M. A. (2005). Günümüzün Yükselen Değeri; Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, 59, 3-46.
- Özgür, H. (2003). Yeni Kamu Yönetimi Hareketi. M. Acar ve H. Özgür (Ed.) *Çağdaş Kamu Yönetimi-I*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Öztaş, N. (2014). *Örgüt: Örgüt ve Yönetim Kuramları*. Ankara: Otorite Yayınları.
- Quinn, R.E. ve Cameron, K. (1983). Organizational Life Cycles and Shifting Criteria of Effectiveness: Some Preliminary Evidence. *Management Science*. 29(1), 33-51, DOI: 10.1287/mnsc.29.1.33.

- Robbins, S. P. (1990). *Organization Theory: Structure, Design and Applications*. 3rd Edition. New Jersey: Prentice Hall.
- Sarısu, A. (2008). Altyapı Yatırımlarında Kamu ve Özel Sektör İşbirlikleri-I. *Yaklaşım*, 181, 199-205.
- Sarısu, A. (2009). *Kamu ve Özel Sektör İşbirlikleri*. Ankara: Yaklaşım Yayınları.
- Sarısu, A. (2015). Bağımsız İdari Otoriteler ve Eşgüdüksüz Yönetim. *Danıştay Dergisi*, 138, 87-126.
- Sarısu, A. (2016a). Dünyada Ulusal Varlık Fonu Yönetim Şirketleri. *Yaklaşım*, 287, Kasım, 231-238.
- Sarısu, A. (2016b). Ulusal Varlık Fonlarının Yönetim ve Teşkilat Yapısı. *Yaklaşım*, 288, Aralık, 228-235.
- Sarısu, A. (2016c). Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. Kurulmasına Dair Kanunun Değerlendirilmesi-Bölüm I&II. *Yaklaşım*, 285, Eylül, 221-227; 286, Ekim, 225-232.
- Sarısu, A. (2017a). Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş.'nin Önemi ve Değerlendirilmesi. *Yaklaşım*, 289, Ocak, 230-239.
- Sarısu, A. (2017b). Hukuk Normlarında Hiyerarşi ve Çatışma. *Yaklaşım*. S. 290, Şubat, ss.239-244.
- Sarısu, A. (2017c). Entropi, İnhitât ve Kurumsal Ölüm (Yükselmeyen Düşer / Ya Terakki Ya İnhitât). *Yaklaşım*, 293, Mayıs, 235-243.
- Sarısu, A. (2020). Özelleştirme ve Uygulamaları. İ. Kalaycı (Ed.). *Türkiye Ekonomisi: Kuram, Tarih, Politika*. İstanbul: Divan Kitap.
- SBB. (2020). Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2021 Yılı Bütçe Gerekçesi. Ekim. Ankara
- Scott, R.W. ve Meyer, J. (1991). The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence. Powell, W.W. ve DiMaggio P.J. (Eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*.
- Şimşek, Z. (1998). Üç Perspektif Işığında Örgütsel Kuramın Bugünü ve Geleceği Üzerine Bir Değerlendirme. 6. *Ulusal Yönetim Organizasyon Kongresi Bildiriler Kitabı*.
- TDK. (2021). *Güncel Türkçe Sözlük*. (İnhitât Maddesi). http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts&kategori=veritbn&kelimesec=169945 (Erişim Tarihi: 01.03.2021).
- Ter-Minassian, T. (2007). Talking Points. Tebliğ, *International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships*. International Monetary Fund; Hungarian Ministry of Finance; International Center for Economic Growth-European Center, Budapest, Hungary; March 7-8, 2007.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations In Action; Social Science Bases of Administrative Theory*. New York: McGraw-Hill.

- Tompkins, J. R. (1994). *Organization Theory and Public Management*. Belmont: Thompson and Wadsworth.
- Walsh, J. P. ve Dewar, R. D. (1987). Formalization and The Organizational Life Cycle. *Journal of Management Studies*, 24(3), 215-231.
- Weitzel, W. ve Jonsson, E. (1989). Decline In Organizations: A Literature Integration and Extension. *Administrative Science Quarterly*. 34(1), 91-109. <https://www.jstor.org/stable/2392987>
- Yalçın, K., Sürekli, A. M. (2015). Ekonominin Çeşitlendirilmesinin Bir Aracı Olarak Ulusal Refah Fonu Modelinin Türkiye Ekonomisi Açısından Uygulanabilirliği”. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(3), 1-29.
- Yeloğlu, H. O. ve Arslan, G. (2006). Örgütsel Ekoloji Kuramında Ele Alman Modellere Yönelik Alternatif Bir Yaklaşım: Model Birleştirmeleri ve Uygulamaları. *14. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiriler Kitabı*, Erzurum.

¹ Anayasa Mahkemesinin 7/7/1994 tarihli ve E.1994/49, K.1994/45-2 Sayılı Kararı.

² Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş., TVF ve mevzuat değişikliğine yönelik ayrıntılı okuma için Sarısu (2016a; 2016b; 2016c; 2017a)

³ Türk Ticaret Sicilinden “Örgütsel ölüm” nedeniyle terkin edilenlere örnek olarak; T. Çimento ve Toprak Sanayi A.Ş., Etimesgut Ağaç Sanayi A.Ş., Orman Ürünleri A.Ş., Türkiye Süt Ürünleri A.Ş., T. Gemi Sanayii A. Ş., Turban Turizm A.Ş., T. Motor Sanayi ve Ticaret A.Ş., Türkiye Demir Çelik İşletmeleri A.Ş., Türkiye Ziraat Donatım A.Ş., Yem Sanayii A.Ş., T. Gübre Sanayi A.Ş., T. Selüloz ve Kağıt Fabrikaları A.Ş., YASATAŞ Turistik Tesisler A.Ş., KÖYTEKS Yatırım Holding A.Ş. ile T. Elektronik Sanayi Ticaret A.Ş., Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri A.Ş. ve TTA Gayrimenkul A.Ş. vb. gösterilebilir.