

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTUSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**KAMU HİZMETLERİNİN YERİNE
GETİRİLMESİNDE ETKİNLİK ARACI OLARAK
ÖZELLEŞTİRME VE ARAÇ MUAYENE
HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ**

ASLAN YAMAN

2501860739

TEZ DANIŞMANI
DR. ÖĞR. ÜYESİ N. ŞEBNEM SAYHAN

İSTANBUL- 2019



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



YÜKSEK LİSANS
TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı : ASLAN YAMAN Numarası : 2501860739

Anabilim Dalı /
Anasanat Dalı / Programı : SİYASET BİLİMİ VE KAMU
YÖNETİMİ Danışmanı : DR. ÖĞR. ÜY. NAZİFE ŞEBNEM SAYHAN

Tez Savunma Tarihi : 06.09.2019 Saati : 11:00

Tez Başlığı : "KAMU HİZMETLERİNİN YERİNE GETİRİLMESİNDE ETKİNLİK ARACI OLARAK ÖZELLEŞTİRME VE
ARAÇ MUAYENE İSTASYONLARININ ÖZELLEŞTİRİLMESİ"

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 36. Maddesi uyarınca yapılmış,
sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **KABULÜNE** OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- DOÇ. DR. ERTUĞRUL İBRAHİM KIZILKAYA		KABUL
2- DOÇ. DR. ERGİNBAY UĞURLU		KABUL
3- DR. ÖĞR. ÜY. NAZİFE ŞEBNEM SAYHAN		KABUL

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- DOÇ. DR. MEHMET AKİF İÇKE		
2- DR. ÖĞR. ÜY. BURÇİN KAPLAN		

ÖZ

KAMU HİZMETLERİNİN YERİNE GETİRİLMESİNDE ETKİNLİK ARACI OLARAK ÖZELLEŞTİRME VE ARAÇ MUAYENE HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

ASLAN YAMAN

Kamu hizmetinin anlamı ve kapsamı üzerinde ittifak edilmemekle birlikte, bu kavram anayasalarda yer almış, doktrinde ve yargı kararlarında tartışma konusu edilmiştir. Devletin gerekli oluşunu kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi zorunluluğu ile açıklayan yaklaşımların yanında, milli devletlerin var oluşundan beri, her ülkenin kendi geçirdiği tarihi süreçlere bağlı olarak kamu hizmetlerinin kapsamı bazen genişlemiş, bazen daralmıştır. Devlet faaliyetlerinin, kamusal alanın genişletilmesi için siyasal karar vericiler tarafından bir faaliyet hakkında kamu yararı olduğuna hükmedilmesi yeterli olmaktadır. Nitekim; bu doğrultuda anayasalarımızda devletleştirmeye ilişkin hükümler yer almış ve siyasal otorite tarafından kamusal alanı genişleten çok sayıda karar verilmiştir. Devletin küçültülmesi ise, büyütülmesi kadar kolay bir uygulama olmamakla birlikte, 1980’lerden sonra küresel ölçekte uygulanan özelleştirme programlarıyla, kamu faaliyet alanının daraltılması ve yerine getirilme etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır. Bu çalışmada genel olarak dünyada, özel olarak Türkiye’de özelleştirme uygulamaları değerlendirilmiş ve bir örnek olay ele alınarak mutlak kamu hizmeti olan araç muayene hizmetlerinin özelleştirilmesi sonrasında etkinlik sağlanıp sağlanamadığı sorgulanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Hizmeti, Özelleştirme, Araç Muayene Hizmetleri, Karayolları Trafik Kanunu, Trafik Kazaları

ABSTRACT

EFFICIENCY INCREASING FOR FULFILLING PUBLIC SERVICES THROUGH PRIVATISATION AND PRIVATIZING TECHNICAL PERIODIC INSPECTION SERVICES AS AN ABSOLUTE PUBLIC SERVICE

ASLAN YAMAN

Despite, without having common understanding on meaning and content of “public services” in between scientists, lawyers and intellectuals, however, concept had always being placed in articles of Turkish Constitutions and discussed High Court Decisions for its scopes. Some scientist, like member of Public Services School (or Bordeaux School) tried to explain necessity of the state with the approaches of requirement to fulfill public services along with since than nation state emerged. Dependent on undergone political-historical periods in which mostly witnessed increasing tendency of obligations of the states, but rarely public services thoughts are decreased. For boosting activities of state or in the other mean, for increasing dense of public services are sufficient to have any decision which is given by policy makers and to say “having the public interest” is enough. In fact, to facilitate decision making process, our Constitutions had been having nationalization provisions in its articles since than early years of the Republic even Ottoman period. In spite of diminishing of the state as is not easy as enlarging of it, however, after 80’s with insistent privatization programs implemented in many countries which aimed diminishing volume of public for reducing taxpayers burdens and increasing effectiveness of state activities. In this work, generally privatization programs in the world and specifically absolute public service as an example in Turkey assessed. This manner, technical periodic inspection for vehicles has been questioned if “services” gained effectiveness after privatization.

Key Words: Public Service, Privatization, Technical Periodic Inspection, Law for Main Road Traffic, Traffic Accidents

ÖNSÖZ

1980’li yılların ikinci yarısından 90’ların ilk yarısının sonuna kadar bir çalışan olarak Özelleştirme İdaresi faaliyetlerinin içinde bulundum. Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşuyla yabancı teşebbüslerin elinde bulunan varlıkların millileştirilerek kamu teşebbüsleri haline getirilmiş ve ülke içindeki ihtiyaçların yerli üretimle karşılanıp sanayileşme süreçlerinin hızlandırılması amaçlanmıştı.Yeni sınai teşebbüslerin oluşturmasıyla ortaya çıkan büyük ve hantal devlet varlığının küçültülmesi ve ülkedeki teşebbüs gücüne fırsat tanınması için özelleştirme işlemlerinin samimi bir çaba ile başlatıldığına kuşku yok. Ancak, devletin ekonomik faaliyetler üzerinden, toplumsal hayat içinde kapladığı alanı dikkate aldığımızda, kökten bir dönüşüm anlamına gelen özelleştirmenin Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde etraflıca tartışılıp millete mal edilerek başlatılması yerine, hükümete büyük yetkiler tanıyan iki maddeden ibaret 3291 Sayılı Kanun gibi belirsiz bir yasal düzenlemeyle gerçekleştirilmeye çalışılması başarısız uygulamaların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Uygulamaların önereni ve işin politik sorumlusu olarak hükümetin özelleştirmeyi çeşitli platformlarda ve toplumun değişik kesimlerini içine alacak şekilde objektif tartışmalara konu etmekten ısrarla kaçınması, sert bir siyasal muhalefet yaratmasının yanında, belirsiz bir yasal çerçeve kapsamında yapılan uygulamaların “yangından mal kaçırır gibi” sloganı ile dile getirilen toplumsal muhalefetin yükselmesine neden olmuş, 1992’den 2003 yılına kadar devam eden koalisyon hükümetleri zamanında ise özelleştir-

me adına atılan adımlar çok daha etkisiz kalmış, hatta bu on yıllık dönemde özelleştirmeden hiç söz edilmeyen yıllar yaşanmıştır.

Oysa, bu kadar önemli dönüşümlerin devrim gibi büyük toplumsal olaylar yaşanmadan başarılabilmesi için gerekli iki unsurdan birisi toplumsal uzlaşma ise, diğeri de siyasal kararlılıktır. Özelleştirme idaresinde benim bulunduğum on yılda, başta çimento sektöründeki devlet işletmelerinin tamamı olmak üzere 250’den fazla özelleştirme işleminin içinde bulundum. Bu süre zarfında, hem Özelleştirme İdaresi’nin yöneticileri, hem de devlet bürokrasisinin en üstündeki Devlet Planlama Teşkilatı ve kalkınma konularını koordine eden Bakanlıklar bürokrasisinin en üst kadrolarına özelleştirme stratejisi belirleme adına bazı önerilerde bulunma fırsatım olmuştur. Bu önerilerimi kısaca; *sanayi, hizmet ve finans kesimini kendi içinde ayrı ayrı ele alarak sektörel ana planlar hazırlayıp özelleştirmenin bu planlanlarda belirlenen amaçlara uygun olarak icra edilmesi gerektiği*, olarak özetleyebilirim. Ancak bu görüşlerim karar vericiler nezdinde bir karşılık bulmamıştır.

Önerimin kabul edilmesi durumunda, ilgili sektördeki devlet işletmeleri özel sektör şirketleri ile birlikte ele alınarak ilgili alanın ihtiyaçları, kısa ve uzun vadeli sektörel hedefleri belirlenerek devlet işletmelerinin özelleştirilmesi belirlenen amaçlara uygun olarak gerçekleştirilmiş olacaktı. Önerimin ne anlama geldiğini demir-çelik sektörünü örnek vererek açıklarsak; o dönem için 20 milyon ton olan yıllık demir çelik üretiminin 17 milyon tonluk kısmı yuvarlak mamul üretim kapasitesine sahipken, daha

pahalı ve yakınımızda yer alan bölge ülkelerinde de büyük talebi olan yassı mamül üretim miktarı yalnızca 2,5 milyon ton düzeyinde kalmıştı. İlaveten büyük bir ihtiyaç olan paslanmaz çelik üretimi yapan bir tesis ise hiç kurulmamıştı. O yıllarda ülke içindeki yassı ürün ihtiyacı 10 milyon ton, paslanmaz çelik ihtiyacı 3 milyon ton kadardı.

Petrol ve gaz gibi hidrokarbon kaynakların ithalatından sonra en büyük ithalat gider kalemini oluşturan yassı mamul ve paslanmaz çelik ithalatı için 10 milyar Dolardan fazla fatura ödeniyordu. O halde; devletin elinde bulunan demir çelik tesislerinin özelleştirilmesi üretimdeki bu dengesizliğin giderilmesi ve ödemeler dengesindeki 10 milyar Dolarlık giderin tasarruf edilmesine hizmet etmesi gerekirdi.

Benim teklifimin kabul edilmesi durumunda sanayilerin ana planlarını hazırlamakla geçirilecek zaman iki yıl sürecek, ancak Beş Yıllık Kalkınma Planlarının bir parçası haline getirilerek ciddi bir ekonomik program olarak, devletin ekonomik hedefleri arasında yer alan **devlet politikası** olacaktı. Devletin ekonomik politikalarının önemli bir parçasıymış gibi uygulanması gereken özelleştirmenin, mevcut şeklinden ve önemli bir fırsatın kaçırılmış olmasından hep üzüntü duydum. İki kez katıldığım Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmalarında, genel geçer lafların edilmesinin ötesinde bir hesap kitap görmediğim gibi, kabinenin bir kaç üyesi hariç, hükümette yer alan bakanların çoğu özelleştirmenin ne kadar önemli bir ekonomik politikaolduğunun

farkında bile değildi. Türkiye’de özelleştirme planla, programla yapılmış olsaydı, bugün gıpta ile baktığımız Çin’in yakalamış olduğu sınai ivmeyi yakalamamamız için bir sebep yoktu.

Özelleştirme işlemlerinin başlamasından bir süre sonra, hükümetler, vergi dışında elde edilen, ya da elde edilmesi muhtemel gelirleri ve bunların bütçe dışında harcanabilme imkânlarını fark ettiler. Böylelikle de devletin küçültülerek özel teşebbüs ve piyasa mekanizmasına daha fazla imkân sağlama amacından hızla ve tümüyle uzaklaşıp özelleştirmeden sorumlu her atanan Bakanın aynı zamanda Hükümete bütçe dışından gelir sağlamakla da sorumlu olduğu yeni bir durum doğuruldu. Amacı yalnızca gelir elde etmek olan yeni özelleştirme uygulamaları, benim hayal ettiğim sektörel yapılanmaların, ekonomik gerekliliklerin ve potansiyel ihracat pazarlarının ele geçirilmesini hedeflemeyen, hızlı ve sürdürülebilir bir kalkınma çabalarının tümü ile sona erdiği sıradan bir ekonomik programa dönüşmüştü.

Bunların da ötesinde önemli bir sorun daha vardı. İdarede çalıştığım dönemde, özellikle başlangıç yıllarındaki amaçlardan sapılınca, sosyal fayda, ekonomik ve toplumsal yeniden yapılanma hesapları yerine çok kereler özelleştirmeden elde edilmesi muhtemel gelirlerin ne olabileceği hesaplarını yapmaya başlamıştık. Bu hesaplamalardan sonra, karşımıza, muazzam değerlere ulaştığı görülen devlet varlık ve işletmelerini satın alacak müteşebbislerin kimler olabileceği gibi devasa bir sorun çıkmıştı. Zira, ülkede bu kadar büyük miktartlı bir iş ve şirket arzını karşılayacak ne

tasarruf, ne birikmiş sermaye hatta ne de müteşebbis vardı ki; bankalardaki mevduatlarının toplamı 20 milyar Doları bile bulmuyor, bu da özelleştirme programının zamana yayılarak uygulanmasını zorunlu hale getiriyordu. Çok kereler vatandaşın elinde bulunan altın miktarları üzerine hesaplar yaptığımızı da çok net hatırlıyorum.

1994 yılında Dünya Bankası ile yapılan bir anlaşma üzerine, konu hakkında görüş alış verişine gelen uzmanlarla bu konuları tartıştığımız bir toplantıda, Dünya Bankası uzmanlarının dönüp dolaşıp bize özelleştirme ideolojisi ve danışman seçimi teknolojileri satmaya çalışmalarından son derece rahatsız olup ilgili uzmanları uyarmıştım. Bunun üzerine, hakkımda açılan soruşturmada, devlete ısrarla para verip, açılan danışmanlık ihaleleri üzerinden verilen kredileri alıp götürme tezgahını verdiğim savunmamda detaylıca yazmış ve Başbakanlık Müfettişlerine, Dünya Bankasının görevleri arasında yer alan piyasa mekanizmasının güçlendirilmesini sağlamak için hükümetlerle çalışmalarının anlamsız olduğunu anlatmıştım. Piyasa mekanizmasını güçlendirmek için, Dünya Bankasının yan kuruluşu olan International Finance Corporation (IFC) aracılığı ile hükümetten bağımsız, Türk Bankalarına, Özelleştirme İdaresinden satın alınacak işletmeler için yatırımcılara kaynak sağlamak üzere kredi açmalarının daha doğru olacağını da uzun uzun izah etmiştim. Aynı düşünceleri Başbakan SayınTansu Çiller Hanımefendiye de arz etmeme rağmen sonuç değişmedi. O zaman görevde olan Hükümet 150 milyon Dolar özelleştirme kredisi aldı ve bu para yine

danışmanlık ihaleleri üzerinden geldiği yere geri döndü. Bu kapsamda ülkenin kazandığı tek şey danışmanlık şirketi Mc Kinsey and Company adlı hukuk ve mali danışmanlık firmasıdır.

Bu kadar çok ideolojik karşıtlık içinde aynı kurum içinde kalmanın gereksizliğine hükmederek, 1996 yılı sonunda Özelleştirme İdaresinden ayrıldım. O günden bu güne kadar Özelleştirme İdaresinin temel sorununun hep aynı kaldığını görüyorum. **“Bu sene ne kadar para gelecek ?”**. 2002’den sonra tek parti Hükümetinin getirmiş olduğu siyasal istikrarla o zamana kadar gerçekleştirilemeyen pek çok uygulama gerçekleştirilerek bütçe dışında 50 milyar Dolar gelir elde edilmiştir. Bunlar içinde başarılı örnekler son derece az iken, hiçbir zaman sorgulama konusu edilemese de Türk Telekom özelleştirilmesinde olduğu gibi devasa fiyaskolar, hatta yanlışların ötesinde kasıtlı-yanlış uygulamalar bulunmaktadır.

Yapılan işin ne kadar ciddi görüldüğünü anlamak için Danıştay’a görüş almak üzere gönderilen araç muayene hizmetleri imtiyaz sözleşmesi taslağına Danıştay’ın verdiği cevaba bakmak yeterilidir. Dördüncü bölümde bundan bahsettim. Ülke olarak biz özelleştirmeyi tamamlayamadan ve arzulanan sonuçlara ulaşp ulaşmadığımızı kontrol edemeden ekonomik döngü, devletin sosyal hayatta tekrar daha fazla yer alması dönemine gelmiş görünüyor. Yeni bir yaklaşım olarak ifade edilen PPP (Public Private Partnership- devletin özel sektörle ortak olması, karma ekonomi) modelinin bu kadar

yoğun bir şekilde tartışılmasından tüm dünyada devletin küçültülmesi akımlarının sonlarına gelmiş olduğumuzu anlıyoruz.

1985-2015 döneminin tümünde gündemde kalan özelleştirme programında varılan sonuçlarla ilgili halâ ciddi bir çalışma yok. Veri elde etmek için aşılması gereken engelleri anlatmaya ise; gerek bile görmüyorum. Söylenmesi gereken diğer sözleri, ilgili olan başkalarının söylemesi dileğiyle, çalışmadan vaz geçmişken, beni teşvik ederek bu tezin ortaya çıkmasını sağlayan hocam Şebnem SAYHAN'a teşekkür ederim.

Aslan YAMAN, İstanbul 2019

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iii
ABSTRACT.....	iv
ÖNSÖZ.....	v
TABLolar LİSTESİ.....	xvi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HİZMETLERİ

1.1. Kamu ve Kamu Hizmeti Kavramları.....	6
1.2. Anayasa Metinlerinde Yer Alan Kamu Hizmetleri.....	9
1.3. İdare Hukuku Yazınındaki Değerlendirmeler.....	18
1.4. Yargı Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımının Evrimi.....	27
1.5. Kamu Hizmetlerinin Sınırı.....	33

İKİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN KÜÇÜLTÜLMESİNDE EKONOMİK ARAÇ OLARAK ÖZELLEŞTİRME

2.1. Özelleştirme Nedir?.....	36
2.2. Özelleştirmenin Nedenleri Nelerdir?.....	38

2.3. Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları.....	39
2.3.1. İngiltere’de Özelleştirme.....	41
2.3.2. Fransa’da Özelleştirme.....	46
2.3.3. Japonya’da Özelleştirme.....	50
2.3.4. Almanya’da Özelleştirme.....	54
2.3.5. Amerika Birleşik Devletleri’nde Özelleştirme.....	59
2.3.6. Eski Doğu Bloku Ülkelerindeki Özelleştirmeler.....	61
2.3.7. Rusya Federasyonu’nda Özelleştirme.....	66

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME

3.1. Tarihi Süreçlerinde Özelleştirme Düşüncesi.....	70
3.1. 1.Liberal Yaklaşımlar.....	75
3.1.2. Devletçi Yaklaşımlar.....	78
3.1.3. Yeniden Liberal Yaklaşımlar.....	78
3.2. 1980 Sonrasındaki Gelişmeler veya Yeniden Liberalizm.....	81
3.2.1. Türkiye’de Özelleştirmenin Somut Amaçları.....	83
3.2.2. Yasal Düzenlemeler.....	89
3.3. Gerçekleştirilen Özelleştirmeler.....	95

3.3.1. Özelleştirme İdaresinin Gerçekleştirdiği Özelleştirmeler.....	96
3.3.2. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Tarafından Yapılan İşlemler.....	97
3.3.3. Ulaştırma Bakanlığı’nın Uygulamaları.....	99

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ARAÇ MUAYENE HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

4.1. Kamu Hizmetlerinin Gördürülmesinin Özelleştirilmesi	103
4.2. Araç Muayene Hizmetleri.....	104
4.3. Araç Muayenesine Yetkili Kuruluşlar.....	106
4.4. Araç Muayene Hizmetlerinin Özelleştirilmesi.....	107
4.5. Araç Muayene Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Hukuki Süreçler	115
4.5.1. İhalelere Karşı Açılan İptal Davaları.....	116
4.5.2. Danıştay 8. Dairesinin “Yönetmelik” Hakkındaki Kararı.....	120
4.5.3. Anayasa Mahkemesinin 35. Maddeye İlişkin Kararı.....	121
4.5.4. İmtiyaz Sözleşmesi Hakkında Danıştay’ın Görüşü.....	123
4.6. Araç Muayene Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Sonuçları.....	126
SONUÇ	137
KAYNAKÇA.....	139

EKLER.....	145
-------------------	------------



TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1 Özel ve Kamusal Mal ve Hizmetlerin Karşılaştırılması	23
Tablo 2 Kamusal ve Yarı Kamusal Mallar.....	24
Tablo 3 Devletin Anayasadan Kaynaklanan Yerine Getirmesi Gereken Kamusal Görevleri.....	25
Tablo 4 Gelişmiş Ülkelerde Özelleştirmenin Neden ve Amaçları.....	38
Tablo 5 Çin’de Tarım Dışı Sektörlerdeki Devlet İşletmelerinin Payı.....	61
Tablo 6 Eski Doğu Bloku Ülkelerde Özelleştirme Gelirleri.....	65
Tablo 7 1986-2018 Yılları Arasında Yapılan Özelleştirmeler.....	97
Tablo 8 YID İşlemlerinden Elde Edilen Gelirler.....	101
Tablo 9 Devirden Önce Muayene Edilen Toplam Araç ve Elde Edilen Gelir.....	111
Tablo 10 Araç Muayene Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Amaçları ve Elde Edilen Sonuçlar.....	128
Tablo 11 Trafik Tescili Yapılmış Araç Sayısı, Muayene Edilen Araç Sayısı Kaza Sayısı ve Kaza Oranları.....	132
Tablo 12 Ölümlü Yaralanmalı ve Maddi Hasarlı Trafik Kazaları.....	134
Tablo 13 Araç Muayene Hizmetlerinden Elde Edilen Gelir ve Devlet Payları.....	135

GİRİŞ

Devletin işlev ve görevleri, özellikle milli devletlerin kuruluşundan sonra daha fazla olmak üzere, sıklıkla tartışma konusu haline getirilirken, tartışmaya nerede ise yapışık ve kamu başlığı altında toplanan ‘kamu yararı’ ve ‘kamu hizmeti’ kavramları da katılmaktadır. İnsanların bir arada bulunduğu yerde, bireylerin bazı alanlarda kendi temel ihtiyaç ve sorunlarını tek başlarına veya işbirliği/işbölümü yaparak çözümlemeleri mümkünken, toplulukta bulunan her bir bireyden aşkın olmak üzere topluluğun tümünü ilgilendiren ortak yararlar da ortaya çıkmaktadır. Aklımıza ilk geliveren örnekler; topluluğun güvenlik ihtiyacının karşılanması, toplulukta asayişin sağlanması, suç ve suçluyla mücadele edilmesi, su temini, ortak kullanımdaki yolların yapılmasıdır. Toplumun yararına olan ve yerine getirilmesi gereken bu hizmetlerin örneklerini daha da çoğaltabiliriz. O halde, toplumun birlikte yararlanacağı hizmetlerin somut olarak ortaya çıkarılıp, o toplumu oluşturan bireylerin kullanımına sunmaya yönelik faaliyetleri kamu hizmetleri olarak nitelendirmemizde bir sakınca yoktur.

Bu noktada, önümüze cevaplanması gerçekten zor olan, kamu hizmetlerinin hangi hizmetlerin yerine getirilmesine kadar genişleyeceği, hangi hizmetlerin yerine getirilmesinin ortak faydayı sağlamaya yönelik olduğuna kimin karar vereceği gibi önemli sorular gelmektedir. Bu sorulara verilen cevaplar Seviş Hocamızın “anayasalar bir toplumun geçirdiği siyasal tarih süreçlerinin sonucudur” deyişini haklı çıkarır şekilde toplumsal örgütlenmenin oluşma şekline göre belirlenmektedir. Örneğin, Kıta Avrupası’nda, üretim yapan bir ticari şirketin kurulması ve faaliyet

göstermesinde kamu hizmeti yerine getirilmesi bulunabilirken, bir başka yerde, mesela, Amerika Birleşik Devletlerinde aynı faaliyetle kamu hizmetinin herhangi bir bağı olamayacağı düşünülmektedir. Yaklaşım farkını doğuran, her iki yerde farklı tarihi süreçlerin yaşanmış olmasıdır. Hatta sorunun kapsama alanı, devletin tüm faaliyetlerini kamunun ihtiyaç duyduğu hizmetlerin yerine getirilmesinden ibaret sayan anlayıştan, ellerinizi cebimizden çıkarın diye feryat ederek ne kadar az devlet, o kadar iyi toplum düşüncesinin kuramsal temellerinin geliştirilmesine kadar uzanmaktadır. Diğer yandan, üzerinde bu kadar çok tartışma olmasına rağmen bu iki kavramın herkes tarafından kabul edilebilir genel geçer bir tanımı da yoktur. Her toplumun kendince bir kamu hizmeti alanı bulunmaktadır.

Bir diğer sorun, modern devletlerin toplumda sahip olduğu geniş işlevlerle birlikte bu işlevleri yerine getirirken sahip olduğu imkân, güç ve genişleme eğiliminin nasıl ve ne şekilde düzenleneceğidir. İdare hukuku açısından bir hukuki rejimi ifade eden kamu hizmeti kavramının söz konusu edilebilmesi için hizmeti görenin idare olması şartı aranmamakta, hatta herhangi bir faaliyetin kamuya yararlı olması yanında kamusal ayrıcalık ve belli bir yükümlüğün yerine getirilmesi durumunun varlığı halinde kamu hizmeti alanı daha da genişletilmektedir. 24, 61 ve 82 Anayasalarımızda da yer aldığı üzere kamu hizmeti olmayan bir hususta bile devletin karar vermesi ile devletleştirme yapılarak kamu hizmeti alanının genişletilebilir nitelikte olmasına özel bir önem verilmiştir. O halde, bir hizmetin kamu hizmeti sayılması için idari otoritenin o hizmeti veya mal üretimini kamusal sayması yeterlidir. Bunun örnekleri çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümlerinde ele alındığı üzere gerek ülkemizde, gerekse Avrupa’da sıklıkla görülmüştür.

Kamu hizmetleri ile ilgili olarak, özellikle Amerikan düşüncesinde yoğun bir şekilde görülen ve zaman zaman diğer ülkelerin siyaset yapıcılarını da çeşitli yollardan etkileyen bir başka yaklaşım da devletin kamusal hayatta kapladığı alanın daraltılması yaklaşımıdır. Tarih boyunca, nadiren de olsa, çeşitli nedenlerle başvurulmuş kamu hizmetleri alanının (devletin) daraltılması düşüncesi 1980’lerden sonra yoğunluk kazanarak sistematik ve kapsamlı bir şekilde uygulamaya konulmuştur. Başlıca yöntemleri *yasal serbestleştirmeler* ve *özelleştirme* olan devletin küçültülmesi uygulamaları için her ülkenin farklı nedenleri olmakla birlikte, en başarılı uygulama olarak Çin’de kamu kavramı çok özel bir alana çekilerek devletin iktisadi faaliyetlerini özel kişi ve kuruluşlara terk etmesi, en başarısız örnek olarak kamuya ait malların yağmalanmasının aracı olarak Rusya örneği ortaya çıkmaktadır. Ülkemizdeki uygulamalarında, çimento sanayi örneğinde olduğu gibi, zaman zaman çok başarılı sonuçlar elde edilmiş ve özelleştirmeden sonra sektör yeni yatırımlarla birlikte hızla büyüyerek dünyanın en büyük ikinci üretim merkezinin Türkiye olmasını sağlamıştır. Bazen de et ve süt sanayilerindeki başarısızlıklarla en büyük kamu hizmeti diyebileceğimiz sağlıklı bir toplumun varlığını sürdürmek için gerekli ana besinlerin temin edilmesinin çok pahalı ve çok zor hale gelmesine yol açılmıştır.

Dört bölümden oluşan bu çalışmanın birinci bölümünde, kamu hizmeti kavramı ve bu kavram üzerinden 1876 yılında kabul edilen ilk anayasadan, 1982 yılında kabul edilen son anayasaya kadar kavramın hangi anlamlara geldiği ve alanının ne kadar genişleyebileceğinin anayasalarda nasıl düzenlendiği üzerinde durulmuştur. Kamu hizmeti kavramının İdare Hukuku yazınında nasıl tanımlandığı

ele alınmış ve Yüksek Yargının toplumsal gelişmelere bağılı olarak kamu hizmeti kavramını nasıl yorumladığına yer verilmiştir.

Çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümlerinde, Dünyada ve Türkiye’de kamu hizmeti alanını daraltıcı bir uygulama olarak özelleştirme kavramı ve özelleştirme uygulamalarına yer verilerek, özelleştirmenin liberal devlet düşüncesi çerçevesinde kamu hizmetleri alanını nasıl daralttığı ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın dördüncü bölümü, tam kamusal hizmet olan araç muayene hizmetlerinin özelleştirilmesine ayrılmış ve konu yakından incelenerek, özelleştirme öncesi yaklaşım ve nedenler, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’ın tam kamu hizmeti olan muayene hizmetleri ile ilgili verdiği kararlar incelenmiştir. Araç muayene hizmetlerinin özelleştirilmesinin üzerinden on yıl geçtikten sonra elde edilen sonuçların, idari makamların ifade ettiği ve yüksek yargı organlarının vermiş olduğu kararlarda belirtilen amaçlara erişip erişmediği değerlendirilmiştir.

Bu yönüyle, çalışmanın araştırma yöntemi nicel yöntemdir. Çalışma sırasında, kamu hizmetleri ve özelleştirme ile ilgili idare hukukunun yazılı kaynakları taranmış, araç muayene hizmetleri hakkında İdare Mahkemeleri, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararlar gözden geçirilerek ilgili bölümlerde genişçe yer verilmiştir. Türkiye’deki karayolları ile ilgili istatistikler Türkiye İstatistik Kurumu’ndan (TÜİK), Avrupa ile ilgili istatistikler Avrupa Birliği İstatistik Yıllıklarından elde edilmiştir. Bu çalışmanın önsözünde belirtilen nedenlerle varılan sonuçların denetlenmesine yönelik çok az çalışma olduğu, hatta sonuçların çok da

önemsenmediği ve bu özelleştirme ile parasal bir kaynak yaratılmasının üzerinde daha çok durulduğu gözlenmiştir.



BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HİZMETLERİ

1.1. Kamu ve Kamu Hizmeti Kavramları

Kamu kavramı üzerinde fikir birliğine varılmış olmamakla birlikte, hukuk yazınında daha önceden kullanılan umum veya amme kelimesinin Türkçe karşılığı olarak önerilmiştir. Arapça bir kelime olan amme, amm köküne dayanır ki; bu kökten türetilen kelimeler Türkçede çoğunlukla bütün, tüm, hepsi ve tamamı kelimeleriyle ve en yakından görüleceği üzere, genel gibi kelimelerle karşılanmıştır.

23 Ekim 1925 tarihli ve 699 numaralı Şûrayı Devlet Kanununun 19. maddesinde "Hidematı Umumiye" kavramının kullanılmasına ve kavramın 1938 de "Umumî Hizmetler" olarak değiştirildiğine bakarsak "Kamu Hizmeti" sözünün Fransızcadaki "Service Public" tabirinin tercüme edilmesi için önce Farsçadan-dilbilgisi kuralı da dahil- olduğu gibi alınarak "Hidematı Umumiye" kavramının yerleştirildiği anlaşıyor. Almanca "Service Public" kavramına karşılık olarak "Öeffentliche Anstalt" deniyor. Zaman içinde "Hidematı Amme" yahut daha çok da Türk dili tamlama kurallarına uygun olarak "Amme Hizmeti" denildiği görülüyor. Fakat kelimenin etimolojik yapısı itibarıyla "Public" kelimesinin sıfat olmasına karşılık "Amme" kelimesinin isim olması nedeniyle, sıfat bir kelimenin isim bir kelime ile karşılanmasını pek uygun bulmayanlar "Umumî Hizmet" veya "Hidematı Umumiye" tabirlerini kullanmaya devam etmiştir. "Public" sıfatının Türkçedeki

karşılığı "kamusal" olduğundan "Kamusal Hizmet" demek daha uygun ise de "Kamu Hizmeti" tabiri genel olarak benimsenmiştir (Derbil, 1950, C7 :3-4).

Yunus Emre'nin "Biz kimseye kin tutmayız / Kamu âlem birdir bize" deyişinde görüldüğü üzere, Türkçede kamu kelimesi ile öne çıkarılan kavram, umum kavramının ifade ettiğinden anlam olarak daha geniş bir alanı ifade etmek üzere öne çıkmaktadır. Yunus'un dizelerinde kullanılan kamu; genel anlamındaki umumdan sınırları belirsiz olmayan bir bütünlüğü ifade etmesi bakımından daha aşkın ve üstün bir anlamla yüklüdür. Türk Dil Kurumuna göre, "umum" kelimesi hem sıfat olarak bütün, tüm ve kamu anlamlarında, hem de zamir olarak herkes, halk, ahali anlamlarında kullanılabilmektedir.

İdare Hukuku yazınında Fransızca "Service Publique" kavramında yer alan "Publique" kelimesi üzerinde durularak bu kelimeye karşılık "umumî", "amme", "kamusal", "kamu" gibi çeşitli karşılıklar ileri sürülmüşse de "Service" kelimesine karşılık "hizmet" kelimesini kullanmakta tereddüt edilmemiştir. Fransızcadaki "Service" kelimesi Latince kölelik manasına gelen "Servitium" kelimesinden türetildikten sonra zamanla değişik ve kapsamlı anlamlar kazanmış, hizmet, görev, ödev gibi dinamik anlamları yanında durum, takım, teşkilât gibi statik anlamlarda da kullanılmıştır. Benzer statik anlamda kullanım Rusçada da görülmektedir. "Service" kelimesinin Rusçadaki karşılığı olan "slujba" tam olarak idari birimleri ifade ederken, kamu hizmeti için "gosudarstvennaya slujba" kavramı kullanılmaktadır. Türkçede idari birimler için "hizmet" kelimesine statik bir kapsam yükleyerek "teşkilât" anlamını çıkarmak oldukça güçtür. "Posta Hizmetleri veya "Kolluk

Hizmetleri” denildiğinde kamusal bir teşkilattan ziyade daha çok yerine getirilen bir kamusal görev anlaşılmaktadır (Derbil, 3-4).

Anayasa ve idare hukuku bilimleri açısından devlet faaliyeti anlamına gelen ve kamu yararından başlayarak, kamu hizmeti, kamu gücü, kamu görevi, kamu yönetimi, kamu düzeni, kamu görevlisi, kamusal alan gibi bir takım yardımcı kavramlarla zenginleşirken, İngiliz-Amerikan hukuk sisteminde daha çok sermaye piyasası hukukunda öne çıkan kamu, doğrudan doğruya halk anlamına gelir. Örneğin bir şirketin hisseleri halka arz edilerek, talep edenler arasında herhangi bir fark gözetilmeksizin satılmışsa, o şirket kamusal nitelikli bir şirket haline gelmiş ve kamusal bir şirket olması nedeniyle de faaliyetleri, hesapları, denetimi, genel kurulu, kar payı dağıtması gibi konular kamusal nitelikli bir şirketin uyması gereken kurallara göre düzenlenmiştir. Kamu kavramının toplumsal açıdan belli bir yapılanma etrafında bir araya gelişi ifade etmesi itibarıyla doğrudan doğruya devlet faaliyetleri ile ilgili olduğu görülüyor.

Kamu ile devlet kelimeleri arasında var olan bu yakın bağ dikkate alındığında, kamu hizmeti kavramının incelenmesinde, ister istemez, devlet faaliyetlerinin yerine getiriliş biçimleri, kapsamı, boyutu ve kavrama yüklenen anlamdaki değişimle birlikte, devletin hizmet alanı ve bunların ortaya çıkardığı hukuk ile ilişkilendirilerek değerlendirme zorunluluğu doğmaktadır. Bu nedenle, bazı yaklaşımlarda kamu hizmeti, devletin faaliyetlerine eşitlenmiş olduğundan devletin varlığı bir kamu hizmetinin yerine getirilmesinin gerekli olması ile açıklanmaktadır. İdare hukuku yazınında devletin varlık sebebinin, ortak ihtiyaçların karşılanması,

toplumun geneli için faydalı ve gerekli olan faaliyetlerin yapılması zorunluluğu olarak tarif edilirken, kavramda içkin olan bireysel yarar ve çıkarların görmezden gelinmesi zarureti dolayısıyla da üstün bir kudret kullanmasının gerekli olduğunun göz önünde bulundurulması gerektiğine dikkat çekilir.(Onar, 1966, C I :1-10) Hatta alınan kararların, adına karar alınan toplulukla bağını koparacak kadar ileri giderek, idarenin varlık sebebi ve temel amacının kamu yararını sağlamak olması dolayısıyla, idarî kararların idarenin tek yanlı iradesiyle alınacağı, idari faaliyetlerde kural olarak ilgililerin rızası ve onayının aranmak zorunda olunmadığı ve idarenin, uygulamaya yönelik kararlarını tek taraflı olarak hayata geçirmekle görevli ve yetkili olduğu ileri sürülmüştür.(Balta, 1972, C I: 3)

Yukarıda değindiğimiz kamu kavramıyla birlikte kullanılan tamamlayıcı kavramların zenginliği normatif düzenleme alanında, bilim dünyasında ve yargısal alanda zengin bir birikimin oluşmasını sağlamıştır. Bu nedenle, kamu hizmeti kavramına yaklaşımları toplumsal hayatın devlet düzeni içinde tanzim edilmesi şeklini belirlemesi nedeniyle Anayasal süreçlerimizde ortaya çıkarılan metinlerde, bilim dünyasında yapılan çalışmalarda ve yargı kararlarında ele alınış şekillerine göre ayrı ayrı değerlendirilmesi zorunludur.

1.2. Anayasa Metinlerinde Yer Alan Kamu Hizmetleri

Kanun-i Esasi adını taşıyan ve 9 ay uygulanma şansı bulan ilk anayasamız 1876 yılında, yarım yüzyıl kadar önce başlatılan devletin merkezileştirilerek eşit yurttaşlık, dil ve düşünce planında milletleşme ve ülkenin batılılaşması için başlatılan ıslahat

abalarının, her ne kadar sonuçları farklı olsa da, meşrutî bir sistemle talandırlması amacıyla iç ve dış taleplerin karşılanması düzenlemek üzere yürürlüğe konulmuştur (Berkes, 1996: 309-340). Devlet ve devlete atfedilen görevlerin yeniden tanımlanması itibarıyla kısa süreli de olsa yürürlükte kalan 1876 Anayasasının kabul edilme süreçleri ve anlamı üzerinde biraz durmak gerekir.

Reşit Paşa geleneğinin temsilcisi ve “Tanzimat Sürecinin” ülke içindeki sahibi olan Âli Paşa’nın 1871’deki vefatı yanında, Tanzimat’ın Batıdaki destekçisi Fransa’nın Almanya’ya yenilmesi sonrasında “Tanzimat Süreci” fiilen ve tamamen sona ermiş ve devletin yeniden yapılandırılması adına devlet ricali ve aydınlar arasında başlıca üç eğilim gelişmiştir. Bu eğilimler; Mustafa Fazıl Paşa’nın (İslam Ansiklopedisi, 2006 C 31: 301-302) görüşlerinden etkilenmiş olan Mithat Paşa’nın başı çektiği devletin özerk vilayet veya bölgelerden kurulu federal bir devlet olarak örgütlenmesi, din, dil ve milliyet farkı gözetilmeksizin eşit sayılan vatandaşlarla devletin ilişkilerini düzenleyecek, onları birbirine bağlayacak temel bir yasa yapma düşüncesi ve Namık Kemal’in başı çektiği Müslüman-Hıristiyan uzlaşması ve Müslümanların İttihadı (birleşmesi) yoluyla vatan sevgisi üzerine inşa edilmiş bir devlet düzeni kurma eğilimleridir. (Berkes, 310). Ancak, Hüseyin Avni Paşa’nın ileri sürdüğü askeri diktatörlük kurulması, Cevdet Paşanın ileri sürdüğü akıllı bir Padişah önderliğinde Tanzimat ilkelerinin uygulanması ve Tanzimat da dâhil olmak üzere şeriatın emretmiş olduğu saltanatın mutlak olduğu bir hilafet rejiminin ihya edilmesi görüşlerini ileri süren ve anayasa yapılmasına itiraz eden eğilimler de vardır. (Berkes, 313) Anayasal bir meşrutiyet talep eden eğilimlerden Mithat Paşa ile Namık Kemal’in devlet tasavvurları, Prens Sabahattin’in teşebbüs-ü şahsi ve ademi

merkeziyet görüşü ile Ahmet Rıza Bey'in devletin daha çok merkezileştirilmesi görüşleri üzerinden sürdürülmüştür.

Oldukça çekişmeli ve çetrefilli geçen 1876 Anayasasının ilan edilmesi sürecini etkileyen 7 aylık süreyi şu şekilde özetleyebiliriz: Abdülaziz döneminin halkı ezen iktisadi ve siyasal sorunları başta devlet adamlarını olmak üzere toplumsal kesimleri çözüm aramaya itmiş, III. Selim'in hallinden sonra darbelerden uzak duran ordunun siyasal sürece yeni yapısı ile dahil olması sonucu ulema-asker ve bürokrasinin işbirliği ile bir saray darbesi sonucu, önce Nedim Paşa Sadrazamlığındaki hükümet, peşinden de Abdülaziz tahttan uzaklaştırılmıştır. Darbe sırasında yapılan genel gösterilere 1838 İngiliz Serbest Ticaret Anlaşması sonrasında işlerini tamamen kaybeden küçük imalatçı ve esnaf loncaları da destek vermiştir(Tanör, 2008 : 124-132).

İçerideki bu şartların yanında, 1875 yılındaki Sırp İsyanının (Hersek İsyanı) Balkanlarda ortaya çıkardığı boşluğun Rusya tarafından doldurulmasının önüne geçmek üzere Avusturya Macaristan İmparatorluğu tarafından ıslahat talep eden Andrassy Notası verilmiş ve yılın sonunda da Notada belirtilen konulara tartışmak üzere İstanbul'da bir konferans tertip edilmesi kararlaştırılmıştı. (Gyula Andrassy Macaristan Eski Başbakanı ve Avusturya- Macaristan Dışişleri Bakanı) Nota'da talep edilen hususlar şunlardan oluşuyordu: Hristiyanlara tam bir din serbestliği, vergilerde düzenleme, kadastro ıslahatı, Hristiyanlarla Müslümanlardan bir Meclis oluşturulması ve toplanan vergilerin sadece mahalli ihtiyaçlar için kullanılması. Bu Nota, devletin yönetim kademesinde zorlama ile değil kendiliğinden bir düzenleme

yaparak ÷lkeye müdahale edilmesinin önüne geçilmesi için bir gerekçe oluşturarak Anayasal sürecin hızlanmasını sağlamıştır. Bir başka önemli gelişme de 1830 Mora ayaklanması sonrasında Yunanistan’da, peşinden Sırbistan Monarşisinin düzenlenmesinde, Romanya’da ve ÷lke içindeki gayrı Müslim cemaatlerin düzenlenmesi için çıkarılan Cemaat Nizamnameleriyle anayasa anlamına gelecek hukuki düzenlemeler yapılmış, Belçika, Fransa ve Prusya’da da anayasa ilan edilmişti. Böylece devlet kendi sahip olmadığı bağılı devletlerinin veya kendi tebaası olan Hristiyanların anayasalarını onaylamak durumunda kalmıştı.

Berkes, 1876 Anayasasını halk arasından oluşturulmuş bir kurucu meclis tarafından hazırlanmamış ve sonrasında yeniden halkoyuna sunularak kabul edilmemiş olmasının “Charte” demek olduğunu, bu nedenle de hükümetin meşrut yani şartlı olmadığını, Anayasanın hükümdarı hiçbir şartla bağlamadığını, tam tersine Anayasanın hükümdarın iradesine sıkı sıkıya bağlanmış olduğunu ileri sürer. Berkes’e göre Anayasanın temeli egemenliğin halkta olduğu doktrini değil, egemenliğin Tanrı’da ve onun yeryüzündeki halifesinde olduğu doktrinine dayanmaktadır. Son söz daima hükümdardadır. Anayasanın kendisi halife padişaha parlamentoyu kapama ve kanunu askıya alma yetkisi tanımıştır. Yine anayasanın 5. Maddesine göre zatı şahanelerinin kişiliğı kutsal ve sorumsuzdur (Berkes, 334).

Tanör ise, Anayasanın ilanından önce yurtiçinden gelen baskıların kitlesel boyutlara ulaşmadığı “milli bir devrim veya ayaklanma” olmamakla birlikte, Anayasanın ilan edilmesinin bir bağış veya lütuf sayılamayacağını ve padişahın bir yazısı ile yürürlüğe girmiş olmasının da anayasayı yapan gücün padişahın

iradesinden ibaret olmamasından yola çıkarak bu Anayasanın ilan edilmesi için toplumsal bir talep bulunmadığı sonucunu çıkarmanın yanlış olacağı, Anayasanın temelinde toplumsal zorlama ve itki olduğunu kabul ederek Berkes'in görüşlerine itiraz etmiştir (Tanör, 127).

Anayasanın ilan edilmesi Tersane Konferansının yapılmasını engellemediği gibi Konferansta alınan kararlar en sert biçimde tebliğ edilmiş, taleplerin reddedilmesi üzerine de Nisan 1877'de Rusya tarafından Osmanlı Devletine savaş ilan etmiştir. Savaş ilanının hemen öncesinde 19 Mart 1877'de açılan ilk parlamento 13 Ocak 1878'de Rusya ile imzalanan mütarekeden bir ay sonra 13 Şubat 1878'de anayasanın padişaha verdiği yetkiye istinaden tatil edilmiştir (Berkes, 336).

1878'de askıya alındıktan sonra 1908'de yeniden yürürlüğe konulan Anayasa, 1909, 1914, 1916 ve 1918 değişiklikleriyle, her ne kadar kuvvetler ayrılığını tesis etmek, devletin kurucu görevlerin tanımlamak, temel hak ve özgürlüklerin ve bu alanların sınırlarını belirlemek, yargısal süreçlerdeki kanuni şartları ortaya koymak gibi temel anayasal unsurları taşımasa da, devlet gücünün dağılımında var olan yoğunluk merkezlerine yeni süreçler eklemiş ve her iki dönemde de kamu hizmeti tanımı Anayasa ve değişiklik metinlerinde yer almamıştır. Devlet faaliyetlerinin yerine getirilmesinde bireylerin hukukunun korunması da devlet görevleri arasında sayıldığından Anayasanın aşağıdaki hükümleri kamu hizmeti alanları olarak değerlendirilebilir (Türk Anayasa Hukuk Mevzuatı, 2013: 161-180).

- a) Devletin dini İslam olmakla birlikte hangi dinden olursa olsun dini ibadetlerin serbestçe yerine getirilmesini sağlamak (madde 1),
- b) Anayasa’da belirtilen hürriyetlerin serbestçe kullanılmasını sağlamak, (8-26),
- c) Oluşturulan özel ve genel eğitim kurumlarını denetlemek (madde 16),
- d) Yargılama görevini yerine getirecek yargı mercilerini oluşturmak ve hâkimler tayin etmek (madde 23,81-91),
- e) Kanun yapmak ve kamusal hizmetleri yerine getirmek üzere Bakanlar Kurulunu oluşturmak,
- f) Gelir ve giderleri gösteren bir bütçe hazırlamak ve bu bütçeyi öngörüldüğü şekilde harcamak (madde 97-107),
- g) Vilayet idareleri oluşturarak yol, okul, kamu binaları vs yapımı, dayanışma sandıkları kurmak, ziraatı geliştirmek, asayiş sağlamak gibi görevleri yerine getirmek(madde108-112).

1876-1921 arasında yaşanan büyük savaşlar, iç kargaşalar ve asayiş sorunlarından kaynaklanan nedenlerle yukarıda sayılan bu kamu görevlerinin eksiksiz yerine getirildiğini söylemek zordur. Şartların getirdiği zorlamalara 1920 yılında fiilen 1923 yılında hukuken Osmanlı Devleti’nin sona ermesiyle kurulan Türkiye Cumhuriyeti 1921 ve 1924 yıllarında yeni anayasalarını ilan ederek devlet yapılanmasının gerektirdiği unsurlara Anayasalarında yer vermiştir.

Cumhuriyet Anayasalarının ilki olan 1921 Anayasasını savaş şartlarının gerekli kıldığı ve daha çok da milli mücadele hareketinin devlet gibi hareket ettiğini

göstermek üzere hazırlanmış olduğunu söylemek yanlış olmaz. Yine de 1921 Anayasasına göre;

a) Türkiye Devletinin Büyük Millet Meclisini oluşturarak, Kurtuluş Savaşını yürütmek ve ülkenin yönetilmesi için kanun çıkarmak,

b) Bakanlar Kurulunu oluşturmak, İl İdareleri ve İl Şuralarını kurmak,

başlıklı hükümlerinin kamu hizmetlerini yerine getirmek için düzenlenmiş hükümler olduğunu söylemekte de bir sakınca yoktur. Milli mücadelenin kazanılıp, kurucu iradenin devletin yeni yapılanmasının Cumhuriyet olmasına karar vermesi ile daha kapsamlı bir Anayasa hazırlanarak 1924’de yürürlüğe konmuştur (Karlıkl,2002:1-4).

Cumhuriyetin ilan edilmesinden sonra 1924 yılında yürürlüğe giren Anayasa’nın Türklerin modern anlamda ilk anayasası olduğunu söyleyebiliriz. 1924 Anayasasında da yasama, yürütme ve yargı hizmetlerinin yerine getirilmesi kamu hizmeti olarak değerlendirilmiş, temel hak ve özgürlükler ”Türklerin hukuku medenisi” başlığı altında düzenlenerek bu hak ve özgürlüklerin korunmasının bir devlet görevi olduğu belirtilmiştir. 1924 anayasasının 74. maddesi ile ilk kez olmak üzere “menafi-i umumiye” başlığıyla kamu yararı kavramı altına kamulaştırmanın şekil ve kapsamı düzenlenmiştir.

1924 anayasası başta metnindeki dil düzenlemeleri olmak üzere pek çok değişikle 1960 yılına kadar yürürlükte kalmış, 1961 yılında kabul edilen yeni anayasayla, kamu kavramı, yeni oluşturulan kamu kurum ve kuruluşları ve bunlara ilişkin devlet faaliyetleri detaylı olarak düzenlenmiştir.

1961 Anayasasıyla devletin klasik fonksiyonlarını gösteren kurumsal düzenlemelerin yanında; Cumhuriyet Senatosu, Milli Güvenlik Kurulu, Devlet Planlama Teşkilatı, Anayasa Mahkemesi gibi yeni kurumlar oluşturulmuştur. Anayasada kamu yararı ve kamu hizmeti kavramına da sıklıkla vurgu yapılmış, anayasanın daha başlangıç kısmı sayılabilecek 11. Maddesinde temel hak ve hürriyetlere kanunla getirilebilecek kısıtlamalara da bir kısıtlama getirilerek “...kamu yararı, genel ahlak, kamu düzeni, ...gibi sebeplerle de olsa bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunulamayacağı” düzenlenmiştir.

1961 Anayasasının tüm düzenlemeleri bir arada değerlendirildiğinde, kamucu bir bakışın hâkim olduğu ve kamusal düzenlemelerin öne çıkarıldığı görülür. Örneğin; ilk kez düzenleme konusu edilen kamu görevi yapan birisine yöneltilen isnadın ispat edilmesi hakkının kullanılması, ancak kamu yararının var olması halinde kullanılabilecek, kamulaştırma ancak kamu yararının gerektirdiği hallerde mümkün olabilecek ve kamu hizmeti özelliği taşıyan özel teşebbüsler kamu yararının gerektirdiği hallerde devletleştirilebilecektir. Kamu hizmetlerinin gerekli kıldığı şartlara göre illerin oluşturulması ve bir kamu hizmetinin gördürülebilmesi için bir araya getirilmesi mümkündür. Ormancılık kamusal faaliyet alanı olarak kabul edilmiş, ormanların korunması ve ormanlık sahaların genişletilmesi bir devlet görevi haline getirilmiştir.

Daha sonra üzerinde büyük tartışmalar yapılan kamu hizmetine ve kamu hizmetlerinin kimler tarafından yerine getirileceğine ilişkin esas düzenleme, Anayasanın 117. maddesi ile ele alınan “ devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin

genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar eliyle görülür” düzenlemesidir ki; 1982 anayasasında da bu hüküm aynen muhafaza edilmiştir.

1982 Anayasasıyla daha önce hükümlerden çıkarılan devletin temel amaç ve görevleri tarif edilmiş ve kamu hizmeti kavramına yeni bir boyut kazandırılmıştır. Anayasanın 5 ve 10. maddelerine göre; “milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak, hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamak ve kadın-erkek eşitliğini sağlamak devletin görevi olarak kabul edilmiştir. 39. maddesindeki ispat hakkının kullanılmasında yine kamu yararı aranmış, kıyılardan yararlanmayı ve toprakların verimli kullanılmasını düzenleyen 43. maddesinde, tarım alanlarının kullanımını düzenleyen 45. maddesinde ve kamulaştırmayı düzenleyen 46. maddesinde kamu yararının gözetilmesi zorunlu kılınmıştır.

Kamu yararı başlığı altında yapılan bir diğer düzenleme 47. maddede yer almaktadır. Devletleştirme ve Özelleştirme başlığı ile düzenlenen maddeye göre devletleştirme ile özelleştirme birbirinin zıttı işlemler olarak kabul edilmiş, “kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüslerin, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebileceği” ve 1999 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile de “devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usullerin kanunla düzenleneceği, kamusal yatırımların ve kamu hizmetlerinin özel hukuk sözleşmeleri

ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırabileceği veya devredebileceği” hüküm altına alınmıştır.

Anayasada kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ile ilgili 47. maddesinde yapılan bu düzenleme, kamu hizmetini yerine getirecek görevlilerin kimler olacağını düzenleyen 128. maddesiyle çelişmektedir. 128. maddeye göre kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmelidir, Bu durum; aşağıda değerlendirildiği üzere yargıya taşınan bir konu olmuş ve Anayasa Mahkemesinin yorumuyla hukuki çelişki ortadan kaldırılmıştır. Anayasada kamu hizmetinin, kamu yararı kavramıyla birlikte öne çıkarıldığı bir diğer düzenleme 169. maddede yer almaktadır. Madde ile ormanların korunması ve gözetilmesi, yetiştirilmesi ve çoğaltılması, yönetilmesi ve işletilmesi kamusal bir görev olarak devlete verilmiştir. Ormanlık alanlar özel mülkiyete konu edilemeyeceği gibi, sadece kullanım hakkının verilebilmesi için de kamu yararı olması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

1.3. İdare Hukuku Yazınındaki Değerlendirmeler

Kamu hizmeti kavramını yukarıda verilen anayasal çerçeveleri göz önünde bulundurup idare hukuku yazınında da üzerinde en çok ittifak edilen tanıma uygun şekilde, *“genel ve ortak ihtiyaçların karşılanması amacıyla, toplumun tüm bireylerinin eşitçe yararlanabileceği ve zaman içinde değişiklik gösterebilen ancak yerine getirilmesi süreklilik arz eden hizmetler”* olarak tanımlamamız mümkündür.

Türk İdare Hukukunun kurucu bilim insanı olarak kabul edilen Sıddık Sami ONAR'a göre kamu hizmeti; “Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların nezaret veya murakabeleri, kontrolleri altında umumi ve kolektif ihtiyaçları karşılamak ve tatmin etmek, amme menfaatini sağlamak için icra edilen ve umuma arz edilmiş bulunan devamlı ve muntazam faaliyetlerdir.” (Onar,1966, C I: 13) Bu tanıma göre, milli savunma, iç güvenlik başta olmak üzere, eğitim, karayolları yapımı ve denetimi gibi hizmetler kamu hizmetleridir. Zaman içinde devletin toplumsal hayat içinde yer alış şekline göre hangi hizmetlerin kamu hizmeti veya hangi hizmetin özel hizmet olduğu mahiyet ve kapsam değişikliğine uğrayabilmekte ya da kolektif ihtiyaçları karşılayan birimin ne büyüklükte olması gerektiği önemli tartışma konusu olmaktadır.

Bir diğer öncü idare hukukçularından olan Prof. Süheyp DERBİL de, konunun açıklanmasındaki çetrefil duruma işaret ederek kamu hizmetlerine açık ve üzerinde ittifak sağlamanın güç olduğu bir kavramla karşı karşıya olduğumuza işaret ederek kavramın açıklanması için Fransa'dan “public service” ve ülkemizden Şurayı Devlet Kanunundaki “Hidemat-ı Umumiye” kavramlarına müracaat etmiştir (Derbil, 1950: 35-36). Derbil, hizmet kavramının iş ve teşkilat anlamlarını uzun uzun tartıştıktan sonra kamu hizmetinin bir iş ve aynı zamanda da işin yerine getirildiği işletme olarak kabul etmiştir. Bir iş ancak insan, maddî ve hukukî vasıtaların belirli bir maksatla düzenlenip yöneltilmesi ile yapılabilir diyerek kamu hizmeti olarak kabul edilen işlerde kamuya hizmet amacı güdülmesi ve hükümet edenlerin idareleri veya denetimleri altında görülmesi gerektiğine ve kamusal işleri yerine getirenlerin tabi olacakları hukukun kamu hukuku rejiminden farklı olduğuna dikkat çekmiştir.

A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Derbil'in kamu hizmeti kavramındaki ikili ayrıma benzer bir ayrımla, hizmet kavramının hem iş hem de kamu kurumu anlamlarına geldiğini belirtmiş, kamu hizmetinin iş anlamında kabul edilmesi durumunda, kamu hizmetinin “bir kamu kurumunun ya kendisi tarafından, ya da yakın gözetimi altında özel girişim eliyle kamuya sağlanan hizmet” olduğunu ifade etmiştir(Gözübüyük, 1983:161).

Prof. İsmet GİRİTLİ ve Doç. Pertev BİLGİN, birlikte kaleme aldıkları İdare Hukuku ders kitabında kamu hizmeti kavramını değerlendirerek idarenin faaliyetlerinin yargılama konusu olması halinde hangilerinin idare hukuku kapsamında, hangilerinin özel hukuk kapsamında çözümlenmesi gerektiğinin belirlenmesinde kamu hizmeti kriterinin önemli bir kriter olduğuna vurgu yapılarak kamu hizmetine bir tanım getirilmiştir. Tanımlamaya göre; “tatmininde kamu yararı bulunan toplumsal bir ihtiyacı karşılamak amacıyla kamu tüzel kişileri tarafından veya onların denetim ve gözetimi altında yürütülen faaliyetler kamu hizmetidir” Diğer tanımlamalarla paralellikler gösteren bu tanımlamaya göre kamu hizmetlerinin bazı özellikler göstermesi gereklidir (Giritli-Bilgen, 1979:19).

Prof. Lütfi DURAN, çalışmasında kamu hizmetleri kavramını tartışma konusu etmiş ve kamu hizmetlerinin, *Kamu Hizmeti Okulunun* kabul ettiği şekli ile tüm devlet faaliyetleri olarak kabul etmenin mümkün olmadığını ve özellikle 1920'lerden sonra klasik kamu hizmeti yaklaşımın terk edildiğine ve 1945'den sonra uygulanacak hukuk açısından daha liberal yaklaşımların öne çıktığına dikkat çekmiştir. Kamu hizmeti kamusal nitelikli hizmetler olarak kabul edilip organik

bakımdan, görevsel bakımdan ve yönetsel bakımdan ele alınarak kamu yararı kavramı ile kamu hizmeti arasındaki yakın ve organik ilişki vurgulanmıştır. (Duran, 1982:301)

Prof. Kemal GÖZLER ve Doç. Gürsel KAPLAN, İdare Hukuku Dersleri adlı çalışmalarında kamu hizmetlerini organik ve maddi anlamda ele alarak değerlendirmiş ve birden fazla kamu hizmeti tanımı yapılabileceğine işaret etmiştir. Bir tanımda “bir kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilen ve doğrudan doğruya onun tarafından veya onun görevlendirmesi ve denetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik faaliyetler kamu hizmetidir” denilirken bir başka tanımda “ kamu yararı amacına yönelik kamu tüzel kişisi tarafından yerine getirilen faaliyet” kamu hizmeti tanımı olarak kabul edilmiş, bir başka tanımda da “bir faaliyetin, kamu yararı amacıyla bir kamu tüzel kişisi tarafından sağlandığında veya bu hizmetin yerine getirilmesi üstlenildiğinde bu işin kamu hizmetini teşkil edeceği ” kabul edilmiştir (Gözler ve Kaplan,2016:528).

Prof. Ender Ethem ATAY, İdare Hukuku adlı çalışmasında, yasama organın çıkardığı yasalarla verdiği görevlerle somutlaşan tüm kamusal nitelikli kurumlar, kamusal yetki kullandıkları soyut bir kamu yararını gerçekleştirmek üzere faaliyette bulunurlar. Bu nedenle de siyaset kurumunun düzenleyerek yerine getirilmesini kararlaştırdığı hizmetlerin var olması durumunda kamu hizmeti ortaya çıkmış olacağından, “devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin mevzuatla belirlenen alanlarda bizzat veya yakın gözetim ve denetim altında bulundurarak uyguladığı toplumsal ihtiyaçları karşılama amacını güden, düzenli, sürekli ve yöneldiği amaca

göre değişkenlik göstererek uyum sağlama imkanına sahip faaliyetler” olarak tanımlanmıştır.

Kamu hizmetleri konusunu bağımsız bir çalışma konusu haline getiren Dr. Onur KARAHANOĞULLARI kamu hizmetleri ile ilgili tanımı kitabının giriş bölümünde yaparak, “toplumsal yaşamın sürdürülebilmesi için gerekli olan, toplumsal ihtiyaçların karşılanması faaliyetinin devlet tarafından üretim ilişkileri alanının kurallarından belli oranda bağışık kılınarak üstlenilmesini ifade” etmesini kamu hizmeti olarak tanımlayıp devlet tarafından üretilen hizmetlerin anayasa hukukundan başlayarak, siyaset bilimi, ekonomi bilimi ve maliye disiplinlerinin konusu olması gerektiğini belirtmiştir (Karahanoğulları,2004:4).

Bu tanımlardan görölüyor ki, devletin varlığını devam ettirebilmesi için hayati önemde olan ulusal güvenlik faaliyetinden, bir yolda asfaltta oluşan deliğin yamanmasına kadar belli bir hizmetin yerine getirilmesini kamu hizmetinin dar ve geniş anlamları ile ele alınabilir. Diğer yandan özel mal ve hizmetler ile kamusal mal ve hizmetler bu hizmetlerin özellikleri ele alındığında aşağıda verilen Tablo 1 elde edilmektedir. (Savas, 1994: 66)

Özel ve Kamusal Mal ve Hizmetlerin Karşılaştırılması		
Özellik	Özel Mal/Hizmet	Kamusal Mal/Hizmet
Tüketme Şekli	Tamamen Bireysel	Aynı anda ve Ortaklaşa
Mal/Hizmet İçin Ödeme	Tüketime Bağlı; Tüketen Öder	Bireysel Tercihten Bağımsız Vergilerle Ödenir
Ödeme Yapmayanların Kullanımdan Mahrum Edilmesi	Mümkün ve Kolay	Zor/ Çoğunlukla İmkansız
Mal/Hizmetin Kalitesinin Ölçümü	Mümkün ve Kolay	Zor/ Çoğunlukla Ölçülemez
Mal/Hizmet Üretenlerin Performansını Ölçmek	Mümkün ve Kolay	Zor/Çoğunlukla Belirsiz
Mal/Hizmeti Tüketiminde Seçme Şansı	Var ve Gerekli	Yok/Tercihten Bağımsız
Miktar ve Kalite Seçimi	Var	Yok
Üretim Kararı	Piyasa Mekanizması	Siyasal Süreç

Tablo 1 Özel ve Kamusal Mal ve Hizmetlerin Karşılaştırılması

Görülüyor ki, üretilen mal ve hizmetlerin öncelikle özel mal ve hizmet üretimi ya da kamusal mal ve hizmet üretimi olarak ikiye ayırarak sınıflandırmak mümkündür. Özellikle bazı hizmetlerin nitelikleri gereğince tümü ile kamu tarafından üretilmesi bir zorunluluk iken, bazı kamusal nitelikli hizmetlerin kamu tarafından üretilmesi gerekmez. Klasik kamu hukukunun tam kamusal ve yarı kamusal hizmet yaklaşımına göre kamu hizmetleri sınıflandırılarak aşağıdaki Tablo 2 elde edilmiştir (Karahanoğulları, 14).

Kamusal ve Yarı Kamusal İhtiyaçların Kamu Tarafından Karşılanması		
Tüketme Biçimi	Pazarlama İmkânı	İlgili Hizmet
Ülke Çapında Toplu Tüketim	Fiyatlandırılıp Fatura Edilemez	Yasama,İç-Dış Güvenlik Adalet
Bölgesel Toplu Tüketim	Fiyatlandırılıp Fatura Edilemez	Çevre Koruma, Yol, Sokak Aydınlatması vs
Kişisel Tüketim	Ödetme İmkânı Var	Yollar, Eğitim, Adalet
Kişisel Tüketim (Kar Amacı Yok)	Ödetme İmkânı Var	Telefon, Posta Su Elektrik

Tablo 2 Kamusal ve Yarı Kamusal Mallar

Kamu hizmetinin dar ve geniş tanımına göre, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında genel ve ortak gereksinimleri ya da ortak çıkarı sağlamak için yapılacak ve gerçekleştirilen faaliyetlerde yönetim erkini (yasama ve yürütme ile uyumlu olarak) elde edenlerin siyaset etme biçimlerine göre zaman zaman genişleyip daralsa da bir süreklilik bulunacaktır. Örneğin toplumun belli bir kesimini ihtiyaç duyabileceği bir malın üretilmesi iktisadi bir iştir ve devlet dışı organizasyonların bu mal veya hizmeti üretmesi beklenir Fakat bu iktisadi faaliyet sonucu ortaya çıkarılacak malın veya hizmetin üretilmesinde kamu yararı varsa bu alan kamusal bir faaliyet alanına girmiş demektir. Zaman zaman da ilgili mal veya hizmetin üretilmesinde kamusal bir yarar yoktur. Bu durumda da o üretim faaliyetlerinden devlet geri çekilir.

Bu sınıflamalarda görünenlerden başka, bir malın üretilmesinde ortaya çıkan ekonomik dışsallıklar, genel ya da bölgesel kamu yararı umulan bazı iktisadi

faaliyetlerin yerine getirilmesini de zorunlu kılabilir. Bu dışsallıkların fiyatlandırılması da, bedelinin ödetilmesi de çoğunlukla mümkün olmaz. Bazı durumlarda ise devlet kamu hizmeti alanını aşır özel mallar üretse bile (örneğin kamu iktisadi teşebbüslerinin üretimleri bu gruba girer) bu üretilen mal ve hizmetler kamusal nitelik taşımayacaktır. Anayasamızın 5. ve 10. maddelerinde sayılan devlet görevlerinin yerine getirilmesini tam kamusal hizmetler olarak nitelendirilerek Tablo3 elde edilmiştir.

DEVLETİN ANAYASADAN KAYNAKLANAN YERİNE GETİRMESİ GEREKEN KAMUSAL GÖREVLERİ		
Hizmet	Ödetme Biçimi	Hizmet Sağlayıcıları
Bağımsızlığı Korumak ve Bütünlük Sağlamak	Vergi ve Askerlik Hizmeti	Ulusal Savunma Birimi, İç Güvenlik Birimleri
Devletin Bölünmesini Engellemek	Vergi ve Kamusal Yükümlülük	Emniyet ve İç Güvenlik Birimleri
Cumhuriyeti Korumak	Zorunlu ve Gönüllü Katılım	Yasama, Yürütme ve Yargı
Refah, Huzur ve Mutluluk Sağlamak	Vergi Politikaları	Kamu Kurumları
Kişî Haklarını korumak	Vergi Politikaları	Adalet ve Polis Teşkilatları
Sosyal ve Siyasal Engelleri Kaldırmak	Vergi Politikaları	Yasama ve Yargı
İnsanın Maddî ve Manevî Varlığını Geliştirmek	Vergi Politikaları	Yasama, Yürütme ve Yargı
Hukuksal Eşitlik Sağlamak	Vergi Politikaları	Yasama, Yürütme ve Yargı

Tablo 3 Tam Kamusal Hizmet olarak Devletin Görevleri

Devletin görevleri içinde yer alan yukarıdaki tam kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi için vatandaşların bir tercihte bulunma hakları olmadığı gibi, devletin de bu hizmetleri yerine getirmekten kaçınması veya ertelemei mümkün değildir. Bir bakıma, vatandaşların ülkede devlet varlığı altında bir arada bulunmalarının neden-sonuç dengesi anayasanın bu maddelerinde yer almıştır. Devlet refah ve mutluluk sağlayacak, vatandaş da vergi ve diğer yükümlölükleri ile devletin devam etmesini temin edecektir.

Anayasa'da yer alan bu ilkelerden hareket eden bazı çalışmalarda devletin görevleri 3 başlık altında toplanmıştır(Eroğul, 2014: 23).

- Toplumsal hayatın devam etmesini sağlamak
- Toplumsal ilişkilerin kurulması ve geliştirilmesini sağlamak
- Kurulmuş olan ilişkilerin devam etmesini sağlamak,

Bu şekilde toplumsal yapının devam etmesi için gerekli mal ve hizmetlerin üretilmesi, arada sosyolojik bağlar kurulması ve toplum adına konulmuş kuralların bozulmasını önlemek ve bozulan ilişkileri tamir etmekte kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi olacaktır.

Bu çerçevede özelleştirme işlemleri büyüyen kamusal alanın daraltılması ve küçültölmesi kapsamında değerlendirilmelidir. Bir başka ifadeyle özelleştirme devletin küçültölmesi, kamusal mal ve hizmetlerin yeniden tarif edilmesidir (Savaş, 1989: 42).

1.4. Yargı Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımının Evrimi

Üzerinde ittifak edilmesi bir hayli güç ve kanun koyucu tarafından bir tanıımı yapılmamış olan kamu hizmetinin yargı kararlarında değerlendirilmesi kamu hizmetinin anlam ve kapsamının açıklık kazanması açısından önem taşımıştır. Kamu hizmeti kavramının esas itibarıyla idari bir konu olması nedeniyle üst yargı makamları olarak Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın konu hakkında verdiği kararlar aynı konuda daha sonraki yaklaşımların ne olması gerektiğine dair içtihat oluşturmuştur. Ancak, öncelikle Anayasa Mahkemesinde olmak üzere Mahkemelerin verdiği kararlarda kamu hizmetine ilişkin yorumlarında değişimler olmuştur. Bu yorum değişiklikleri aşağıda örnek ele alınan beş olay kapsamında değerlendirilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 1976/1 Esas ve K. 1976/28 sayılı ve 25.5.1976 tarihli kararına neden olan olay; Danıştay 12. Dairesi kendisine gelen bir olayda def'i yoluyla iletilmiş olan 27/5/1959 tarih ve 7307 sayılı Orta Doğu Teknik Üniversitesi Kanununun 6. maddesinin (F) bendinde ve 17. maddesinde yer alan hükümlerinin, Anayasanın çalışma hürriyeti, hukuk devleti, yargı denetimi, üniversite özerkliği ve eşitlik ilkelerine aykırı olduğu iddiasını ciddi bulan Danıştay karar verilmek üzere Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Orta Doğu Teknik Üniversitesi özel kanunla kurulmuş ve bir müteveli heyeti tarafından yönetilen bir kurum olması itibarıyla kanundan kaynaklanan yetkilerle üniversitede görev yapan akademisyenlerin çalışma ve özlük haklarının düzenlenmektedir. İş akdi feshedilen bir öğretim üyesi

Danıştay’a başvurarak 7307 sayılı yasanın Anayasaya aykırı olması nedeniyle bu fesih işleminin iptalini talep etmiştir.

Anayasa Mahkemesi yapmış olduğu değerlendirmede kendi aldığı 1969/31 Esas ve 1971/3 Karar sayılı kararındaki **“yüksek öğretim ancak devlet eliyle yapılan bir kamu hizmetidir”** hükmüne atıf yaparak Üniversitelerin fonksiyonlarını yerine getirebilmeleri için kamu hukuku içinde değerlendirilmesi gerektiğinden bahisle Üniversite öğretim kurumlarında bilimsel araştırma ve yayında bulunulabilmesi, özerkliğin varlığını ve buna saygı gösterilmesini zorunlu kılmaktadır diyerek bir kamu kurumunun kamu hizmetleriyle veya bu hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili almış olduğu kararlar idari nitelik taşır, bu nedenle 7307 sayılı Kanunun özlük haklarına ilişkin hükümleri Anayasaya aykırıdır hükmünü vermiştir. Anayasa mahkemesinin vermiş olduğu bu kararla kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kamu hukuku hükümlerinin geçerli olması gerektiğine ilişkin dar anlamda bir yorum yapılmıştır.

İkinci olayda, Cumhuriyet Senatosunun 44 üyesi 1969 yılında çıkarılan 1136 sayılı Avukatlık Kanunu’nun bazı maddelerinin anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla iptal davası açmıştır. Davacıların esas üzerinde durdukları husus Avukatlık Kanunu’nun 1. maddesi avukatlığın «kamu hizmeti» ve «serbest meslek» olarak nitelendirildiği ve kamu hizmetinin memurlar eliyle gördürülmesinin devletin genel idare esaslarından ve Anayasanın 117. Maddesinde yer alan bir husus olduğuna işaretle kamu hizmetinin aynı zamanda serbest meslek olamayacağı memurun kim olduğunun özel kanunda belirtilmiş olduğu ve buna göre Avukatların memur

sayılamayacağı ve Anayasa'nın 117. maddesine aykırı olduğu, diğer yandan aynı kanunla fark derslerini veren Siyasal Bilgiler Fakültesinden mezun olanların da Avukat olabileceklerine ilişkin kazanılmış hakların korunmadığı ileri sürülmüştür. Ayrıca Avukatlık Kanunu ile getirilen bazı düzenlemelerin Anayasanın eşitlik ilkesine aykırılıklar taşıdığı ve iptal edilmesi gerektiği iddia edilmiştir. Anayasa Mahkemesi E. 1969/33 ve 1971/7 K sayılı kararında yapmış olduğu değerlendirmede: “Anayasa'nın 117. maddesinin memurlar eliyle görülmesini zorunlu kıldığı işler Devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları hizmetlerin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerdir. Kamu hizmetleri kavramının gerek öğretilerde gerekse uygulamalarda Devletçe ve öteki kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütülen hizmetler alanının dışına taşan ve yayılan bir kapsamı olduğu ve kapsamın da gittikçe genişlediği bilinmektedir” diyerek kamu hizmetlerine ilişkin genişletici bir yorum yapmıştır. Anayasa mahkemesi yapmış olduğu tartışmada Kamu hizmetlerinin mutlak olarak memurlar eliyle yerine getirilmesinin gerekmediğini şu açıklamasıyla ortaya koyarak davayı bu yönden reddetmiştir. “...Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından biri olan Türkiye Barolar Birliğinin gözetim ve denetimleri altında hak arama hürriyetinin işleyişine destek olan....görevlerinin yerine getirilmesinde adli mercilerin ve öteki resmî dairelerin kendilerine yardımcı olmakla yükümlü tutulduğu bir meslek topluluğunun, faaliyetlerinin kamu yararı ile olan sıkı ilgisi, bu ilginin de işe bir kamu hizmeti niteliği kazandırdığı ve bunun serbest meslek kavramıyla bağdaşabilir ve o kavramı sınırlar bir nitelikte olduğu ortadadır. Şu duruma göre 1136 sayılı Kanunun 1. maddesinin Anayasa'nın 117. maddesine aykırı hatta bu madde ile doğrudan doğruya ilgili bir yönü yoktur”

Anayasa Mahkemesi bu iki kararda da görüldüğü üzere birbirinden farklı yaklaşımları benimsemiş ve neden bu yaklaşım farklarını benimsediğini de yine kendi kararında açıklamamıştır. Genel olarak kabul edilen toplumsal hayatın farklılaşması hukuk ilkelerinin yorumlanmasını da farklılaştırmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin önüne gelen **üçüncü olayda**, Türkiye İşçi Partisi tarafından 933 sayılı (2.) Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanunun Anayasanın tüm hükümlerine aykırı olduğu iddiası ile dava açılmıştır. Davanın KHK çıkarılmasına ilişkin Anayasada yapılan değişiklikten sonra açılması ve bu konuda yargının yaklaşımlarını yansıtmaları itibarıyla önem taşımaktadır. İptal başvurusunda usul ve esas bakımından aykırılıklar ileri sürülmüştür. “933 sayılı Kanun’un Hükümete kanun niteliğinde kararnameler çıkarmak ve bu kararnameler yürürlükte kaldığı sürece bunlara aykırı hükümler taşıyan kanunları geçici olarak yürürlükten kaldırmak ve kanunla kesinleşen bütçedeki gider bölümlerinde kararnamelerle değişiklik yapabilmek yetkisini sağlamaktadır...Böylelikle yürütmeye Anayasa’nın tanımadığı yetkiler tanımış olmakta ve ...kaynağını Anayasa’dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı yollu ilkeye aykırı bulunmaktadır”.

Anayasa Mahkemesi yaptığı değerlendirmenin sonucunda vermiş olduğu 25.10.1969 tarih ve E 1967/41 ve 1969/57 sayılı Kararıyla Devletin yerine getirdiği kamusal işlerin daha basit devlet düzeninin gerekli kıldığı asayiş sağlama görevli olduğu zamanlardaki kamu hizmetleri ile değerlendirilemeyeceği ve sosyal devlet ilkesi veya iktisadî ve sosyal hayatın düzenlenmesinde, kalkınma planlarının yapılmasında gösterilen kurallardan herhangi birisi, özel kesime, belli alanlarda ve belli ölçüde, özendirici tedbir olarak, Devletçe ödünç para yardımı yapılmasına engel

sayılamayacağına hükmederek, yapılan yardımlar yoluyla devletin yerine getirmekle yükümlü bulunduğu iktisadî ve sosyal kalkınma ödevini başkalarına yaptırmak anlamına gelmemesi gerektiği şartını da koşmuştur. Sosyal ve iktisadî kalkınma planının uygulanması devlete yükletilmiş ödevlerden yani kamu işlerinden olmakla birlikte yardımcı olacak özel kesime belli ölçülere göre maddi teşvik verilmesi, vergilerden karşılanan devlet giderlerinin kamu işi dışında harcanması anlamına gelmeyeceğine karar verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi tarafından verilen başka bazı kararlarda, kamunun parasının harcadığı her işte kamu yararının ve kamu hizmetinin olması gerektiğine ilişkin bir ilke benimsenmiş, bu kapsamda değişik kararlarda sağlık hizmetlerinin, eğitim ve öğretim faaliyetlerinin, yeminli müşavirlerce bilançoların tasdik edilmesinin, dış ticarete düzenlemeler yapılmasının, radyo televizyon yayıncılığı yapmanın kamu hizmeti olduğuna hükmedilmiştir.

Özelleştirme işlemlerine başlanmadan önce devletin faaliyetleri üzerinden değerlendirilen kamu hizmetleri kavramı özelleştirme ile ilgili yasal düzenlemelerin bolca yargı organına taşındığı bir dönemde ister istemez devlet fonksiyonları ve kamu hizmetlerinin yeniden tartışmaya açılmasına neden olmuştur.

Anayasa Mahkemesinin ele aldığı **dördüncü olayda** çeşitli konuları kapsamak üzere, ancak ağırlıklı değişik devlet teşebbüslerinin özelleştirme işlemlerini düzenlemek üzere 3974 sayılı yasa çıkarılmış ve yasanın iptal edilmesi için ana muhalefet partisi adına Mümtaz SOYSAL, Nami ÇAĞAN ve 88 arkadaşı yasanın

iptali için Anayasa mahkemesine başvurmuştur. Yapılan başvuruda Mahkemenin bu zamana kadar karar alanı dışında olduğu düşünülen “yürütmenin durdurulması” da talep edilmiş, bu talep özel hukuk ve idare hukukundaki uygulamalara atıf yapılarak yürütmeyi durdurma ve işin esastan incelenmesine karar verilmiştir. Esastan yapılan incelemede Mahkeme 11.4.1994 tarihinde verdiği E.1994/43 ve 1994/42-1 sayılı Kararla “Kamu Hizmeti; devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararını ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir. Toplumsal yaşamın zorunlu gereksinimlerini karşılayan hizmetler nitelikleri gereği kamu hizmeti olarak görülmüştür ibaresini düşürerek elektrik kurumunda özelleştirme yapılmasının kamu hizmetleri kapsamının dışına çıkmak anlamına gelmediğine hükmetmiştir.

Beşinci olayda 4046 sayılı Kanunun bazı maddelerinin değiştirilmesini düzenleyen ve Araç muayene Hizmetlerinin özelleştirilmesini mümkün kılan 5398 sayılı yasanın iptal edilmesi için Haluk Koç, Cemal ANADOL ve 113 arkadaşı tarafından yasanın iptali için dava açılmıştır. İptal davasında araç muayenesinin işletme veya varlık değil, bir kamu hizmeti olduğu bu nedenle de Anayasanın 47/3 maddesi gereğince satış suretiyle özelleştirilmesinin söz konusu olamayacağı, ancak 47/4 esaslarına göre özel hukuk sözleşmesi ile gerçek veya tüzel kişilere devredilmesi veya yaptırılmasının mümkün olacağı ileri sürülmüştür.

Mahkeme verdiği 29.12.2005 Tarih ve E: 2005/110, K: 2005/111 Sayılı Kararıyla bir kamu hizmeti tanıımı yapmış, önce araç muayene hizmetlerinin bir

kamu hizmeti olduğunu tespit ederek: “geniş anlamda, Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararını ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler olarak tanımlanan kamu hizmetinin, kamu hukukunun genel ilkeleri gereğince, doğrudan idare, kuruluş ve kurumları eliyle, kamusal yönetim biçimine göre yürütülmesi asıl ve olağandır. Ancak, bu hizmet ve faaliyetlerden özel yönetim biçimiyle gerçekleştirilmeye elverişli bulunanların, tüm sorumluluk ilgili idare üzerinde kalmak kaydıyla, onun sürekli gözetimi ve denetimi altında, belli yasal usullerle özel müteşebbislere yaptırılabilmesi olanaklıdır” diyerek talebi reddetmiş ve bu kararla kamu hizmetlerinin gördürülme şeklinde kamu yönetiminin gözetim ve denetiminde iş gördürülmesinin kamu hizmeti yerine getirmeye engel oluşturmayacağına karar vermiştir.

1.5. Kamu Hizmetinin Sınırları

Devletin yapısı her ne kadar Anayasadan başlayan kanunlar silsilesine bağlı ise de, ülkenin yönetilmesinde var olan siyasal yapıyla da doğrudan ilgilidir. Bu durumda devletin, bireyin hayatında kaplayacağı alanın büyüklüğünü de belirleyecek olan temel soru “devlet toplumsal ihtiyaçların tümünü karşılayabilir mi ?” veya tersinden söylemek gerekirse “devlet tüm toplumsal ihtiyacın karşılanmasını piyasaya bırakarak siyasal alanı olabildiğince daraltabilir mi ?” olmalıdır. Yoksa, yazında zaman zaman karşımıza çıkan niteliği gereğince kamu hizmeti sayılan faaliyet olmadığı ve bir hizmetin kamu hizmeti olarak nitelendirilmesinin kurucuların

iradesine bağılı olduğu, herhangi bir sosyal faaliyetin her zaman kamu hizmetine dönüştürülebileceğı mi kabul edilmelidir?

Teorik olarak, devlet kamu hizmetlerinin sınırlarını irade açıklamaları ile serbestçe daraltıp genişletebilir. Konuya iktisadi ve mali pencereden bakıldığında, devlet faaliyeti mutlak kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesi ile sınırlandırılmalı, devlet mutlak olmayan kamusal mallar alanına istisnai olarak ve bozulmuş piyasa mekanizmalarının yerli yerine oturtulması için girmelidir. Oysa devletin mal ve hizmet üretmesinin sınırları yine devletin bizzatı kendisi tarafından belirlenmekte, devlet ya da kamusal alanın genişlemesi her durumda sivil toplum alanı aleyhine bir genişleme oluşturmaktadır. Bu durumda, Kamu Hizmeti Okulunun ileri sürdüğü “kamu hizmetleri var olduğu için bu hizmetleri yerine getirmek üzere devlet var edilmiştir ve aslında her bir devlet faaliyeti bir kamu hizmetini yerine getirmekten ibarettir” diye yorumlayabileceğimiz görüşleri tam tersinden ele alarak devlet var olduğu için kamu hizmetlerini yerine getirme iddiasıyla kendi varlığını meşrulaştırmaktadır diye mi düşünmeliyiz? Bu soruya verilecek cevap galiba teknik bir cevap olmaktan ötede ideolojilerle yüklü bir tercihin yansıtılması gibi görünüyor.

Ancak, yine de açıklanmalıdır ki, devlet kamu hizmeti olarak üstlendiğı her alanda toplumsal ihtiyacı karşılayacak hizmeti bizzat yerine getirmez. Bu hizmetleri piyasa aktörlerine terk eder. Buna da kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi denilir ki; bu hizmetlerin bizzat devlet tarafından yerine getirilmemesi hizmetin kamusal bir hizmet olduğu gerçeğini ortadan kaldırmaz, bunlar, imtiyaz, iltizam, emanet, yap-işlet-devret ve yap-işlet gibi kavramlarla ifade edilir. Böylece kamusal

maliyetler yıllara yayılarak vergi ödeyenlerin yükleri hafifletilmiş ve hizmetin ekonomik bir şekilde üretilmesi temin edilmiş olur. Araç muayene istasyonlarının özelleştirilmesinde de bu amacın güdüldüğü ve bu kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesinin amaçlandığı ifade edilmiştir.



İKİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN KÜÇÜLTÜLMESİNDE EKONOMİK ARAÇ OLARAK ÖZELLEŞTİRME

2.1. Özelleştirme Nedir?

Özelleştirmenin teknik, dar, geniş, ekonomik, politik ve sokak anlamları olmak üzere birden çok anlamı bulunmaktadır. Başlangıçta genel olarak özel hale getirmek, bir iş veya sanayinin kontrol, mülkiyet ve yönetimini kamudan özel kesime geçirmek olarak tarif edilirken, bu sözcüğe daha geniş anlam yükleyenlere göre özelleştirme tanımının içine toplumun ihtiyaçlarına ve bu ihtiyaçların yerine getirilme biçimlerine yeni bir bakış açısı getirilmesi, hatta bazı hizmetlerin devlet tarafından yerine getirilip getirilmemesinin tartışılması da girmektedir. Bu tartışmaların varlığı ile birlikte “*ilgili iktisadi faaliyet alanında veya mülkiyette hem üretici hem de karar verici olarak devletin rolünün azaltılması veya özel teşebbüsün rolünün artırılmasıdır*” (Savas, 1994: IX) tanımı üzerinde fikir birliği vardır.

Her ülkede devletin iktisadi sahada yer alışı biçimi ve ülkenin geçirmiş olduğu iktisadi tarih süreçleri o ülkedeki kamu kesiminin büyüklüğünü ve dolayısıyla özelleştirmenin kapsam ve şeklini de belirlemektedir. Örneğin, liberal devlet ilkeleri üzerine kurulan ABD’de uygulanan özelleştirme faaliyetleri ağaçların budanması ve parkların bakımı, hapishane işletmeciliği, yetimhane ve aşevi hizmetlerinin yerine getirilmesi, su sayaçlarının okunması, çöplerin toplanması gibi bazı kamusal özellik gösteren hizmetlerin yerine getirilmesinin özel kesime bırakılması olarak değerlendirilirken, İngiltere’de ekonomik dışsallıklar adına ikinci dünya savaşından

sonra kamulaştırılmış şirketlerin hisselerinin vatandaşlara satılması yoluyla özel kesime devri ve devletin yalnızca düzenleyici kuruluşlar eliyle piyasada var olması anlaşılmaktadır. Ülkemizde ise; en uçta bir tanım olarak özelleştirmeye konu edilen Kamu İktisadi Teşebbüslerinin iktisadi üretim birimleri olmaktan daha çok, sosyal güvenlik kurumu gibi kullanılmasının önlenmesi, özelleştirme olarak tanımlanmıştır (Baytan, 1999: 5).

Yukarıdaki tanımların tümüne ve uygulanmasına bakıp, özelleştirmeyi devletin bir alandan çekilmesi olarak nitelendirirsek, bazı faaliyetlerin yerine getirilmesinden vaz geçilmesi ya da, yasal olarak ilgili alanda özel sektörün faaliyet göstermesine izin verilmesini de özelleştirme olarak kabul etmemiz gerekir. Diğer yandan, küresel gelişmeler ve Dünya Ticaret Örgütüne üyelik ve GATT anlaşmaları ile sınır ötesi ticaretin kolaylaşıp küresel hale gelmesiyle, pazarda var olan rekabet, ülke içinden uluslararası alana taşınmış, küresel rekabetin gerektirdiği ekonomik ölçeklerin yeniden tanımlanması, maliyet ve satış fiyatlarında uluslararası düzeylere uyması zorunlu hale gelmiştir. 1980’lerden sonra ve özellikle 1990’ların hemen başından itibaren küresel ölçekte önem kazanan bu gelişmeler her devlette bir özelleştirme programı uygulanması zorunlu hale getirmiştir (Yaman 1993/4: 6-12).

Hem tartışmalarından hem de gelişmelerden ortak bir tanıma varmamız gerekirse; **“özelleştirme, devletin ekonomide ve kamusal faaliyetlerin yerine getirilmesinde derinlik ve hacim olarak, tüm toplumsal yaşam içindeki konumunun yeniden belirlenmesi ve devletin yeniden tarif edilmesi zorunluluğunun karşılanmasıdır”** tanımına varabiliriz.

2.2. Özelleştirmenin Nedenleri Nelerdir?

Yukarıda belirtildiği üzere özelleştirme; her ülkenin geçirdiği sosyal ve iktisadi süreçlere göre şekil ve kapsam kazanmaktadır. Mesela, özelleştirmenin gelişmiş ülke ekonomilerinde, daha az gelişmiş ülke ekonomilerinden farklı olarak bireysel maliyetlerin azaltılması ana başlığı altında toplanabilecek pragmatik, ideolojik, ticari ve popülist nedenleri vardır. Özelleştirmenin neden, amaç ve açıklamaları bir tablo haline getirilerek aşağıdaki Tablo 4 elde edilmiştir (Savas, 6).

Gelişmiş Ekonomilerde Özelleştirmenin Neden ve Amaçları		
Neden	Amaç	Düşünce
Pragmatik	Daha İyi Devlet	İhtiyatlı bir özelleştirme, maliyet açısından daha etkin bir kamu hizmeti sağlar
İdeolojik	Daha Küçük Devlet	Devlet çok büyük ve güçlüdür. Bireylerin hayatlarına fazlasıyla müdahale eder, dolayısı ile demokrasi için tehlikelidir. Devlet kararları politik gereçlerle alındığından bu kararlar piyasada alınan kararlara göre daha az güvenilir niteliktedir.
Ticari	Daha Çok İş	Kamu harcamaları ekonominin büyük kısmını oluşturmaktadır. Bunun çoğu özel firmalara yönelebilir, yönlendirilmelidir. Devletin sahip olduğu girişimler ve mülkiyet özel sektöre daha iyi kullanılabilir.
Popülist	Daha İyi Toplum	İnsanların kamu hizmetleri alırken daha fazla seçme şansı olmalıdır. aile, komşuluk, dini, etnik ve gönüllü kuruluşlara daha çok, ağır bürokratik yapılara daha az dayanarak, ortak ihtiyaçlarını belirlemeleri ve bir toplum hissi oluşturmaları için insanlara imkân verilmelidir.

Tablo 4 Gelişmiş Ülkelerde Özelleştirme Neden ve Amaçları

Bu tabloyu biraz daha açık hale getirdiğimizde de kamusal faaliyetlerin maliyetlerinin artmasının vergi ödeyenlerin üzerindeki vergi yükünün artmasına neden olduğu ve devlet büyüdükçe bireyin sahip olması gereken alanı yok ettiği sonucuna varırız. Devletin büyümesi ve üzerindeki vergi yükünün artması da özgürlüklerin yara almasına ve kamusal kaynakların piyasa kuralları dışında harcanarak israf edilmesine yol açmaktadır. Oysa, Piyasa mekanizması paranın en verimli şekilde kullanılmasına uygun ortamı yaratacak, bireylerin kendi arasındaki örgütlenmesi sıcak ilişkilere dayalı olacaktır, bu nedenlerle özelleştirmenin bir tercih değil bir zorunluluk olduğu sonucuna varılmaktadır. “*devleti sırtımızdan indirin ve ceplerimizden çıkarın*”(Savas, 8).

2.3. Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları

Dünya’da özelleştirme uygulamalarının yeni liberalizm düşüncelerinin etkin olduğu 1980’li yıllarla birlikte başladığı ve 1990’lı yıllarda Sovyetler Birliğinin dağılmasıyla “Birlik” üyesi ülkelerin piyasa ekonomisi şartlarına uyum sağlayabilmeleri için hacim ve yoğunluk kazandığı söylenebilirse de, çeşitli nedenlerle önceki binyılın sonlarında gündeme getirilmiş ekonomi politikası araçlarındandır. Geçtiğimiz binyılda yapılan uygulamalara 1875 yılında ilk anayasasını yaparak yeni bir devlet yapılanmasını deneyen Japonya’nın *kamusal harcamalar için kaynak oluşturmak amacıyla* cam sanayi ve önemli madenler başta olmak üzere gerçekleştirdikleri kamu teşebbüsleri satışlarını örnek olarak gösterebiliriz (Kuyucuklu, 1982: 186). Aynı dönemde özelleştirme uygulamasının gündeme getirilmesinin tersine, ülkelerin içinde bulundukları ekonomik şartlara

uygun olarak, Osmanlı Devletinde olduğu gibi, kamu girişimciliğinin ideolojik temellerinin atılmasına da şahit olunmuştur.

Diğer taraftan da, Japonya'daki ya da Osmanlı Devletindeki atılan ekonomik adımlardan hemen hemen 25 yıl sonra liberalizmin ideolojik şampiyonu olan İngiltere'de piyasa mekanizmasının kaynakların optimum şekilde kullanılmasını ve toplumsal refahın en adil şekilde dağılmasını sağlamaya yetmediği ve kamusal teşebbüslerin ekonomik hayatta yer almasının gerekliliği ileri sürölmeye başlanmıştır. Kamunun ekonomik hayatın içinde yer almasını ilk önce İngiliz iktisatçılar Alfred MARSHALL ve öğrencisi Arthur Cecil PIGOU' öne sürmüştür. Hocası Marshall'ın çalışmalarını geliştiren PIGOU, piyasa mekanizmasının 1905 yılındaki ekonomik krizin atlatılmasına yetmeyeceğini görerek üzerinde durdukları ekonomik dışsallıklar nedeniyle kısa sürede ekonomik dengeye erişilebilmesi için kalıcı olmayacak kamusal müdahalelerin gerekli olduğu düşüncesini politika önerisi olarak hükümete sunmuş ve bu düşüncelerini düzenli hale getirerek 1912 yılında *Wealth and Welfare* adlı kitabında toplamıştır. Üniversitedeki derslerinde sıklıkla üzerinde durduğu kısa sürede tam istihdam düzeyine erişilmesi için önerdiği kamusal müdahaleler 1929 dünya ekonomik krizinin çözülebilmesi için klasik liberal bakış açısından farklı bir bakışa ve çözümlerine sahip olan John Mynard Keynes'in en çok esinlendiği fikirler olmuştur. Keynes'in Genel Teorisini yazarken en çok etkilendiği PIGOU'nun istihdam ile ilgili fikirleri 1933'te *The Theory of Unemployment* adlı kitabında toplanmıştır. (Kazgan, 1980:218-245)

1929 küresel ekonomik krizin etkilerinin 1936'lara kadar görülmeye devam ettiğini ve İkinci Dünya Savaşının ortaya çıkardığı çökmüş ekonomilerin ülkeleri başka ekonomik politikalar uygulamayı zorunlu hale getirdiğini de biliyoruz. Pek çok ülkede devletin girişimci olarak varlığını büyüttüğü bir ortamda bile, örneğin İngiltere'de, devletin ekonomik hayattaki varlığının kaynak kullanımında etkinsizliklere yol açarak kaynak israfına dönüştüğü öne sürülerek eleştirilmesi sonucunda Winston CHURCHILL Hükümeti çelik endüstrisini rekabete açmaktan ve elden çıkarmaktan çekinmemiştir.

Sermaye mülkiyetinin tabana yayılması için benzer bir uygulama Almanya'da gündeme getirilmiş, 1960'lı yılların ilk yarısında Hristiyan Demokrat iktidar döneminde Almanya'da Şansölye Konrad ADENAUER; Wolkswagen ile diğer bazı şirketlerdeki devlet hisselerini halka arz yoluyla Alman vatandaşlarına devretmiştir (Özsoy ve Diğerleri, 2010: 135). Yine, ülkenin geçirdiği iktisadi süreçlerin bir sonucu olarak 1974-1975'de Salvador ALLENDE'nin Sosyalist iktidarı tarafından devletleştirilmiş olan 250'ye yakın şirketin, General PINOCHET tarafından eski sahiplerine iade edilmesini de özelleştirme saymak gerekir.

Daha yakın zamanlarda dikkat çeken özelleştirmelere nedenleri ile birlikte mercek altına alacak olursak, yeni liberal (neoliberal) yaklaşımların Muhafazakar Parti iktidarıyla birlikte yeniden gündeme geldiği İngiltere ilk karşılaştığımız ülke olmaktadır.

2.3.1. İngiltere'de Özelleştirme

Sanayi devrimini ilk gerçekleştiren ülke olarak İngiltere’de, serbest teşebbüse dayalı bir ekonominin kurumlaşması için ısrarlı politikalar uygulanmış ve liberal düşüncenin teorik temelleri burada atılmıştır. 1774 tarihinde Adam SMITH’in yayınladığı *The Wealth of Nations* adlı kitabın bir yüzyıldan fazla bir süre en çok başvuru alan ekonomi kitabı olduğunu biliyoruz. Smith’in kitabının yayınlanmasından 130 yıl sonra görünmez elin ekonomik dengelenmeye yetmediği ve bazı nedenlerle piyasa mekanizmasının kısa süre içinde ekonomik dengeye erişmekte yetersiz kaldığını öne süren ilk eleştiriler yine İngiltere’de dile getirilmiştir. Bu iki düşüncenin birden aynı ekonomik ortamda var oluşunu göz önüne aldığımızda, hem devletleştirmenin, hem de özelleştirmenin kolaylıkla tartışılabilmesi ve ekonomi politikaları olarak uygulanma şansı bulabilmesini yadırgamamak gerekir.

Birinci Dünya Savaşına kadar kamunun ekonomi içindeki payının ihmal edilebilecek kadar düşük olduğunu ve ülkenin serbest teşebbüs şartları içinde gerçekleştirdiği ekonomik büyümenin hükümet müdahalesinin sınırlı kalmasına yol açtığını, ancak Birinci Dünya Savaşının tüm Avrupa’da yaratmış olduğu büyük iktisadi yıkım ile kamunun ekonomik faaliyetler içinde alması gereken rolün değiştiğini söyleyebiliriz. Birinci Dünya Savaşı’nın getirdiği zor ekonomik şartlardaki yoğun işsizlik, sermayelerini kaybetmiş olan sanayi kuruluşlarının yeni kaynaklar bulma zorunluluğu, yatırım ihtiyacı, sosyal faydalar, gelir dağılımının düzeltilmesi ve ayakta kalan sanayi şirketlerinin hızla doğal tekellere dönüşmesinin önlenmesi gibi nedenler devletin ekonomi içinde yer alması gereğini ortaya koymuştur (Özsoy ve Diğerleri, 137).

Başlangıçta, savunma sanayi ve enerji sektörleri olmak üzere bazı sanayiler devlet tarafından üstlenilirken, işçi sendikaları daha kökten bir tavır alarak devletin daha çok sektörü devletleştirmesini talep etmiş ve bu yaklaşımlarını İkinci Dünya Savaşı süresi ve sonrasında da devam ettirmiştir. 1945'ten sonra iktidara gelen İşçi Partisinin ideolojik olarak yakın olduğu devletleştirme akımına uymasıyla, Partinin en önemli ekonomi politika önerisi özel teşebbüs ve özel mülkiyetin sınırlandırılması ve ana sanayilerin devletleştirilmesi olmuştur. Kömür, çelik, demiryolları ve kamusal niteliği olduğu düşünülen diğer sektörler devletleştirilmiş veya devlet tarafından kurulan şirket ve iktisadi işletmeler bu sektörlerde faaliyet göstermeye başlamıştır. İşçi Partisinin hükümette olduğu 1945-1951 arasındaki uygulamaları ile savaşın büyük yıkıma uğrattığı ekonomi ayağa kaldırılırken Avrupa'da en büyük kamu teşebbüsü varlığına sahip ülke, İngiltere olmuştur.

1951'den sonra iktidara gelen Muhafazakâr Parti ve İşçi Partisi hükümetleri aynı politikayı takip ederek, çelik, otomobil, gemi inşa ve uçak sanayilerini tümü ile devlet mülkiyeti altına almış, İngiltere'deki bu uygulamalar yeni kurulan ve Avrupa'nın ayağa kaldırılması amacıyla görevlendirilen Dünya Bankası tarafından diğer ülkelere de önerilmiştir.

1900'lerde ihmal edilecek bir payı olan devletin ekonomik faaliyetler içindeki payı % 15'lere kadar çıkarken, başta rekabetin bozulması ve kaynak kullanımında etkinliğin yok olmasıyla ekonomik büyüme sona ermiş ve kamu işletmelerinde bir dizi sorun yaşanmaya başlanmıştır. 1970'lere gelindiğinde ise; hantal, rekabetçi olamayan, yüksek enflasyonlu, elindeki kaynakları israf eden ve hastalıklı ekonomik

yapısı ile İngiltere, köklü ekonomik tedbirlerin alınması gereken Avrupa ülkesi haline gelmiştir (Özsoy ve Diğerleri, 138). 1973-74'teki petrol şokları ekonomik işleyişteki kusurları gün yüzüne çıkarınca, mevcut haliyle iktisadi refahın sürdürülebilir olmadığı açık bir şekilde görülmüş, 1975'te % 22'ye ulaşan enflasyonu düşük tutabilmek için, hükümet, devletin kontrolündeki sanayilerde fiyatlama mekanizmasına müdahale ederek fiyatların düşük tutulmasını sağlamak zorunda kalmıştır. Hükümetin devlet işletmelerinin ürün fiyatlarını belirlemesine yaptığı müdahale işletmelerin verimli çalışmasının önüne geçmiş ve kamu maliyesi üzerinde büyük bir yük oluşturmaya sebep olmuştur.

Bu olumsuz durumun açık seçik ortada olmasına rağmen devlet işletmelerinin ürün fiyatlarının belirlenmesine müdahale edilmeye ve kurum zararlarının devlet bütçesinden karşılanmasına 1975-1980 döneminde de devam edilmiştir. Bu durumda, yeni ekonomik politikalar geliştirme zorunluluğu, İngiltere'deki özelleştirmelerin başlatılma nedenini oluştururken, liberal yaklaşımlar da yeniden gündeme gelmeye başlamış, 1980-1997 arasında yapılan özelleştirmelerle kamu kesiminin ekonomi içindeki payı % 15'lerden % 2'lere kadar indirilmiş, devletin toplam istihdamı da 3 milyondan 1,5 milyona geriletilmiştir.

Her ne kadar, 1980'de başlatılan özelleştirmelerde şirketlerin etkinliğinin artırılarak kamu maliyesi üzerindeki yüklerinin azaltılması, tüketici hak ve hürriyetlerinin korunması, tekellerin rekabete açılması, finansal piyasaların özellikle menkul kıymetler borsasının geliştirilmesi ve hisse mülkiyetinin yaygınlaştırılması gibi hedefler ön planda görünüyorsa da, Muhafazakâr Parti içinde, en az bunlar

kadar, bireylerin kendi kaderlerini belirleme, serbest piyasa ve özel mülkiyete sahip olma haklarının var edilmesi gerektiğine de inanılıyordu. Başbakan Thatcher, ekonomik performansın iyileştirilmesi için özelleştirmenin en önemli araç olduğunu düşünmüş, sermaye mülkiyetini tabana yayarak sistemin teminatı olacak bir orta sınıf yaratma aracı olarak da özelleştirmeye ilave bir anlam yüklemiş, özelleştirmeyi sosyalizmin bozucu ve yıpratıcı etkilerini ortadan kaldıracak ekonomik uygulama olarak kabul etmiştir. Devletleştirme nasıl ki İşçi Partisinin topluma şekil vermek için uygulamaya koyduğu kolektivist programın esasını oluşturmuşsa, özelleştirme de özgürlüğü iade eden programın merkezini teşkil etmeli, daha özgür ve sivil bir toplum için güç devletten halka geçmelidir. Kendi deyimiyle “ *hükümetin elinde ne kadar güç olursa, halkın gücü o kadar zayıf ve bürokratların elinde ne kadar çok güç olursa, seçmenlerin sistem üzerindeki belirleyici etkisi de o kadar az olur*”(Özsoy ve Diğerleri, 139).

İşçi Partisi tarafından 1945 yılında başlatıldıktan sonra 1970’lerin ortalarına kadar 30 yıl boyunca İktidara gelen hem İşçi Partisi hem de Muhafazakar Parti tarafından bir uzlaşma (consensus) halinde sürdürülen *devletleştirme* politikaları gibi, Muhafazakar Parti tarafından başlatılan *özelleştirme* uygulamaları da, uzlaşma halinde iktidara gelen Muhafazakar ve İşçi Partililer tarafından 30 yıl boyunca devam ettirilmiştir. Bu sürenin sonunda devletin ekonomik faaliyetler içindeki etkisi en alt seviyeye çekilip, ekonomik hayat içindeki rolü; düzenleme yapmak ve yaptığı düzenlemeleri denetlemek seviyesine indirilmiş, 1980-2008 arasında hisse sahipliği oranı toplam nüfusun % 7’sinden % 25’ine çıkarılmış ve özelleştirme işlemlerinden toplam 125 Milyar Dolar gelir elde edilmiştir (Özsoy ve Diğerleri, 142).

İngiltere özelleştirmelerinin yakın dönemde diğer ülkelerde gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarına örnek oluşturduğunu söylemeliyiz. Özellikle hizmet özelleştirmelerinde geliştirilen (şehirlerde su dağıtım hizmetlerinin özelleştirilmesi gibi) ve oluşturulan yapay piyasalar yoluyla(örneğin enerji piyasası gibi) kamunun doğrudan müdahalesi yerine liberal piyasa içinde arz ve talebin dengelenmesindeki modeller diğer tüm ülkeler için örnek oluşturmıştır.

2.3.2. Fransa’da Özelleştirme

Fransa’da Sosyalist akımların her zaman etkili olması nedeniyle, Sosyal Demokrat ve Sosyalist iktidarlar tarafından yönetilmesine ve kamu ekonomisinin hakim olmasına alışık bir toplum olmakla birlikte, İngiltere’de gerçekleştirilen özelleştirmelerin piyasa ekonomisine dönüştteki başarısından etkilenererek 1985’den sonra özelleştirme uygulamalarına yönelmiştir.

Nerede ise, iki yüzyıl boyunca sürdürülen devletçi gelenekle 19. yüzyılda posta hizmetleri, bazı basın ve yayın faaliyetleri, demiryolu işletmelerinin bir kısmı ile tütün işleme tesisleri devletleştirilmiş, bu kuruluşların finanse edilebilmesi için kamu bankaları oluşturularak devletin piyasaya müdahale alanı genişletilmiştir. İkinci Dünya Savaşı’nın ertesinde zamanın gelişmelerine uygun olarak başlatılan çalışmayla; kömür, elektrik, gaz ve demiryolu işletmeleri devletleştirilmiş, en önemli banka ve sigorta şirketlerinin devlete aktarılması ile yetinilmeyerek merkezi bir planlama kurulu oluşturulup (*Comissariat Général ou Plan*) tüm ekonominin kamusal koordinasyonla yönetilmesi sağlanmıştır. Savaş sonrası dönemde iktidara

gelen Gaullist partiler, sahip oldukları ortak faydacılık (korporatist) ideolojisine uygun şekilde ekonomi içinde yer alan tüm birimlerin kamunun rehberliğinde hareket etmesi ve devletin emredici bir düzenleme içinde olması yaklaşımını sürdürmüş, aynı yaklaşımla, 1981 yılında iktidara gelen Sosyalist Parti'nin geniş bir devletleştirme programı kapsamında banka, sigorta ve sanayi holdinglerinden bazılarını daha devletleştirmesi üzerine devletin ekonomi içindeki payı % 15'e ulaşmıştır.

Sosyalist ideolojik gerekçelerin ötesinde Fransa'da kamu ekonomisinin bu kadar genişletilmesinin arkasında üç *pragmatik* neden vardır:

- a) Temel hizmetleri sağlayan bazı özel (örneğin elektrik ve demiryolları gibi) şirketlerin zayıf mali yapıları hizmetlerin devamlılığının sağlanmasında risk teşkil edeceği,
- b) Stratejik mal ve hizmet ürettiği düşünülen bazı şirketlerin özel sektörde kalması halinde çok güçlü hale gelebileceği ve piyasa yapısını bozabilecek olmanın yanında, siyaset kurumu üzerinde baskı yapabileceği,
- c) Renault şirketinin özel konumundan kaynaklanmıştır. İkinci dünya savaşı sırasında şirketin başında bulunan Louis Renault işgalci Almanlarla işbirliği yapmış ve Louis Renault'un tüm varlıklarına el konulmuştu.

Bu dönemde halkın tümü tarafından devletleştirmelerin ne kadar haklı olduğuna ve kamu işletmeciliğinin gerekli ve faydalı olduğuna ilişkin bir fikir birliği vardı (Özsoy ve Diğerleri, 154).

Zaman içinde, ekonomik önemleri azalan ve üstün konumları zayıflayan sanayi şirketlerinin varlıklarını sürdürebilmek için hükümetten kaynak sağlanması geleneği oluşmuş, başlangıçta tekel imtiyazları ve vergi bağışıklıkları verilerek başlatılan destek politikaları, zamanla kamu maliyesinden nakdi destek verilmesini zorunlu kılan bir yapıya dönüşünce İngiltere’de de görüldüğü gibi kamu kesiminin yeniden yapılandırılması ve devletin üzerindeki yükün azaltılması zorunlu hale gelmiştir.

Fransa’da kamu işletmeciliğinin gözden geçirilmesine yol açan ana nedenleri aşağıdaki gibi sıralayabiliriz.

Öncelikle; kamu işletmelerinde muazzam yönetim sıkıntıları doğmuştur. Kamu kuruluşlarını yönetenlerde kontrolün yetersiz olduğu zamanlarda mali suiistimaller, çok sıkı devlet kontrolünün olduğu zamanlarda da iş yapma ve yetki kullanma konusunda edilgen bir tutum takınma tavrı görülmüş, aynı sektörde devlet ve özel işletmelerin piyasada bir arada varlığı durumunda da ilgili sektörün serbestçe büyümesi devlet işletmeleri tarafından engellenmiştir. İkinci olarak; devlet tekellerinin uyguladığı yüksek fiyatlar, düşük mal ve hizmet kalitesi ile bürokratik işlemler sürekli şikâyet konusu olmuştur.

Bu nedenlerin yanı sıra; uluslararası konjonktürün küresel bazda özelleştirme rüzgârı estirmesiyle Fransa’da da özelleştirme fikri zemin bulmuş ve 1981’de büyük devletleştirmeleri başlatan Sosyalist Cumhurbaşkanı, 1986 yılında iki kez kanun çıkarılarak büyük bir özelleştirme programı başlatılmasını da onaylamıştır. 1993 yılında Özelleştirme Kanunu’nda yapılan değişikliklerle hisse mülkiyeti üzerine konulan (özellikle yabancılara satılacak hisse oranları üzerindeki) kısıtlar kaldırılarak daha liberal bir düzenleme benimsenmiştir.

Uygulamaya konulan özelleştirme programının 3 ana amacı vardır.

1. Yönetim bağımsızlığı sağlayarak işletmelerin ekonomik ve mali performanslarını yükseltmek. Devlet sahipliğinin sona ermesiyle, şirketleri yönetenlerin piyasa gereklerine ve hissedarların taleplerine daha duyarlı olacağı varsayılıyordu.
2. Belli kamu işletmelerinin neden olduğu sürekli açıkların yükünden kamu maliyesini kurtarmak. Bu kuruluşların özelleştirilmesi ile finansal açıklarının kapatılması yükümlülüğü sona erecek ve satışlarından da önemli gelirler elde edilecektir.
3. Devlet şirketlerinin hisselerinin halka arz edilmesiyle, sermaye piyasasının gelişmesine katkıda bulunulacak ve hisse sahipliği artırılarak sermaye mülkiyeti topluma yayılmış olacaktı ki, bu sonuçların alınması Sosyalist fikirlere de uygun düşmektedir.

1986'da başlatılan özelleştirme uygulamalarında, şirketleri yönetecek çekirdek yatırımcılara, halka ve çalışanlara olmak üzere hisse satışı yoluyla kamu kesiminin ekonomi içindeki varlığı % 3 seviyesine indirilmiş ve satışlardan 2008 yılına kadar 178 Milyar Dolar gelir elde edilmiştir (Özsoy ve Diğerleri, 158).

2.3.3. Japonya'da Özelleştirme

Japonya'nın anayasal düzene geçtiği 19. yüzyılın son çeyreğinde gerçekleştirilen kamusal varlık satışlarına yukarıda değinilmişti. Daha yakın zamanlarda Japonya'da gerçekleştirilen özelleştirmelerde uygulanan yöntem ve geçirilen süreçler göz önünde bulundurulduğunda dikkate değer özellikler taşımaktadır.

Avrupa'da kamu işletmeciliğinin yaygınlaştığı İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki gelişmelerden farklı olarak, Amerika'nın Japonya'yı işgal ettiği 1945 yılından Eylül 1951'de imzalanan *San Francisco Barış Anlaşması*'na kadar geçirilen 6 yılda devletin büyük sanayi kuruluşlarına sahip olmasına ve özellikle savunma sanayisinde faaliyet göstermesine izin verilmemiş, silah sanayinin küçültülmesi veya tümüyle tasfiye edilmesi yanında işletmeler önce devlet kontrolü dışına çıkarılmış daha sonra da hisseleri menkul kıymet borsalarında satılmıştır (Levent, 2018: 176). Bu yasaklamaların ve engellemelerin yanında tarihi ve ekonomik nedenlerle *Japan Tobacco and Salt Public Corporation*, *Japanese National Railways*, *Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation* adlı şirketler ile, *Postaneler*, *Orman İdareleri*, *Basımevleri*, *Darphane ve Alkol Tekeli* devlet işletmeleri olarak ekonomik

hayatta yer almıştır. Bunların yanında, 3 banka ve finans kuruluşu ile hisseleri kısmen veya tamamen devlete ait bazı işletmeler de faaliyet gösterebilmiştir.

Çoğu kamu işletmesi tekel konumunda olmakla birlikte, kârlı ve verimli çalışamamaları ve malî yapılarının giderek kötüleşmesi dikkatlerin bu işletmelere çevrilmesine ve özelleştirilmeleri için gerekçe oluşturulmasına neden olmuştur. Japonya'daki özelleştirme hakkında yapılan yayınlarda kamu işletmelerinin mali yapılarındaki bozulmaya yol açan aşağıdaki 5 unsurun varlığı genel olarak kabul edilmektedir(Özsoy ve Diğerleri, 164).

- 1) Doğal ve/veya yasal tekellerin olduğu alanlara diğer şirketlerin girmesi yasaklanınca rekabetin sağlayacağı etkinlik kullanılamamış ve devlet işletmeleri iş verimliliğine giderek daha duyarsız hale gelmiştir.
- 2) Şirket yönetimlerini rasyonel karar almaktan uzaklaştıran siyasi müdahaleler, ya kamu şirketlerinin alması gereken kararları zamanında almalarını engellemiş ya da onların siyasi müdahale doğrultusunda ama piyasa şartlarına uygun olmayan kararlar almalarına yol açmıştır.
- 3) İşletmenin üzerindeki yasal sınırlamalar işletmelerin esnek hareket etmesini engellemiştir.
- 4) Hükümetlerin kontrolü nedeniyle; zamanın gereklerine uygun kararların alınması mümkün olamamış ve şirket yönetimlerindeki esneklik ortadan kalkmıştır.

- 5) Kamu işletmelerinin finansal açıklarının devlet tarafından karşılanması nedeniyle iflas riski yaşamayan şirketler maliyetlerin kontrol altında tutulması düşüncesinden uzaklaşmıştır.

Japonya’da yapılan ilk özelleştirme Japon Milli Demiryolu Şirketinin yeniden yapılandırılarak özelleştirilmesidir ki; Şirket, başka kuruluşların demiryolu ulaşımına girmesine izin verilmemesi nedeniyle 1960’lara kadar ülkedeki yük ve yolcu taşımacılığının nerede ise tamamını karşılarken, kara yolu taşımacılığının artması ile önemini kaybederek mali sorunlar yaşamaya başlamıştır. 1986 yılında uzun vadeli finansman açığının 25 trilyon Yen’e (yaklaşık 16 milyar Dolar) ulaşması üzerine 1987 yılında 6 yolcu 1 yük taşıma şirketi olmak üzere 7 parçaya bölünerek yeniden yapılandırılmış, bölünme sırasında bölgesel ayırma, yük-yolcu ayırma, işletme-altyapı ayırma, düşük yoğunluklu hatlar için vergi muafiyetleri getirilmesine ve şirketlerin başka faaliyetler içine girmesine izin verilmesine dikkat edilmiştir. Ayrıca, bir *Tasfiye Fonu İdaresi* oluşturularak kapatılması gereken üniteler ile satılması gereken varlıklar bu fona devredilmiş, münhasıran demiryolu fonu gibi çalışan İdare, temettüleri toplamış ve işletmelerin faaliyetlerinde açık kalan miktarları kapatarak demiryolu şirketlerinin yeni borç almasının önüne geçmiştir. Şirketlerin faaliyetlerindeki iyileşme sonucunda hisselerinin kısmen halka arz edilmesiyle süreç tamamlanmış ve Japonya’daki demiryolu özelleştirmesi benzer durumda olan demiryolu şirketlerinin yeniden yapılandırılması için model oluşturmuştur.

Milli Demiryolu Şirketinin özelleştirilmesine benzer bir özelleştirme de Telekomünikasyon sektöründe gerçekleştirilmiştir. Demiryolu şirketinde

gerçekleştirilen yapılanmanın aksine bu kez iç hatlar ve uluslararası hatlar olmak üzere iki şirket olarak faaliyet gösteren NTT ve KDD adlı kuruluşlar, uzun tartışmalardan sonra bir holding çatısı altında birleştirilmiş ve iletişim rekabete açık hale getirilerek sektöre giriş serbestleştirilmiştir. Yeni oluşan holding, çeşitli kerelerde halka arz edilerek özelleştirilmiş, ancak, sektöre giren yeni şirketlerin pay almak için fiyat üzerinden gerçekleştirdiği rekabetin karlılığı düşürmesi nedeniyle ilk iki halka arzda elde edilen başarı üçüncü arzda yakalanamamıştır. Artan rekabetin sonucu işletme maliyeti en önemli unsur olarak belirirken, haberleşme hizmetlerinin fiyatları düşmüş ve haberleşme kalitesi iyileşmiştir.

Japonya’da hacim olarak dikkate değer bir diğer özelleştirme, 2005’te başlatılan ve yeniden yapılandırma süreci halen devam eden *Japan Post Bank* (JPB) özelleştirmesidir. 1871 yılında başlatılan posta hizmetlerinin yanında ve aynı organizasyon çatısı altında 1875’ten itibaren *Posta Tasarruf Bankacılığı* hizmetleri ve 1916 yılından itibaren de *Hayat Sigortası* hizmetleri vermeye başlanmıştır. Ülkenin en ücra köşelerine kadar posta teşkilatının kurulmuş olması aynı çatı altında finansal hizmetlerin de en ücra köşelere kadar götürülmesine imkân sağlamış, 2005 yılına gelindiğinde şube sayısı 24.000’e ve mevduat sayısı her bir Japon yurttaşını kapsayacak şekilde 130 milyona ulaşmıştır. 2005 yılında çıkarılan JPB’nin özelleştirilmesini düzenleyen kanun diğer ülkelerde finansal kuruluşların hisselerinin satılarak gelir elde edilmesinden ve Şirketin yeni yönetiminin yeni hissedarlar tarafından oluşturulmasından farklıdır.

JBP 2007’de *Japan Post Holding Company* altında, *Japan Postal Services Company*, *Japan Post Network Company*, *Japan Postbank Company* ve *Japan Post Insurance Company* olarak 4 ayrı şirket halinde yeniden yapılandırılmıştır(Özsoy ve Diğerleri, 169). Bu yeniden yapılanma sonrasında bankacılık ve sigortacılık faaliyetlerinin toplandığı *Postbank* ve *Post Insurance* şirketlerinin halka arz edilmesi planlanmış, halka arzdan sonra posta hizmetlerini yerine getiren *Postal Services* ile *Post Network* şirketlerinin daha önceden de sahip olduğu her türlü vergi muafiyetinin kaldırılmasına karar verilmiştir.

Bu büyük işletmelerin dışında devlet otoyollarını işletmekte olan 4 şirket ile Tokyo Metrosunun özelleştirilmesi ile ilgili çalışmalar aşamalı planlar halinde sürdürülmekte ve her bir özelleştirme işlemi için ayrı ayrı ve detaylı kanunlar çıkarılmaktadır. Çıkarılan kanunlar sırasında yapılacak işlemlerin tüm detayı tartışılmakta ve uygulanacak program hakkında bir oydaşma oluşmasına gayret edilmektedir.

2.3.4. Almanya’da Özelleştirme

Almanya özelleştirmelerine yukarıda kısaca değinilmiş, ancak biraz daha yakından bakıldığında özelleştirmenin Federal Almanya’da devlet teşebbüslerinin özelleştirilmesi ve Doğu Almanya ile birleşmeden sonra Alman ekonomisinin yeniden yapılandırılması kapsamında gerçekleştirilen özelleştirmeler olarak iki başlık halinde incelenmesinin doğru olacağı sonucuna varılmıştır.

Ülkenin federal yapısı gereğince, federal hükümet ve eyalet hükümetleri arasındaki idari yetki paylaşımı ile uyumlu olarak, yerel-kamusal faaliyetler çoğunlukla eyaletlerin ve yerel idarelerin mülkiyeti veya kontrolü altındadır. Bu durum aşağıda da değinileceği üzere eyaletlerin yönetimleri tarafından sahip oldukları idari bir yetkinin ellerinden çıkarılması olarak görüldüğünden özelleştirme işlemlerine mesafeli durmalarına yol açmaktadır.

İkinci dünya savaşından sonra devletleştirme baskılarına boyun eğmeyen Almanya, diğer Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında daha küçük kamu teşebbüsü varlığına sahip olmakla birlikte, iktisadi devlet teşekkülleri Alman sanayileşmesinin öncüleri ve araçları olarak kabul edilmiştir. 1960'lı yıllarda ekonomiyi yeniden yapılandırmak için Prusya ve German Reich'tan kalan kamu varlıklarının satışı için geniş kapsamlı bir program uygulamaya koyan Konrad ADENAUER'un yaklaşımının tersine 1970'de iktidara gelen Sosyal Demokrat Parti Keynesçi bir yaklaşımla devlet işletmesi sayısını 1982 yılına kadar artırmış, 80'lerin ikinci yarısından itibaren uygulamaya konulan özelleştirme programı bu işlemlerin özelleştirilmesini esas almıştır.

Doğu Almanya ile birleşmeden önce 6 ana şirket grubu özelleştirme konusu edilmiştir. Bunlar: otomobil üreten VOLKSWAGEN, enerji kimya ve metalürji sektörlerinde faaliyet gösteren VEBA, enerji ve kimya alanında faaliyet gösteren şirketlerden oluşan VIAG, makine ekipman üreten DIAG, taşımacılık, liman işlemeciliği ve gayri menkul işleri yapan IVAG, petrol arama ve çıkarma konularında çalışan PRAKLA-SEISMOS adlı kuruluşlardır. PREUSSAG

(madencilik faaliyetlerinde bulunuyordu),VOLKSWAGEN, VEBA ve VIAG adlı kuruluşların hisseleri kısmi halka arzlar yoluyla satılmıştır. Bu halka arzlar sırasında *halk kapitalizmi* yaratılabilmesi için de şirket çalışanlarına ve düşük gelir gruplarına iskontolu hisse senetleri verilmiştir. Özellikle Volkswagen ile VEBA'nın halka arzları çok başarılı olmuş ve kısa süre içinde bu şirketler yüzbinlerce yeni hissedara kavuşmuştur (Özsoy ve Diğerleri, 172). Diğer yandan, Almanya'nın federal bir devlet olduğu, ülkedeki eyaletlerin sahip oldukları varlıkları kendi bölgelerinin zenginliği olarak kabul ederek bu varlıkları elden çıkarmak istemedikleri ve bu nedenle de eyaletlerde yaygın bir özelleştirme yapılamadığı belirtilmelidir. Almanya'da özelleştirmeden bahsedildiğinde federal varlıklar üzerindeki uygulamalar olduğu göz önünde bulundurulmalıdır.

1991 yılında federal hükümet tarafından küçük federal kuruluşların satılması, federal kamu mülkiyetinin azaltılması ve Telekom ve Demiryollarında kamusal kontrolün sona erdirilmesini hedefleyen yeni bir özelleştirme programı yürürlüğe konmuş, 2000'li yıllara kadar Telekom hisselerinin büyük bir kısmı halka arz yoluyla satılırken program kapsamında demiryollarının yeniden yapılandırılması için bir plan uygulanmaya başlanmıştır.

Almanya'da özelleştirme işlemlerine başlamadan önce ve özelleştirme programının uygulanması sırasında, özelleştirmenin büyük bir işsizlik doğuracağı ve bu işsizliğin toplumsal hayatı tehdit edeceğinden endişe edilmiş, ancak, gerçekleştirilen işlemler sonrası bu korkuların yersiz olduğu, hatta becerikli yöneticilerin işbaşına gelmesi ile yeni iş alanları açıldığı gözlenmiştir.

Almanya'daki ikinci özelleştirme dönemi, 1990 Eylül'ünde iki Almanya'nın birleşmesi sonrası uygulamaya konulan büyük programdır. Sovyet blokunun hızlı bir şekilde çöküşüyle, blok içinde yer alan ülkeler karmaşa içine düşmüşler, uluslararası rekabette şansı olmayan geri teknoloji sanayi şirketlerinin, hükümet tarafından desteklenmesi mümkün olmadığından bu şirketlerin yaşama şansları kalmamış ve üretim güçlerinde büyük bir çöküş yaşanmıştır. İki Almanya'nın birleşmesi sonrasında Batı Almanya'nın tüm ekonomik, politik ve sosyal kurumları ile hukuksal yapısı hızlı bir şekilde *Doğu*'ya aktarılarak, piyasa mekanizmasının işlemlerini sağlayacak yeni bir kurumsal yapının oluşturulması külfetinden kurtarılmıştır. Dolayısıyla yapılması muhtemel pek çok yanlış ve hatalı işlemde de.

İki Almanya birleşmeden önce 17 Haziran 1990'da Doğu Alman Parlamentosu tarafından devlet mülkiyetinin yok edilmesini zorunlu kılan Özelleştirme Kanunu kabul edilmiştir. Kanunda yer alan dikkat çeken hususlar aşağıdaki gibidir.

- Özelleştirilecek devlet varlığının ne olduğu (şirket, varlık, gayri menkul gibi) ve özelleştirilecek miktarı tam olarak belirlenmelidir.
- Diğer işletmelerin kârlarıyla desteklenen işletmelerin kendilerine yeterli olabilmesi için yerinden yapılandırılmaları şarttır.
- Kendi varlığını sürdüremeyecek işletmeler tasfiye edilmelidir.
- Federal eyaletler ve şehirler ile diğer mahalli idarelerin mülkiyetlerinde bulunan varlıkların en aza indirilmesi zorunludur.

Kanun kapsamında doğal tekeller yeniden yapılandırılmış, demiryolları ve telekomünikasyon işletmeleri, Batı'da karşılığı olan kurumların uzantıları olarak kabul edilip Batı'daki şirketlere devredilmiş, elektrik üretim ve dağıtım tesisleri ile su şebekeleri gibi kamusal hizmetleri yerine getiren varlıklar özelleştirmeye tabi tutulmayıp yeniden yapılandırılarak modernleştirilmiştir. İşletmelerin tüm finansal sorunları Batı Almanya'dan yapılan aktarmalarla çözümlenmiş ve bu durum Batı'da yaşayan vergi mükellefleri üzerinde büyük bir baskı oluşturmuştur.

Doğu Almanya'da gerçekleştirilen özelleştirmelerin kurumsal yapılanması da dikkat çekicidir. Doğu Alman hükümet tarafından 1 Mart 1990'da kurulan Treuhandanstalt (Treuhand, Güven Fonu) adıyla bir kuruluş oluşturulmuş, aynı yılın Eylül ayında iki Almanya'nın birleşmesi sonrasında özelleştirme ile yetkili kuruluş olarak tayin edilmiştir. Treuhand'a özelleştirme işlemlerini gerçekleştirmenin yanı sıra, tekel ve kartelleşmeleri önlemek, işletmeleri iyileştirip geliştirerek rekabet edebilir hale getirmek ve iyileştirilmeleri mümkün olmayan işletmeleri tasfiye etmek görevleri de verilmiştir.

Kuruluşun göreve başladığı 1990 yılında Doğu Alman sanayisinin %97'sini oluşturan 10.000 civarında işletme özelleştirme kapsamına alınmıştır. Treuhand'a verilen görevler yeniden yapılandırma, iyileştirme ve şirket ve varlıkların satışı ile sınırlı bırakılmamış, kuruluşun esas işlevi Doğu'nun Batı ile ekonomik bütünleşmesini sağlamak ve bu kapsamda Doğu'dan Batı'ya olması muhtemel büyük bir göç dalgasının önüne geçmek de kuruluşun görevleri arasında olduğu kabul

edilmiştir. 1990-1994 yılları arasında faaliyet gösteren Treuhand'ın gerçekleştirdiği işlemleri aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür.

- Doğu Almanya'da bulunan şirket, işletme ve sanayi kuruluşlarının % 98'si temsil eden, 119 orta ve büyük ölçekli Kamu İktisadi Teşebbüsü kapatılmış 3340 şirket tasfiye edilmiş ve 14.000 kuruluş özelleştirilmiştir.
- 1992 yılına kadar 40,6 milyar Mark gelir elde edilmiş, 172,3 milyar Mark yatırım taahhüdü alınmıştır.
- 1994 yılına kadar 140 milyar Mark yatırım taahhüdü ile 1 milyon kişilik istihdam garantisi alınmıştır.
- Sonradan ortaya çıkabilecek işsizliğin etkilerini azaltmak için çalışma mükellefiyeti getirilen işletmeler için % 90'a kadar ücret desteği, sağlanmış ve mevcut yöneticiler ve çalışanların kendi işyerlerini devralmaları teşvik edilmiştir.

1994 yılında Doğu Almanya ekonomisinin tümü ile Batı Almanya ekonomisine eklenmesi sonrasında Almanya'da 1995 ile 2007 yılları arasında çoğu halka arz yoluyla gerçekleştirilen özelleştirmelerden toplam 100 milyar Dolar gelir elde edilmiştir(Özsoy ve Diğerleri, 182).

2.3.5. Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) Özelleştirme

Amerika Birleşik Devletlerinin geçirmiş olduğu tarihi ve ekonomik süreçler dikkate alındığında ABD'de ideolojik ve teknik olarak özelleştirme gerekliliğinin

varlığından söz etmek pek olası değildir. Gerçekleştirilen uygulamaları daha çok verimlilik arayışı olarak görmek gerekir. Kamusal faaliyetleri Kıta Avrupa'sında devlet kendi yerine getirirken, ABD'de hizmet sözleşmeleriyle kamunun ihtiyaç duyduğu hizmet satın alınarak yerine getirilmiştir/getirilmektedir.

ABD'de milli güvenlik temini gibi tam kamusal hizmetlerin tedarikinde ulusal hükümet gerekli görülüş, eyaletler genellikle kendi politik yetki alanları içerisindeki vatandaşları etkileyen kamusal mal ve hizmetleri sağlamakla yükümlü kılınmıştır. Federal Devlete veya Eyaletlere ait üretim yapan bir sanayi işletmesi olmadığı ve kamusal faaliyet alanına giren faaliyetin bir hizmetin yerine getirilmesine yönelik olduğu göz önüne alındığında özelleştirmeler de hizmetin dışarıdan satın alınmasına yönelik olmaktadır. Bu nedenle de özelleştirme işlemlerini düzenleyen özel bir kanun olmadığı gibi, gerek kamusal, gerekse özel konular özel hukuk hükümleri çerçevesinde çözümlenmiştir. Bu nedenle sözleşme hukuku konusundaki geniş bir uygulama alanı ve ABD'nin geliştirmiş olduğu kendine has yöntemler dikkate değer niteliktedir.

Amerika'da yerel yönetimler tarafından yerine getirilen kamu hizmetlerinin % 80'i ihale usulü ile özel firmalara devredilmiştir. Bunlardan başka bazı kamusal nitelikli hizmetlerin yerine getirilmesi için yapılan bağışlar veya nakdi yardımlar % 5,7, işletme imtiyazları verilmesi ve imtiyaz sözleşmeleri ile devredilen kamu hizmetleri % 5, kamu/özel ortaklığı ile yerine getirilen hizmetler % 4,3 ve Gönüllü kuruluşlar eliyle yerine getirilen kamu hizmetleri %1,8 oranındadır. Özelleştirilen yerel hizmetler de, hapisaneler, şehir temizliği, ağaçların budanması, kar temizleme,

şehir suyunun dağıtılması, mezbaha hizmetleri, eğitim hizmetleri ve yerel güvenlik hizmetleri alınması gibi hizmetlerden oluşmaktadır.

2.3.6. Eski Doğu Bloku Ülkelerinde Özelleştirmeler

1980’lerdeki özelleştirme dalgasından etkilenmeyen hemen hemen hiçbir ülke kalmamıştır. Kimisi çok ciddi bir şekilde bu konuyu ele alarak, ülke ekonomisinin yeniden yapılanması ve yapısal reformlar için özelleştirmenin şans olduğunu kabul ederek gerçekten ülkelerini çok ileri noktalara taşımışlardır. Bu tür ülkelerin en başında Çin Halk Cumhuriyeti gelmektedir. Küçük tarımsal kooperatiflerde verim artışlarının çiftçilere dağıtılması ile başlatılan özel mülkiyete geçiş süreçleri tüm sektörlerle ve tüm endüstrilere yayılmış 1980-2015 arasındaki 35 yıllık dönemde, ülke eskisi ile hiçbir bağ kurulamayacak kadar farklılaşmıştır. Çin’deki özelleştirmeler devlet işletmelerinin satılmasından ziyade, 1990’dan itibaren küçük işletmelerin geliştirilmesi suretiyle pazar paylarının büyütülmesidir. Aşağıdaki Tablo5 değişimi göstermesi bakımından ilginçtir (Özsoy ve Diğerleri, 212).

Çin’de Tarım Dışı Sektörlerdeki Devlet İşletmelerinin Payı Yüzde Olarak			
Sektör		1980	1998
Sanayi (Üretim Olarak)	Devlet	78,7	28,2
	Devlet Dışı	21,3	71,8
Perakende Ticaret	Devlet	84,2	20,7
	Devlet Dışı	15,8	79,3
Taşımacılık	Devlet	98,1	Veri Yok
	Devlet Dışı	1,9	Veri Yok
İnşaat (Faaliyet Olarak)	Devlet	63,7	33,3
	Devlet Dışı	36,3	66,7

Tablo5 Tarım Dışı Sektörlerdeki Devlet İşletmelerinin Payı

Çin’de Sosyalizmin hakim olmasında Rusya nasıl bir model olarak kabul edilip buna uygun çözümler geliştirildiyse, özelleştirmede de Rusya’nın gerçekleştirdiği yukarıdan aşağıya özelleştirme modelinde ortaya çıkan olumsuzlukların gözlenmesi ve çözümlerin geliştirilmesi açısından da rol model olmuştur. Rusya’da özelleştirme adına büyük iktisadi teşekküllerin devletin elinden çıkarması benimsenerek adına “oligark” denilen ve devletin attığı her adımda karşısına çıkan yeni bir rant sınıfı yaratılırken, Çin’de benimsenen özelleştirmede “büyükleri elinde tut, küçükleri elden çıkar” yaklaşımı benimsenmiştir. Bu düşünce çerçevesinde küçük işletmelerin nerede ise dörtte üçü özelleştirilmiş, ana çekirdek olarak kabul edilen sanayi şirketleri elde tutulmuştur. Çarpıcı olan ise, Komünist Partinin üst yönetiminde özelleştirmenin nefret edilen bir kavram olmaya devam etmesidir (Özsoy ve Diğerleri, 213).

Çin’de gerçekleştirilen aşamalı dönüşüm planlarının getirmiş olduğu büyük ekonomik başarının Çin’in dünyanın en büyük ekonomiye sahip olmasına neden olduğunu biliyoruz. Dünya Bankası tarafından satın alma gücü paritesine göre hesap edilen Milli Gelir 25 trilyon Doları bulmuş, 2000’li yılların başında görülen iki haneli büyüme rakamları biraz gerilemiş olsa da halen %8-9’lar seviyesindeki yıllık büyüme oranları korunmuştur. Bu şekli ile Çin ekonomisi dünyanın geri kalanı ile aralarındaki mesafeyi açmaya devam etmektedir.

Eski Doğu Bloku ülkelerindeki özelleştirmeler kapsam ve yöntem olarak birbirlerinden ayrı değerlendirilebilir nitelikte olmakla birlikte temelde iki

yaklaşımın hakim olduğu söylenebilir. Batı Avrupa’da ekonomik etkinliği artırma ve bütçedeki devlet işletmelerinin yükünü azaltma esas amaç olarak kabul edilirken, Doğu Avrupa’daki özelleştirmeler ülke ekonomisinin tümünün yeniden yapılandırılmasının aracı olarak görülmüştür. Doğu Avrupa’da Sosyalist ekonomilerin kendi aralarında bir ekonomik denge sağlamak için *Birlik* politikalarının ön plana çıkarılmasıyla ağır sanayi ve savunma sanayi gibi alanlarda devasa işletmeler oluşturulmuştur. Birlik içinde denge kurulması düşüncesi kapsamında merkezi planlamaya uygun olarak diğer bazı ihtiyaçların giderilmesi Birliğin bir başka ülkesinin konusu haline getirilmiştir. İşletmeler sürekli hammadde sıkıntısı çektiklerinden tüm girdilerini de kendileri üretmek durumunda kalmışlar ve yatay ve dikey iş bütünleştirmeleriyle işlerinin kolayca kontrol edilebilir olması imkânsız hale gelmiştir.

Doğu Avrupa’da büyük işletmeler için Rusya örneğinde de görülen uygulamaları bir yana bırakırsak, kamusal mülkiyet en küçük işletmelere kadar uzandığından, 1990 sonrasında bu küçük işletmelerin özel kişi ve kuruluşlara satılması ile işe başlandığını söyleyebiliriz.

Doğu Avrupa ülkelerindeki özelleştirme ve ekonomik reformların amacı, üretim kararları, mal ve hizmetlerin fiyatlanması, sermaye ve kaynak tahsisi üzerindeki merkezi kontrolün ortadan kaldırılması ve özelleştirme yoluyla yeni bir girişimci gurup yaratarak, ekonomik kararlarla ilgili süreci piyasa mekanizmasına devretmek olmuş, böylelikle ülkedeki işletmelerin verimlilikleri artırılarak küresel düzeyde rekabetçi olabilecekleri varsayılmıştır.

Doğu Avrupa'daki özelleştirmelerde yeni kavramlar ve yatırım araçları da finansal piyasalara girmiştir. Bunların başında, tüm kamusal mallar ülkede yaşayan tüm vatandaşlara ait olduğu için halka bedava dağıtılan ve hisse mülkiyetini temsil eden kuponlar (voucher) gelmektedir. Kuponlar bedava dağıtılmış olmakla birlikte, kuponların üzerinde yazılı bir değerinin olacağı ve bankalarda veya yeni oluşturulan borsalarda serbestçe alınıp satılabileceği, özelleştirilecek bir kuruluşu satın almak isteyen birisinin bu kuponları toplayarak ödeme aracı olarak kullanacağı varsayılmıştır. Ancak, uygulama böyle olmamış, çoğu yerde ya kuponlar ilgi görmemiş veya hiçbir alıcısı olmadığından alınıp satılamamış ve kâğıt parçasına dönüşmüş, yapılan öncü özelleştirmelerde siyaset kurumu ile işletme yöneticilerinin bağı koparılmak istenmişse de, siyasetçiler işletmeleri kendi arkadaşları olan yöneticilere devretmiştir. Örneğin Bulgaristan'daki işletmelerin % 90'ı 1990'larda iktidarda olan Sosyalist Partiye (eski Bulgaristan Komünist Partisi) üye şirket yöneticilerine devredilmiştir. Bu yöneticiler de kısa süre içinde bu işletmeleri çoğu yabancı olan kuruluşlara devretmişler böylece dolaylı ve kontrolsüz bir özelleştirme gerçekleştirilmiştir.

Eski Doğu Bloku ülkelerindeki birikmiş tasarrufun, işleyen bir banka ve kredi sisteminin veya etkili bir sermaye piyasasının olmadığı yerlerde en büyük özelleştirme Polonya ve Çekoslovakya'da gerçekleştirilmiş ve bu ülkelerde el değiştiren işletmelerin nereden ise tamamı Alman şirketleri tarafından devralınmıştır.

Eski Doğu Bloku Ülkelerde Özelleştirme Gelirleri (2005 Sonu İtibarıyla- Milyon Dolar)	
Ülkeler	Gelir
Bulgaristan	5.868
Çek Cumhuriyeti	19.916
Macaristan	19.280
Polonya	26.886
Rusya	14.612
Hırvatistan	3.230
Kazakistan	7.115
Kırgızistan	140
Letonya	1.299
Litvanya	2.204
Makedonya	1.015
Romanya	9.787
Sırbistan	3.443
Slovakya	9.986
Slovenya	1.189
Ukrayna	5.780
Diğer	2.500
Toplam	134.250

Tablo 6 Eski Doğu Bloku Ülkelerinde Özelleştirme Gelirleri(Kaynak World Bank Database)

2.3.7. Rusya Federasyonunda Özelleştirme

Bilindiği üzere Sovyetler Birliğine dâhil ülkelerdeki anayasalar⁽¹⁾ gereğince özel mülkiyete sahip olmak oturulacak bir ev ve özel işletmeye sahip olmak yalnızca

¹) Sovyetler Birliği Döneminde, 1918, 1924,1936 ve 1977 yıllarında anayasalar yapılmış ve özellikle 1936'da yapılan anayasa tüm Sovyetler Birliği ülkelerinde tek tip anayasa olarak kullanılırken SSCB'ye dahil olmayan Doğu Almanya, Polonya Bulgaristan, Macaristan, Çekoslovakya gibi ülkelerin anayasaları da 1936 anayasasını tekrarlamıştır. Hatta 1978 yılına kadar Çin Halk Cumhuriyeti Anayasası da 1936 SSCB anayasası ile aynı idi. Çin Halk Cumhuriyeti bu anayasayı 1978'den itibaren aşamalı bir şekilde değiştirmiştir. 1977 yılında kabul edilen Anayasa tüm "Birlik" üyesi ülkelerin parlamentoları tarafından kabul edilerek yürürlüğe konulmakla birlikte 1989 yılında Birliğin dağılması ile yürürlükten kalkmıştır.

aile fertlerinin kendi bahçelerinde ürettikleri ürünleri veya el işçiliği ile meydana getirdikleri giysi, konserve ve hediyeelik eşya gibi ürünleri satmakla sınırlandırıldığından özel teēebbs var olmamıştır. 1921 ve özellikle 1928’den itibaren uygulamaya konulan komnizasyon programları ile o tarihe kadar kamuya aktarılmamış tüm sanayi işletmeleriyle tarımsal çiftlikler kamuya (Sovhoz= Sovyet tarımcılık) devredilmiş, tarımsal çiftliklerin olmadığı yerlerde de tarımcılık kooperatifleri (kolhoz= kolektif tarımcılık) oluşturulmuştur (Yaman, 2017: 1-35). Bu nedenle, 1989 sonrasında Sovyetler Birliğinde var olmayan özel işletmeciliğin ve piyasa mekanizmasının oluşturulmasına daha yakından bakmak gerekmektedir.

Rusya’da 80’lerin sonunda ülke ekonomisine 200’den fazla işçi çalıştıran 170.000 küçük ve orta ölçekli işleme ile 1.000’den fazla işçi çalıştıran 24.000 büyük işletme hâkim durumdaydı ve yukarıda da belirtildiği şekilde hammadde tedarikinde yaşanan güçlükler nedeniyle en u düzeyde entegrasyon sağlanan devasa “*kombinat*”lar kurulmuştu (zsoy ve Diğerleri, 239). Örneğin, mobilya üreten bir tesis için o tesise bir orman alanı tahsis ediliyor ve tesis orman ekim dikim faaliyetinden başlayarak, yol yapıyor, ormanı hasat edip, sahip olması gereken tüm ekipmana sahip olarak ihtiyaç duyduğu kereste ve orman ürününü, kimyasal girdileri, tutkal ve çeşitli yonga levha veya lif levhayı (MDF) retiyor ve tüm bunlardan sonra kendi tasarımlarını geliştirerek mobilya üretilip, merkezi depoya sevk ettiği ürünlerin karşılığında merkezi satın alma bürosunun kendisine tahsis ettiği parayı alıyordu. Bir diğer önemli uygulama da “Birlik” içinde üretim yerlerinin nereler olacağının belirlenmesiydi. Örneğin, pamuk Orta Asya lkelerinde üretilip, Ukrayna’ya sevk ediliyor, Ukrayna’da üretilen iplik ve kumaş tekstil ürünlerine dönüştürülmek üzere

Kafkaslardaki ülkelere gönderiliyordu. Demir çelik Rusya Federasyonu ve Ukrayna'da, elektrikli cihazlar ve iş makinaları Bulgaristan'da, otomotiv Özbekistan ve Rusya Federasyonunda üretilerek merkezi depolara sevk ediliyor, buradan da demiryolu ile Birlik içindeki diğer ülkelere sevk ediliyordu. Üretilen tüm sınai, tarımsal ve hayvansal ürünlerin Moskova'daki merkezi depolara (*sklad*) gönderilmesi ve oradan sevkiyat yapılması zorunlu idi. İhracatın ülke ekonomisinde önemli bir yeri olmadığından üretimin kalitesi uluslararası rekabetin denetimine açık olmamıştır.

Bu şartlardaki ekonomik yapılanmada gerçekleştirilen özelleştirmelerde karma modeller denenmiş ve çeşitli sonuçlar elde edilmiştir. Yeltsin döneminde Dünya Bankası ve diğer batılı danışmanlar tarafından bir özelleştirme programı önerilmiştir. Bu programa göre; önce ülke içindeki makroekonomik istikrar sağlanmalı, yurt içindeki fiyatlar serbest bırakılmalı ve dış ticaretin serbestleştirilmesinin ardından da özelleştirme ve ekonomik yeniden yapılanma programları uygulamaya konulmalıydı. Önerilen programa uyum sağlama çabasındaki hükümetin fiyatları serbest bırakması ile fiyatlar genel seviyesi olağanüstü düzeylerde yükselmiş, gelirlerin fiyatları takip edememesi ile çok yaygın bir fakirleşme ortaya çıkmıştır. İşletmeler hızla iflas noktasına sürüklendiklerinden kapanmak zorunda kalınca kitlesel bir işsizlik doğmuştur.

1992-1994 arasında yürürlüğe konulan toplu özelleştirme programı kapsamında, işletmelerin 2/3'ü anonim şirkete dönüştürülerek halka bedava kupon dağıtılmış ve bedeli dağıtılan kuponlarla ödenmek üzere anonim şirkete dönüştürülen

şirketlerin hisse senetleri açık artırma usulü ile satılarak gerçek kişilere devredilmiştir. Bu yolla yapılan özelleştirmeler Rusya’da yapılan özelleştirmelerin % 65’ini oluştururken, en büyük ve en değerli şirketler bedeli nakit olarak ödenmek üzere yapılan ihalelerle satılmıştır. 1995-1997 döneminde daha da büyük olan madenler, petrol kuyuları, büyük demir-çelik ve kömür ocakları gibi devlet varlıkları açık olmayan ve nasıl gerçekleştirildiği pek anlaşılamayan yöntemlerle “*nakit karşılığı*” özel kişi ve kuruluşlara devredilmiş, 1998 yılı sonrasında ise “*duruma göre*” yöntemi benimsenerek yavaşlayan bir ivme ile özelleştirme işlemlerine devam edilmiştir. 1999 yılına geldiğimizde Rusya Federasyonu yabancı ülkelerden aldığı borçlarını ödeyemeyeceğini (moratoryum) ilan edip alacaklılardan borçlarını yeniden yapılandırma talep etmiş, ancak 2000’li yıllardan itibaren Rusya’nın iki ihracat ürününden biri olan (diğeri savunma sanayi ürünleridir) hidrokarbon fiyatlarının uluslararası piyasada artması ile ilan edilen moratoryumun takvime bağlanmasına gerek kalmadan borçlarını ödemeye başlamıştır.

Rusya’da geçirilen ekonomik yeniden yapılanmada; 1987-1992 arasını *ticarileştirme dönemi*(kamu işletmeleri ticari şirketlere dönüştürülmüş ve ticaret kanunu hakim kılınmıştır), 1992-1994 arasını *toplu özelleştirme dönemi*, (çalışanların ve şirket yöneticilerinin işletmelere el koyması ile sonuçlanmıştır) 1994-1997 arası *nakit karşılığı satış dönemi* (siyasetçilerin dünya bankası kredilerini siyasi yakınlarına aktararak bunların devlet şirketlerini para ile almasını sağlamış, yeni bir zengin sınıf yaratılmıştır) 1997 ve sonrasında *duruma göre yöntemi* benimsenerek her bir işletmenin sahip olduğu şartlara ve konuma göre özelleştirme uygulamaları yapılmıştır.

Rusya'daki yeni bir ekonomik yapı oluşturma ve ekonominin etkin ve rekabetçi bir yapıya kavuşturulma çabalarının 1985'te Mihail GORBACHOV tarafından başlatılan *perestroika* düşüncesinden beri var olduğunu biliyoruz. Ancak içinde bulunduğumuz 2019 yılı itibarıyla Rusya ekonomik yeniden yapılandırmasını tamamlayamamış ve halen devasa devlet işletmelerine sahip bir hidrokarbon ülkesi olmanın ötesine geçememiştir. Genel olarak yeni bir ekonomik yapı oluşturmaktan ziyade devlet kontrolü altında yeni bir zenginler sınıfı oluşturulmuştur.

Sonuç olarak; Çin örneğinde olduğu gibi, piyasa ekonomisinin kurulması için ekonomide hızlı adımlar atmak yerine küçük işletmelerin büyütülüp özel sektörün payının artırılması ile piyasa ekonomisine geçilerek ülkenin rekabetçi bir güce sahip olması sağlanmış veya Rusya örneğinde olduğu gibi özelleştirme sonrasına yönelik hiçbir düzenleme yapılmaksızın kısa sürede fon elde etmek üzere özelleştirme uygulamaları yapılarak büyük üretim kayıpları, yüksek işsizlik, yüksek enflasyonlu ve ekonomik krizli dönemler yaşanmıştır. Özel sektör ile devletin birlikte var olduğu ülkelerde, Türkiye ve Arjantin gibi, özelleştirme; fon elde etmenin ve siyasetçiler için harcanacak yeni kaynakların yaratılmasının aracı olarak görülmüş ve arzu edilen hedeflere ulaşmak bir yana oldukça kırılgan bir ekonomik yapı oluşmasına yol açılmıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME

3.1.Tarihi Süreçlerinde Özelleştirme Düşüncesi

Sanayi Devrimini yakalayamamış, fiyat artışlarının yarattığı sıkıntılar ve üretim yetersizlikleriyle sıklıkla yüz yüze gelen Osmanlı İmparatorluğunda askerler ve köylüler olmak üzere belirgin olarak iki toplumsal sınıf var olmuştur. Tüccarlar, sanayiciler gibi kendi adına üretim ve satış yapan meslek erbabı görünür olmadığından toplumsal ihtiyaçlar verilen ticaret imtiyazları ile ülkeye dolan yabancı mallarla karşılanmış, ülkeye girişte alınan gümrük vergilerinin dışında yabancı malları satan temsilciler de vergi ödemediğinden piyasa tamamen yabancı ürünlerin ve kısa sürede gayri müslim tebanın eline geçmiştir. Ancak, yine de daha erken dönemlerde ordunun ihtiyacını karşılamak için ülkenin çeşitli yerlerinde, mesela Selanik’te, var olan büyük üretim işletmeleri ordunun ihtiyacı olan askeri yün kumaşları devletin kontrolünde üretmiş, yine barut ihtiyacı için İstanbul’da baruthaneler çalıştırılmış, çeşitli yerlerde gümüş, bakır, kükürt, demir madenleri ya devlet tarafından ya da devletin izin ve korumasında özel kişiler tarafından işletilmiştir (Aysan ve Özmen, 1981: 31).

İmtiyaz sözleşmeleri ile gümrüksüz olarak ülkeye gelen fabrikasyon ürünler ülkedeki üretim yapısını çökertirken, 1838 İngiliz Serbest Ticaret Anlaşmasının imzalanmasından sonra, İngiliz şirketleri ülke içinden hiçbir sınırlamaya tabi olmadan hammadde satın almaya başlayınca atölye seviyesinde üretim yapan

tesislerin hammadde tedariki imkânsız hale gelmiştir. Serbest Ticaret Anlaşması hükümlerine uygun olarak ürünlerini ülkeye getiren bir şirket, çok küçük bir vergi ödedikten sonra ülke içinde istediği yere hiçbir vergi ve kısıtlamaya tabi olmaksızın serbestçe satabilmiş, 1850'lere gelindiğinde İngiliz Şirketleri kesintisiz hammadde (özellikle pamuk) tedarikini garanti etmek için batı bölgelerinde diğer sömürge topraklarında da gördüğümüz gibi çiftlikler kurmaya başlamıştır.

Değişen ekonomik şartlar çerçevesinde, 1843 yılında Osmanlı Devletindeki ilk şirket olan Şirket-i Hayriye devlet vapur işletmesi olarak kurulup faaliyete geçirilmiş, bu ilk devlet işletmesi yanında çoğu yabancı sermayeli ve merkezleri yurtdışında olmakla birlikte faaliyet alanları Osmanlı toprakları olan ve aralarında yakın zamana kadar varlığını sürdürmüş olan Osmanlı Bankasının da olduğu şirket sayısı 1870 yılında 13'e ulaşmıştır (Toprak,1982:355-364). Özellikle askeri ihtiyaçların karşılanması için 1850'lerden sonra askeri giysi, ayakkabı ve fes üretimi için kamu işletmeciliği yoluna müracaat edilerek kısa sürede fabrikalar kurulmuştur.

1843 yılındaki Şirket-i Hayriye ve sonrasında kurulan giysi, ayakkabı, fes, şayak gibi ihtiyaçları karşılayan devlet işletmelerde görülmeye başlayan yönetim ve işletmecilik sorunlarının çözülmesi için yollar aranmasında ilk akla gelen işletmelerin karar süreçlerinden devletin çekilmesini sağlayacak bir kamusal alan daraltmasıdır. Bu kapsamda Sadrazam Âli Paşa'nın 1871 yılında Sultan Abdülaziz'e sunduğu layihada çözüm önerileri şu şekilde sıralanmaktadır.

“...Zat-ı Şahanelerinin hem kendi özel çıkarları için, hem de genel çıkarlar adına devletin maaşlı memurlarınca yönetilen fabrikalardan vazgeçmelerini öğütlemekteyiz. Devlet fabrikaları çok masraflı olup, gelişmeye yatkın olan özel

sanayiye boğmaktadır. Elimizdeki birinci sınıf malzeme, yapı ve teçhizat hisse senedine çevrilip, fabrikalarının sevk ve idaresi özel şirketlere teslim edilmeli, Sultanımız ve hükümeti bu şirketlerin sadece hissedarı olmalı ve çıkarları sahip olacakları hisse senedi oranlarına göre temsil edilmelidir. Böylelikle, her hissedarın hissedarlar meclisinde temsilcileri bulunacak ve bu temsilciler denetim görevini yerine getirip temettüleri toplayacaklardır...”(Berkes, 2002:275).

Paşa'nın layihası çerçevesinde bir işlem tesis edilmediğini biliyoruz. 1908 yılına kadar yine çoğunluğu yancılara ait olmak üzere 74 şirket daha kurulunca Osmanlı Devletindeki toplam şirket sayısı 87'ye ulaşmıştır. Devlet borçlarının ödenemez hale gelmesi ile kurulan Duyun-u Umumiye İdaresi devletin tek el ve vergi gelirlerine el koyarken, nerede ise tamamı yabancıların eline geçmiş olan ekonomik faaliyetlerdeki en temelli dönüşüm çabası 1908'de iktidara gelen İttihat ve Terakki Partisi ile başlatılmıştır. Türklerin iktisadi faaliyetlerin içinde olması ve yerli mallarının kullanılması için hırslı ve iddialı bir çalışma başlatılarak yerli teşebbüslerin oluşturduğu işletme sayısının artırılmasına gayret edilmiştir.

İttihat ve Terakki'nin milli bir burjuvazi ortaya çıkarılmasına verdiği önemi göstermesi bakımından önde gelen düşünce insanlarından Yusuf Akçura'nın yazdığı makale dikkate değer niteliktedir.

“İntibah-ı iktisadinin asıl en mühim ciheti; sanat ve ticareti hor gören ve bir Osmanlı Türkünün layık meşgale ancak askerlikle memurluktur diyen hatalı ve zararlı zihniyetin değişmesidir...”(Toprak, 17).

Bu düşünceleri parti programında kendi ideolojisi olarak tekrarlayan İttihat ve Terakki temelini yaratılacak yeni bir burjuva sınıfına dayamak gerektiğini açık bir şekilde ifade ve ilan etmiştir.

“ İttihat ve Terakki Cemiyeti iptida askere sonra memurlara istinat etti. Askerin siyasetle işigali doğru bir şey olmadığı... Memurlara gelince onlara hangi fırka bol maaş ve yüksek memuriyet vaat ederse o tarafı tercih edeceği...lüzum olan

memleketimizde de bir burjuva sınıfı meydana getirerek İttihat ve Terakki Cemiyetinin bu sınıf sayesinde idame-i mevcudiyetine çalışmak icap etmekte ve bu maksatla milli şirketler tesisine, bir milli banka küşadına ve Müslüman esnaf ve tüccarın birer cemiyet halinde birleşmelerine gayret eylemektedir”(Toprak, I).

Partinin iktidarda olduğu 1910-1918 döneminde Kemal Bey’in yukarıdaki layihasında belirtilen nitelikte 51 Esnaf Cemiyeti kurulurken, hatırı sayılır miktarda sermayeye sahip yerli ve yabancı sermayeli 210 şirket daha kurulmuş ve Trablusgarp savaşından 9 Eylül 1922’ye kadar birbirini takip eden savaşlar süresince varlıklarını sürdürebilenler Cumhuriyet İdaresine devredilmiştir. Bu kuruluşların önde gelenleri şunlardır:

Askeri Tahiniye Fabrikası, (Unkapanı’ndaki fabrika tasfiye edilmiş ve arazisine İstanbul Manifaturacılar Çarşısı yapılmıştır)

Yıldız Çini Fabrika-i Hümayunu, (Halen TBMM Milli Saraylar Daire Başkanlığına bağlı olarak faaliyet göstermekte ve devlet görevlilerinin hediye edeceği çini ve porselen ürünlerini üretmektedir)

Beykoz Askeri Debbağ Fabrikası, (Uzun süre ayakkabı fabrikası olarak çalışan işletme, 1990’lı yıllarda kapatılmıştır, fabrika binası halen film seti olarak kullanılmaktadır)

Feshane Fabrika-i Hümayunu, (Binası İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından sosyal tesis olarak kullanılmaktadır)

Hereke Fabrika-i Hümayunu, (Halen TBMM Milli Saraylar Daire Başkanlığına bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

Levazımat-ı Umumiye-i Askeriye Bez Fabrikası, (Önce kuruluş amaçlarına uygun olarak Bakırköy Sümerbank Tekstil Üretim Merkezi Olarak faaliyet göstermiş, 2000’li yıllarda fabrika arsası satılarak konut ve otel inşa edilmiştir)

13 Adet Ham İpek İmalathanesi, Hereke Fabrika-i Hümayunu İpekli Kısım, Hereke Fabrika-i Hümayunu Yün Tavela ve Matbaa-i Amire (Yaman 1991/142:78-93).

Bir bakıma bu yarı sömürge şartlarından da kurtulmak için verilen savaştan sonra kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nde iktisadi bağımsızlık milli güvenliğin temeli olarak kabul edilmiş, yakın geçmişte yabancılara verilen imtiyazlar ve ticaret anlaşmaları, borç idaresi, gibi bağımsız bir devlette olmaması gereken onur kırıcı şartlardan tamamen kurtulmak ve güçlü, dengeli ve bağımsız bir ekonomi için sanayileşmenin şart olduğu kabul edilerek sanayi politikaları geliştirilmiştir. Geliştirilen sanayi politikaları ülkenin içinde bulunduğu sosyal, ekonomik ve politik yapılar, belirlenen amaçlar doğrultusunda şekillenmiş, ekonomi kamu işletmeciliği temeline dayandırılmıştır(Kerwin,1995: 97-114).

1923'ten günümüze kadar ekonomik şartların ve siyasal tercihlerin belirlemiş olduğu 6 dönemde iki politika tercihinin ön plana çıktığı söylenebilir. Bunlardan birisi hiç kuşkusuz liberal tercihler olacaktır. Diğerisi ise liberal yaklaşımların tersi olan devletçi yaklaşımlardır.

1. 1923-29 arasında özel sermayenin teşvikine dayalı 1. liberal yaklaşımlar dönemi
2. 1929-33 arasında özel sermayeye dayalı ithal ikameci-korumacı-devletçi yaklaşımlar dönemi
3. 1933-1946 arasında devletçi- himayeci yaklaşımlar dönemi

4. 1946-1960 arasında 2. liberal yaklaşımlar dönemi
5. 1960-1980 arasında planlı ekonomi-devletçi yaklaşımlar dönemi
6. 1980-2019 3. liberal yaklaşımlar dönemi

3.1.1. Liberal Yaklaşımlar

Yukarıda belirtilen Âli Paşa risalesi bir yana, Türkiye Cumhuriyeti daha kurulmadan önce yapılan İzmir İktisat Kongresindeki açış konuşmasını yapan Mahmut Esat (Bozkurt) Bey'in ifadesine göre "*devlet ekonomik hayat içinde yer alacak*" olmakla birlikte, Kongrenin alt komitelerinde kamu işletmelerinin özel kesime devrinin temelleri de atılmıştır. İktisat Kongresindeki Tüccar Grubunun Esasları belirlenirken çelişkili bir şekilde bir yandan kurulacak bir bankaya hükümetin sermaye koyması talep edilmiş, diğer yandan da "*...hükümetin dahi bankaya sermaye koyarak hissedarlığı iştiraki ve ancak hükümet bu hisseleri talep vukuunda ihraç ile halka satarak yavaş yavaş alakasını kesmesi..*" tavsiye olunmuştur (Ökçün, 1993: 339). 1923 Lozan Anlaşmasında 5 yıl süre ile gümrük uygulamalarının aynı kalacağını (kapitülasyonları kaldırmamayı) taahhüt edilmesi nedeniyle 1928 yılına kadar bırakınız yapsınlar ekonomik modelinin "*zorunlu olarak*" uygulanacağı ve 1911'den 1923'e kadar kesintisiz devam eden savaşların finansmanını sağlamaya çalışan ülkede, sanayi kuracak sermayenin bu savaşlarda yok olup gittiği de dikkate alınmalıdır.

İzmir İktisat Kongresinde kurulacak devletin ekonomik modeli belirlenerek, ekonominin milli olacağı ilan edilmiş modele sadık kalınarak 1931'e kadar

belirlenen ekonomi politikalarının istikrarla uygulanmasına gayret edilmiştir. Kongre’de ilan edilen ekonomik model karma ekonomik modeldir. Karma ekonomik modele göre iktisadi hayat içinde hem devlet hem de özel kesimin sahip olduğu işletmeler aynı anda faaliyet gösterebilmekte ve devlet ile özel kesim aynı işletmede belli oranlarda hisseye sahip olabilmektedir. Kongrede devletin görevleri, karma ekonomik model kapsamı içinde değerlendirilemeyecek liberal bir yaklaşımla devletin ekonomik hayat içindeki rolünün yasa çıkararak düzenlemeler yapmak ve ekonomik ilke ve standartları belirlemek olarak tarif edilmiştir. Mahmut Esat Bey’e göre karma ekonomik modelden şunu anlamak lazımdır.

“ Yeni bir iktisat mektebimiz var, ben buna ‘Yeni Türkiye İktisat Mektebi’ diyorum... Yeni Türkiye muhtelit(karma) bir iktisat mektebi takip etmelidir. İktisadi teşebbüs, kısmen devlet, kısmen de teşebbüs-ü şahsi tarafından deruhte edilmelidir”(Boratav,1982:44).

Sermaye yetersizliği, risk ve belirsizlikler, altyapı yatırımlarının eksikliği gibi nedenlerle özel teşebbüs gelişip serpilememiş üretim yetersizliği ve ülke içinde ihtiyaçların karşılanamaması devletin ekonomiye müdahalesini kaçınılmaz hale getirmiştir. Devlet işletmeleri olarak ortaya çıkan işletmeler ulaştırma ve belediye hizmetleri gören yabancı şirketlerin millileştirilerek satın alınması ile oluşmaya başlamış, dönem içinde yabancıların elinde olan tütün rejisi ve demiryolları millileştirilmiş ve kabotaj hakkı elde edilmiştir.

1925’te kurulan Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası ile özel sanayi işletmelerine orta ve uzun vadeli krediler, idari, teknik ve mali yardımların yapılması amaçlanmış, ayrıca Osmanlı Devletinden devralınan fabrikaları ve yeni kurulacak şirketlerin (özel kesime devredilinceye kadar) yönetilmesi ile özel kişilerin kuracağı

şirketlere iştirak etmek, maden imtiyazları alarak işletmek bankanın görevleri arasında sayılmıştır. Dönemin en önemli ekonomik kurumu olması beklenen Banka, kendisinden umulan görevleri yerine getiremeyince kısa süre içinde kapatılmış, aynı görevleri yapmak üzere biri devlet işletmelerinin yönetimini yerine getirmek, diğeri de kredilendirme işlerinde çalışmak üzere iki ayrı kamu iktisadi teşebbüsü oluşturulmuştur. Ancak bu teşebbüsler de yeteri kadar başarılı olamayınca bunların görevlerini yerine getirmek üzere 1933 yılında Sümerbank kurulmuştur.

2262 sayılı Kanunla kurulan Sümerbank'ın kuruluş kanununda İttihat ve Terakki'nin 1908-18 yılları arasında uyguladığı Milli İktisat yaklaşımından izler bulunmaktadır. Sümerbank Kanunu'nun 11. maddesinde kuruluş amaçları sayılırken aynı zamanda kurulacak ve işletilecek devlet şirketlerinin özel kesime devredileceği hüküm altına alınmıştır.

“ Sümerbank devralacağı ve sermayesi tamamen devlete ait olan fabrikaları devir tarihinden itibaren bir sene zarfında mütehassıs heyetler marifetiyle takdir ettirilecek son haldeki hakiki kıymetleriyle mahdut mesuliyetli ve kendisine bağlı şirketler haline koymaya mecburdur(). Aynı cinsten imalatta bulunan fabrikaların bir şirket idaresinde toplanmaları caizdir. Şirket olarak teşekkülün istilzam edeceği damga ve tapu resimleri ve borçları istifa olunmaz. 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 satılması caizdir. Banka devralacağı iştiraklerde mevzu hisselerini meclis-i idare kararı ve iktisat vekâletinin müsaadesi üzerine satabilir”* hükmü yer almakta, gerekçesinde de; *“...biriken sermayelerin memleket iktisadiyatına faydalı olacak tarzda emniyetli işlerde kullanılmasının bu husustaki mesai-i milli tasarruf hamlesine inkişaf ve kuvvet vermek daha fazla müsmir kılacağı düşünülerek Sümerbank'ın sahibi bulunacağı fabrikaların hisselerinden bir kısmının Türklerin ve Türk teşekküllerinin eline geçmesi muvafık görülmüştür. Banka bu suretle nakde çevireceği kıymetlerle yeni sanayi şubelerinde faaliyete girişmek imkânlarını elde etmiş olacaktır...”*

(*) Devlet Sanayi Ofisi ve Türkiye Sınai Kredi Bankasından devralınacak işletmelerin anonim şirkete dönüştürülmesi zorunluluğu kastediliyor.

Ancak 1987 yılına kadar, başta toprak sanayi olmak üzere, kimya metal, makine gibi yeni sanayi şubelerinde faaliyete geçmek konusunda tereddüt etmeyen Banka, herhangi bir iştirakini elden çıkarmaya razı olamamıştır.

3.1.2. Devletçi Yaklaşımlar

Cumhuriyet dönemi özelleştirme düşüncesinin tarihi temelinde bir sektörde özel teşebbüsün gelişmesi durumunda o alandaki kamu kuruluşlarının özel sektöre devredileceğine daha baştan karar verilmiş olması bulunmaktadır. Esas olan devletin sınai teşebbüsler kurup işletmesi değildir ve zorunlu olarak devletin işletmecilik faaliyetlerinde bulunması dönemine özgü ve geçici bir durumdur. Ekonominin temelleri ilke olarak özel girişime dayanmalı diye özetleyebileceğimiz görüşler 1933 yılında yayınlanan Ali İktisat Raporunda da yer almış, kamu teşebbüsü kökleşip kâr etmeye başladığında halkın ekonomik gücü de uygunsa bu tesislerin özel sektöre devredilmesi öngörülmüştür. Atatürk'ün ifadesi ile *“...piyasaya dönük yatırımlar, kamu özerk kuruluşları aracılığıyla yapılmalı; bu kuruluşlar serbest piyasa ekonomisi kuralları içinde yönetilmeli ve amaçlarına ulaştıktan sonra halkın iştirakine açılarak piyasaya dönük özerk çalışma prensipleri garanti altına alınmalıdır”*(Karluk 1994: 178).

3.1.3. Yeniden Liberal Yaklaşımlar

Cumhuriyetin kuruluşunu takip eden yıllarda piyasa mekanizmasını hâkim kılacak ve özel teşebbüsü geliştirecek düşünceler icraat alanı bulamamakla birlikte, CHP programında ve çok partili sisteme geçilmesinden sonra liberal partilerin

programlarında yer almıştır. 1950 yılında iktidara gelen Demokrat Parti'nin 1946 yılında açıklanan programında;

“...iktisadi hayatta özel teşebbüs ve özel sermayenin faaliyeti esastır. Ancak özel teşebbüs ve sermayenin yetişemeyeceği, yakın veya yeterli kâr göremediği için girmediği ancak bütün iktisadiyatta müessir olacak ve memleket müdafaasını sağlayacak mahiyetteki teşebbüslere girişmek, bilhassa ana sanayi ve büyük enerji santrallerini kurmak, demiryolu, liman su işleri yapmak, büyük taşıt vasıtaları inşa etmek ve işletmek milletin gelecek nesillere de şamil daimi menfaatleri devletin elinde bulunması daha faydalı olan büyük maden ve orman işletmeleri kurmak görevlerinin devlet tarafından yerine getirileceği ve bunların dışında faaliyette bulunan tüm kamu iktisadi teşebbüslerinin elverişli şartlarla özel kesime devredileceği...” öngörülmüştür (Aktan, 1992: 41).

1923’de Mahmut Esat Bey’in İktisat Kongresinde yaptığı konuşmada işaret ettiği ve ondan sonra atılan her adımda da tekrar edildiği üzere, 1928 yılında kurulan Kayseri Elektrik Şirketi, 1930’larda kurulan Türk Hava Yolları, 1950’li yılların ikinci yarısında kurulan Çukurova ve Kepez Elektrik Şirketleri, Çukurova ve Niğde Çimento Şirketleri gibi şirketler, başka pek çok kuruluş ile birlikte bu arayışların sonucu olarak devletin vatandaş ile ortak kurduğu şirketlerdir. Birinci İktisat Kongresinden beri sürekli olarak devletin bir şekli ile sahibi olduğu işletmelerin özel kesime devredilerek karlı ve verimli çalışmaları için yol ve yöntem arayan devlet cihazı içinde, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özel kesime devri hakkında en ciddi ve önemli çalışma Başbakan Menderes tarafından Profesör Muhlis ETE ve Profesör HIRSCH’e yaptırılmıştır.

Prof. Muhlis ETE (aynı zamanda İşletmeler Bakanı ve ilgili komisyonun başkanıdır) ve Prof. HIRSCH yaptıkları çalışmada kamu teşebbüsü olarak sürdürülmesi gerekmeyen işletmelerin tespit edilerek, özel sektöre devredilmesinin

şartlarını tartışmış olmakla birlikte, İktidarın yeni devlet işletmeleri kurmak için de önemli çalışmalar yaptığını ve seçimlerden önce en önemli ekonomi programı olarak kamu işletmesi sayısını azaltmak olan DP'nin on yıllık iktidarı süresince kamu işletmesi sayısını artırdığı da belirtilmelidir. Mesela 1950-1960 arasında devlet tarafından bizzat veya devletin iştirak ettiği 20'den fazla çimento fabrikası 11 adet yeni şeker fabrikası kurulmuş, bu gün hala kârlı şirketler olarak faaliyetlerini sürdüren Kepez ve Çukurova Elektrik şirketlerin hisselerine vatandaşlar ortak edilmiştir.

Devletin ekonomik ünitelerini düzenleyen ve 1964 yılında yürürlüğe konulan 440 sayılı Kanunla iktisadi müesseselerinin tasfiye ve devir işlemlerinde Bakanlar Kurulu Kararının gerekli ve yeterli olduğu, ilgili Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) Yönetim Kurulları Bakanlar Kurulu'na bu doğrultuda teklif yapmakla görevlendirilmiştir. Ancak, KİT yönetimlerinden bu doğrultuda bir teklif iletilmemiş 1960'ların sonlarından 1980'e kadar geçen sürede ekonomik işletmelere yoğunlaşmak yerine hükümetler daha çok iç ve dış güvenlik ve asayiş temin etmeye çalışmıştır. Farklı olarak 1977 yılında iktidara gelen CHP tarafında KİT'lerin ıslah edilmesi için İşletmeler Bakanlığı kurularak Üniversitemiz Hocalarından Prof. Kenan BULUTOĞLU Bakanlığa, getirilmiş ancak etkili bir sonuç alınamamıştır.

1970'li yıllarda ülkedeki ekonomik yaklaşımların gözden geçirilmesini zorunlu kılan Kıbrıs Barış Harekâtı ve Petrol Krizi olmak üzere iki önemli gelişme bulunmaktadır. İthal ikameci ekonomik yaklaşımları başarısız kılan bu iki gelişmeyle döviz kazandırıcı üretimi çok sınırlı olan ülke üzerinde uygulanan ekonomik

ambargolar pek çok sanayi dalında üretimi durma noktasına getirerek temel malların bile üretilmesini imkânsız hale getirmiştir. Yaşanan ekonomik krizin öğrettiği en önemli ders, ithal ikameci politikaların seçilme nedeni olan ithalata bağımlılığı azaltmak yerine, ithalata bağımlılığı artırdığı dersidir. Diğer yandan da pek çok fedakârlıkla oluşturulabilen sanayi, dışarıdan ithal edilen parçaları birleştirmenin ötesine geçemeyen bir montaj sanayisidir (Çavdar, 1998: 185). Akalın'a göre yeniden liberal uygulamaları gündeme getiren devletçi ekonomik uygulamaların toplumsal maliyetleri dört başlık altında toplanabilir (Akalın, 1998: 274).

- a) Devlet memurlarının müteşebbis yerine ikame edilmesi, girişimcilerin cesaretle piyasaya girmesinin önüne geçerek girişimci arzını engellemektedir.
- b) İktisadi planlama piyasadaki arz ve talep dengesinin bozulmasına ve kamu işletmelerinin bir kısmında etkinlik kayıpları yaşanmasına yol açmaktadır.
- c) Düzenli işleyen bir sermaye piyasası oluşmasının önüne geçilmektedir.
- d) Karşılaştırmalı üstün olunan alanlardan vaz geçilerek küresel piyasalardan pay alınamamaktadır.

3.2. 1980 Sonrasındaki Gelişmeler veya Yeniden Liberalizm

Diğer ülkelerde de görüldüğü üzere Türkiye'de Özelleştirme düşüncesinin gündeme gelmesinin en önemli nedeni daha evvelden var olan devlet ve ekonomi yönetiminden duyulan hoşnutsuzluktur. Bu doğrultuda, ithal ikameci politikaların döviz kazandırıcı faaliyetlerin önüne geçmesini önlemek üzere atılan ilk adımlar 24 Ocak 1980 kararlarıdır. Bu kararlarla özellikle para ve ticaret serbestleştirilerek pek çok kısıtlayıcı uygulamaya son verilmiş ve 1961 anayasasının ekonomik ilkelerini de oluşturan ithal ikameci koruyucu-devletçi yaklaşımlardan vazgeçilmiştir. 24 Ocak

kararlarının yanında devletçi yaklaşımlardan vaz geçildiğini gösteren bir başka uygulama 1980’li yılların hemen başlarında en önemli ekonomik politika olarak uygulamaya konulan devletin mülkiyet ve tasarrufunda bulunan varlıkların menkulleştirilmesi suretiyle satılması çalışmalarına başlanmasıdır. Bu manada en başarılı örnek 1983 sayılı kanuna dayanarak çıkarılan, halk arasında köprü ve baraj senetleri olarak ün kazanan Gelir Ortaklığı Senetlerinin yaygın olarak vatandaşlara ve diğer yatırımcılara satılmasıdır.

1964’de çıkarılan Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkındaki 440 ve 441 sayılı kanunlarla, devlet iktisadi işletmelerinin ıslah edilmesi, tasfiye edilmesi veya devredilmesi görev olarak ilgili devlet işletmelerinin yönetimlerine verilmişse de bu manada bir gelişme elde edilemediğinden devlet işletmelerinin düzenlenmesi amacıyla 1984 yılında 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmıştır. Kararname ile devlet işletmeleri sınıflandırılmış, (Kamu İktisadi Teşebbüsü ve İktisadi Devlet Teşekkülü olarak) işletmeler Türk Ticaret Kanununa uygun olarak tüzel kişilikler kazandırılarak şirketleştirilmiş, karma ekonomik düzen anlayışının bir yansıması olarak devletin özel teşebbüs şirketlerine iştirak etmesi ile oluşan devlet iştirak şirketlerindeki hisselerin satılması emri verilmiştir. Aynı zaman dilimi içinde, örneğin, sivil havacılık ve tekel mevzuatlarında yapılan düzenlemelerde olduğu gibi daha evvel özel sektörün girmesine izin dahi verilmeyen alanlar özel teşebbüse açılmıştır. Bazı hizmetlerin yerine getirilmesinden (gübre dağıtım işi veya hava alanlarında ikram hizmetleri verilmesi gibi) tümü ile vazgeçilirken, 3096 sayılı Kanun ile elektrik üretiminde yeni bir model denenmiş, 3291 sayılı kanun ile de özelleştirmenin nasıl yapılacağı hükme bağlanmıştır.

3.2.1. Türkiye’de Özelleştirmenin Somut Amaçları

Özelleştirmenin makroekonomik gerekliliklerin bir sonucu olarak gündeme getirildiğinde ve ekonomik dönüşüm sağlama amacını taşıdığına kuşku yoktur. Genel geçer sözlerin ötesinde özelleştirme gündeme getirilirken Özelleştirme Master Planını hazırlayan Morgan Bank devlet yöneticileri (toplam 40 üst düzey yönetici) üzerinde bir anket çalışması yapmış ve elde edilen sonuçlar Türkiye’de özelleştirmenin nedenleri olarak kabul edilip kamuoyu ile paylaşılmıştır. Bu ankete katılanlardan bazıları; Devlet Bakanı Vehbi Dinçerler, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarı Ekrem Pakdemirli, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanı Vahit Erdem, Başbakanlık Başdanışmanı Adnan Kahveci, DPT Müsteşarı Yusuf Bozkurt Özal gibi ekonomi yönetiminin önde gelen şahsiyetleri olup, ilan edilen anket sonuçlarının önem sırasına göre sıralanmasından özelleştirmenin 14 değişik amacı olduğu görülmüştür:

1. Piyasa güçlerini hâkim kılmak ve pazar güçlerinin ekonomiyi canlandırmasını sağlamak,
2. Üretkenliği ve verimliliği artırmak,
3. Mal ve hizmetlerin kalite ve miktar olarak çeşidini artırmak,
4. Hisse sahipliğini artırmak,
5. Sermaye Piyasasının gelişmesini hızlandırmak,
6. KİT’lere yapılan hazine desteğini en aza indirmek,
7. KİT’ler tarafından uygulanan tekelci fiyatlandırma ile alınan dolaylı vergileri azaltmak,

8. Hükümetin politika ve düzenleyici faaliyetler üzerinde serbestçe çalışabilmesi için gerekli zamanı yaratmak,
9. Modern teknoloji ve üretim tekniklerini geliştirmek,
10. Çalışanlara hisse senedi verilmesi suretiyle sermaye mülkiyetini tabana yaymak,
11. Sanayideki kamu-özel mülkiyet dengesini değiştirmek,
12. Yabancı yatırımlar sayesinde uluslararası ekonomik politik bağları güçlendirmek,
13. Mevcut sermaye yatırımlarının getirisini artırmak,
14. Devlete gelir sağlamak,

Bu anketin yanında yapılan başka bazı araştırmaların en önemlilerinden ikisi hocalarımızdan Prof. Dr. Yıldızhan YAYLA'nın da iştirak ettiği Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin 1993 yılında yayınladığı Özel İhtisas Komisyonu Raporu ile 7. Beş Yıllık Kalkınma Planıdır. Rapora göre özelleştirme; piyasa ekonomisine geçişte bir araç olarak görülmekte, piyasa ekonomisine geçmenin üretim araçlarındaki kamusal mülkiyete olan üstünlüğünden dolayı gerekli olduğu ve ferdi mülkiyet ve teşebbüsün, piyasada var olan rekabet ve bu rekabetin insan üzerindeki etkileri nedeniyle kıt olan kaynakların etkin biçimde kullanılmasının ancak piyasa ekonomisinin terbiye ediciliğinde mümkün olabileceğine vurgu yapılmaktadır. Yine de, işleyen bir rekabet düzeninin oluşturulması ve rekabet şartlarının kurallarıyla birlikte titizlikle korunması, oluşturulacak olan piyasa mekanizmasının sigortası görevini görecektir, tekel veya eksik rekabet şartlarında verimlilik elde etmek mümkün olamayacaktır. Bu nedenle de;

“...devletin piyasa ekonomisinin etkin bir biçimde işlemlerini sağlamaya yönelik düzenlemeler yapması gerekir. Devlet, piyasanın tam rekabet koşulları içinde çalışabilmesi için nazım rol oynamalı, teşvik edici, önleyici ve kolaylık sağlayıcı yasal- iktisadi tedbirleri almalıdır. Bütün bunları gerçekleştirmek, çağdaş, sosyal bir hukuk devletinin görevi olmakla birlikte kendisi piyasada bizzat faaliyette bulunmamalı ve faaliyette bulunan işletmelerini de tasfiye etmelidir. Bu tasfiyeyi de özelleştirme yolu ile gerçekleştirebilir”(TOBB 1993: 10-16).

Özelleştirmenin neden ve amaçları ile ilgili VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında kalkınmanın ilke ve prensipleri arasında özelleştirmenin amaçları sayılarak öneriler şöylece sıralanmıştır (7.PLAN, 1996: 18).

- Devlet üzerine aldığı yüklerin büyüklüğüne bağlı olarak asli görevlerini aksattığından, üretimden çekilmesinin yolu olan özelleştirme işlemleri ile devletin küçültülmesi sağlanacak ve rekabeti şartlarını sağlayıp bu kuralları korumak için kural koyucu devlet haline gelmek zorunda kalacaktır.
- Rekabetçi bir ekonomik düzen inşa edilecektir.
- Hakem devlet olabilmek için hukuki çerçeve yeniden düzenlenecek ve ülkenin hukuk düzeninin yeniden yapılanmasını sağlayacak idari düzenlemeler yapılacaktır.
- Devletin kendi masraflarının karşılanması için en sağlam kaynak olan vergi, gerçek vergi ödeyenlerden tahsil edilerek borçlanma ihtiyacı azaltılacak, mali sistem çağdaşları ile aynı mantık ve işlev ile çalışan bir yapıya kavuşturulacak, kaynak dağılımında sürdürülebilir bir adalet tesis edilecek, insan kaynaklarının geliştirilmesine özen gösterilecektir.
- Kamu yatırımların, geleneksel kamu hizmetlerine, sosyal ve ekonomik altyapıya, eğitim ve sağlığa yönlendirilmesi esas olacaktır.

Diğer yandan, özelleştirmenin sadece ekonomik yönden bir yeniden yapılanma aracı olmayıp, aynı zamanda idari, mali, hukuki ve sosyal nitelikli etkileri ve sonuçlarının bulunduğu bilinmektedir. Üzerinde pek durulmayan bir diğer dışsal çıktı da siyasal düzeyde demokratikleşme sürecine olan katkıdır. Bu dışsallığa en çok dikkati çeken kurum ise hazırladığı rapor ile sürece katkıda bulunan Türk Demokrasi Vakfı'dır. Vakfın yayınladığı raporda devletin ekonomik büyüklüğünün siyasal yozlaşmalara yol açarak siyaset kurumunu asıl işlevinden uzaklaştırdığına vurgu yapılarak, özelleştirmeye destek verilmiştir:

“...devletin ekonomik kaynaklar üzerindeki kontrolünü tasfiye ederek, siyasetin özel ekonomik çıkar sağlamak için yapılan ve dolayısı ile yolsuzluklara ve yozlaşmaya yol açan bir faaliyet türü olmaktan kurtarılmasını mümkün kılacaktır....daha demokratik bir toplum ve siyaset düzeni için, diğer hukuki ve siyasal reformların yanı sıra, devletin ekonomik kaynaklar üzerindeki kontrolünün ortadan kalkmasına da bağlıdır. Özelleştirme ile geçilecek olan piyasa ekonomisinin rekabetçi ortamı, devlet iktidarını ekonomide sahip olduğu ağırlığın asgariye indirmesiyle birleşerek, rekabetçi siyaset ortamının temelini oluşturacağından demokratik siyasetin istikrarlı şekilde yerleşebilmesi için özelleştirme ile sağlanacak rekabetçi piyasa ortamı kaçınılmazdır” (TDV,1994:8)

Bu nedenler ve amaçları değişik bakış açıları ile değerlendirmek ve bu değerlendirmelere getirilen eleştirileri ele alarak son yıllara damgasını vuran en önemli ekonomi politikasını baktığımız açıların mihenk taşına vurarak doğru ya da yanlış ekonomik politikalar olarak nitelendirmemiz mümkündür. Ancak yukarıda da izah edildiği üzere Osmanlı ve Cumhuriyet dönemlerinde tümü ile arzu edilen ancak bir türlü gerçekleştirilemeyen özelleştirmenin tabir yerinde ise nevezuhur bir ekonomi politikası olmadığını rahatlıkla söyleyebiliriz.

Diğer yandan, Özelleştirme İdaresi 3291 sayılı Kanun ve Yüksek Planlama Kurulu'nun 1986/54 sayılı kararıyla başladığı özelleştirme işlemlerine üzerinden 33 yıl geçtikten sonra yeniden belirlediği özelleştirmenin amaç ve hedeflerini 2018 Yılı Faaliyet Raporunda4 başlık altında aşağıdaki şekilde izah etmiştir (OIB 2018: 41-42).

Ekonominin Gelişimi ve Etkinliği Açısından;

- Pazar ekonomisi oluşturmak,
- Özel girişimciliği teşvik etmek ve özel sektörün ekonomideki payını genişletmek,
- Makroekonomik veya sektör etkinliğini artırmak ve rekabeti teşvik etmek,
- Tekel alanlarını rekabete açmak,
- Tasarrufları harekete geçirerek etkin sermaye piyasasını geliştirmek,
- Ülke ekonomisinin dünya ekonomisi ile bütünleşmesini sağlamak,
- İstihdam yaratmak,

Gelir Dağılımı Açısından;

- Sermayenin tabana yayılmasını sağlamak,
- Gelir dağılımında adaletin sağlanmasına destek vermek,
- Refahın toplumun geneline yayılmasını sağlamak,
- Yabancı sermaye yatırımlarını çekmek,
- Orta sınıfa güçlendirmek,
- Girişimciliği teşvik etmek,
-

Mali Açısından;

- Kamu borç yükünü azaltmak,
- Kamu işletmelerinin Hazine'ye olan mali yükünü azaltmak,
- Büyük ölçekli yatırımların gerçekleştirilmesinde özel sektörün katkısını sağlamak,
- Vergi gelirlerini artırmak için yeni kaynaklar yaratmak,
- Kamu işletmeciliğinden kaynaklanan bütçe baskılarını azaltmak,

Politik Açısından;

- Kamunun ekonomideki payını azaltmak,
- Devletin üretimden çekilmesini ve asli fonksiyonları üzerinde yoğunlaşmasını sağlayarak, kamunun faaliyet göstereceği alanları yeniden tanımlamak,
- Özel sektör faaliyetlerini geliştirmek ve desteklemek için gerekli ortamı oluşturmak,

- Kamu varlıklarının kamu yönetimi tarafından ölçüsüz kullanılmasının önüne geçmek,
- Siyasi kaygı ile verilen veya verilemeyen kararların ekonomiye etkisini azaltmak.

Özelleştirme İdaresi, yukarıda sıralanan amaç ve hedeflere göre özelleştirmeyi “önemli bir toplumsal ve ekonomik yapılandırma stratejisi ve piyasa ekonomisine geçiş aracı olarak” değerlendirmekle birlikte, 4046 sayılı Kanunun 2. Maddesinde 11 başlıkta belirlenen amaçlar ***Sermaye mülkiyetini tabana yaymak, kamu giderlerini azaltmak, üretim ve verimliliği artırmak*** olarak 3 ana başlık altında toplanmaktadır.

Devletin iktisadi faaliyetlerden vazgeçmesi kamusal alan sınırlarının yeniden tartışılmasını da beraberinde getirmiş, devletin tüm fonksiyonları hatta mutlak kamu hizmeti olan, örneğin ulusal savunma hizmetleri bile sorgulama konusu edilmiştir. Klasik maliye yaklaşımında önemli bir yer tutan hizmetin fiyatlanması veya hizmetin alınmasını engelleyememe gibi kamusal faaliyeti zorunlu kılan ilkelerin geçerliliğini yitiren kavramlar haline geldiği de gözlenmiştir. Bu tartışmalara en önemli örnekler olarak, önemli bir kamusal faaliyet olarak görülen su dağıtım, çöp toplama ve bertaraf, otoparklar ve vergi toplama hizmetlerinin özelleştirilmesi gibi uygulamaların 80’li yıllarda Adana Belediyesi tarafından uygulanmaya konması verilebilir (Çetin, 2007: 80-81).

Yapılan bu yasal düzenlemeler sonucunda yukarıda tanımladığımız dar ve geniş anlamları ile gerçekleştirilen özelleştirmeler sonucu, devletin ekonomi içinde aldığı pay % 50’lerden % 15’lere inmiş, böylelikle yapılan anket çalışmasında birinci hedef olarak görülen piyasa ekonomisinin hâkim kılınması amacına büyük ölçüde

ulaşılmıştır. Bugün için, kamunun ekonomide sahip olduğu alan, aldığı kararların ekonomik işletmeleri tarafından icra edilmesi suretiyle ekonomiyi yönlendirmesinden çok uzaktadır. Bir diğer belirleyici alan olarak tarımsal sübvansiyonların düzenlenmesi ve bu işlemlerin şeffaflaştırılması alanı kalmıştır.

Başta Rekabet Kurumu olmak üzere, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Telekomünikasyon Üst Kurulu, Alkol ve Tütün Mamulleri Üst Kurulu gibi kurumların oluşturulmasıyla, doğrudan işletme sahibi devlet yerine, ağır aksak işlese de, düzenleme yapan ve bu düzenlemeleri kontrol eden devlet modeline geçiş yapılmıştır.

3.2.2. Yasal Düzenlemeler

İktisatçılar, 24 Ocak 1980 yılında alınan kararlarla Türkiye ekonomisinin yön değiştirdiği ve daha çok piyasa kurallarına göre işleyen, dışa açık ekonomik büyüme modelinin benimsendiği ve hükümet faaliyetlerinin buna uygun olduğu hususlarında ittifak etmişlerdir. 1982 anayasasının kabul edilmesi sonrası 1983 yılında yapılan seçimle iktidara gelen Anavatan Partisi liberal görüşleri benimsemiş bir siyasal parti olarak ekonomik alanda birçok yeni uygulama başlatmıştır. Bu uygulamaların en önemli ikisi Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu'nun değiştirilerek paranın şeklen dahi olsa dönüştürülebilir (konvertibl) edilmesi ve 1871'den beri sözü edilen ancak 111 yıl gecikme ile 1983'den itibaren özelleştirmenin uygulanabilmesi için bir dizi yasal düzenleme yapılmasıdır. 1983 yılından sonra yapılan yasal düzenlemeleri

ve bu yasaların içeriklerini kısaca belirtmek suretiyle tarih sırasıyla aşağıdaki şekilde gösterebiliriz.

- **29.02.1984 Tarih ve 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun**

Kanunun amacı birinci maddesinde de belirtildiği üzere, *“istikrarlı ve güvenilir gelir verilmesi suretiyle tasarrufları teşvik ederek, sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmektir.”* Bu amacı gerçekleştirmek üzere her türlü altyapı projelerinin gelirlerine ortaklığı ifade etmek üzere, ortaklık senedi çıkarılması ve işletme hakkı verilmesi mümkün hale getirilmiştir. Bu Kanun etkin bir şekilde 1990’ların başlarına kadar uygulanma şansı bulmuş elde edilen gelirler bütçe dışında oluşturulan Kamu Ortaklığı Fonu’nda toplanmış, giderleri bu Fon’dan karşılanmış ve Fon Gelirleri ile Fon Giderleri arasında denge kurulamayınca Kamu Ortaklığı Fonu 1990 yılında Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü’nün kontrolüne devredilmiştir. Bu tarihten sonra yapılan giderler bütçeden yapılan tahsisatla karşılanmıştır.

- **18.6.1984 Tarih ve 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**

Yukarıda da değinildiği üzere 233 Sayılı KHK Kamu İktisadi Teşekküllerinin kuruluşunu, faaliyetlerini, görevlerini yerine getirirken uymaları gereken ilkeleri, bu kuruluşların yönetilmesi ve denetlenmesini düzenleyen genel nitelikli bir mevzuattır. KHK’da sermayesindeki devlet payı % 15’den daha az olan şirketlerdeki devlet paylarının derhal satılması hüküm altına alınırken 38. maddesi ile de tüm iktisadi

kurumların satışında uygulanacak yöntemler tasfiye, devir, satış ve işletme hakkı verilmesi olarak belirlenmiştir.

- **4.12.1984 tarih ve 3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun**

3096 sayılı Kanun özellikle Yap-İşlet-Devret Kanunu diye de bilinmektedir. Kanun'a göre özel hukuk hükümlerine tabi, sermaye şirketleri statüsüne sahip yerli ve yabancı şirketlerin elektrik üretimi, iletimi dağıtımı ve ticareti ile görevlendirilmeleri imkânı getirilmiştir. Esas amacı yasal serbestleştirme olan Kanun'da elektrikte yapılacak özelleştirme uygulamalarına ilişkin hükümler yer almıştır.

- **28.5.1986 tarih ve 3291 Sayılı “1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu, 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, 8.11.1985 Tarih ve 3238 Sayılı Kanun, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve 1177 Sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşekküllerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun**

3291 sayılı Kanun adından da anlaşılacağı gibi münhasıran özelleştirme işlemlerini düzenlemek üzere çıkarılmamış, pek çok düzenlemeye paralel olarak özelleştirme işlemlerinde karar verecek merciler tayin edilerek özelleştirmeye işlerlik kazandırılmıştır. 1986 yılından 1994 yılına kadar bu Kanun hükümleri çerçevesinde işlem yapılmış, 3291 sayılı Kanun'un çıkarılmasından sonra Kanunla ilgili konularda çeşitli amaçlarla Kanun Hükmünde Kararnameler çıkarılmıştır. Bu düzenlemeler, özelleştirme ile ilgili konularda karar vermek üzere Yüksek Planlama Kuruluna yetki verilmesini öngören 28.12.1987 tarih ve 304 sayılı KHK; Özelleştirme işlemlerini

yürütmekle görevli Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresinin iki ayrı idare olarak yapılanmasını ve Yüksek Planlama Kurulu'nun özelleştirme işlemleri hakkında karar vermek üzere Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanının yetkili kılınmasını öngören 9.4.1990 tarih ve 414 sayılı KHK; Karar verme yetkisinin Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanından alınarak tekrar Yüksek Planlama Kuruluna verilmesini düzenleyen 6.3.1991 tarih ve 3701 sayılı Kanun; 3701 sayılı Kanundan 5 ay sonra çıkarılan ve karar verme konusunda bazı yasal boşlukların oluşmasına neden olan 17.7.1991 tarih ve 437 sayılı KHK; Özelleştirme uygulamalarının düzenlenmesi ve özelleştirme sonrasında doğabilecek istihdamla ilgili sorunların çözülmesi amacıyla KHK çıkarma yetkisi verilen 5.5.1994 tarih ve 3987 sayılı Yetki Kanunu; 3987 sayılı Yetki Kanunu'na istinaden Özelleştirme İdaresi ve Özelleştirme Yüksek Kurulu ve Özelleştirme Fonu kurulmasını düzenleyen 30.5.1994 tarih ve 530 sayılı KHK; 3291 sayılı Kanun'un bazı maddelerinin nasıl uygulanacağını düzenleyen 30.5.1994 tarih ve 531 sayılı KHK; Özelleştirmeye bağlı iş kaybı tazminatı ve yeni bir iş bulma, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi konularını düzenlemek üzere 30.5.1994 tarih ve 532 sayılı KHK; Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda memur statüsünde çalışan personelin başka kurumlara naklini düzenleyen 13.6.1994 tarih ve 546 sayılı KHK'dır. (530, 531, 532 ve 546 sayılı KHK'lar Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir) (Baytan, 39-46).

- **2.8.1993 Tarih ve 509 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname**

1924 tarih ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu hükümlerine göre Posta, Telgraf ve Telefon idaresi tarafından yürütülen haberleşme hizmetlerinin ayrı tüzel

kişiliğe sahip başka bir kamu kuruluşu tarafından yerine getirilmesi ve bu amaçla telekomünikasyon hizmetlerinin Posta, Telgraf ve Telefon idaresinden ayrılarak bir anonim şirket halinde örgütlenmesi daha sonra da bu şirketin belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde özelleştirilmesi düzenlenmiştir. Bu Kanun Hükmünde Kararnameye göre Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi kurulmuş ve aynı düzenleme ile telekomünikasyon tekeli kaldırılarak mobil iletişimin özelleştirilmesinin önü açılmıştır.

- **22.2.1994 Tarih ve 3974 Sayılı Kanun**

3974 sayılı Kanunla Türkiye Elektrik Kurumunun İletim Üretim ve Dağıtım olmak üzere 3 ayrı şirkete bölünmesi ve bu bölünme sonrası oluşacak tüzel kişiliklerdeki hisse senetlerinin satılması veya işletme hakkı verilmesi suretiyle özelleştirilmesi hükümleri getirilmiştir.

- **10.6.1994 Tarih ve 4000 Sayılı Kanun**

509 sayılı KHK'nın Anayasa Mahkemesince Kanunla düzenlenme zorunluğuna uyulmaması nedeniyle iptal edilmesi üzerine Kararnamede düzenlenen hususlar ile yeni kurulan telekomünikasyon şirketinin % 49'una kadarlık kısmının şirket çalışanlarına, emeklilerine ve küçük tasarruf sahiplerine verilmesi düzenlenmiş ancak bu Kanun da uygulama şansı bulunamadan Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

- **24.11.1994 tarih ve 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun⁽²⁾**

4046 sayılı bu kanun özel kanunlarla başkaca bir kuruma görev verilmemişse (örneğin hava alanlarında hizmet verilmesi ile ilgili işletme hakkı devri işlemler DHMI tarafından yerine getirilmiştir) Özelleştirme İdaresi tarafından yapılacak özelleştirmelerde uygulanacak yasal düzenlemedir. Bazı değişikliklerle halen yürürlüktedir. Yürürlükte bulunan bu Kanuna göre, Özelleştirme İdaresinin kuruluş, personel, disiplin, terfi atama gibi idari konularını ve özelleştirme işlemlerinin usul ve esaslarını düzenleyen 13 adet yönetmelik çıkarılmış, 4046 sayılı Kanun'un düzenlenmesinden sonra yapılan vergi kanunlarından, gümrük kanunlarına, tekel kanunundan, kamu ihale kanunlarına kadar geniş bir alanda çıkarılan 49 Kanunda ve 3 KHK'da 4046 sayılı Kanun'a atıf yapılmıştır.

4046 sayılı Özelleştirme Kanunu'nun çıkarılmasından sonra, önemleri nedeniyle özelleştirme işlemlerini düzenleyen iki kanundan özellikle bahsetmek gerekiyor ki; her iki kanunda esas olarak aynı amaçları düzenlemiştir. Bunlardan 4107 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanununa Bazı Ek Maddeler Eklenmesine Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ve bu Kanunda düzenlenen ve Anayasa Mahkemesinin Karar Gerekçesinde işaret edilen hususlar göz önünde bulundurularak 1.8.1996 tarih ve 4161 Sayılı Kanun çıkarılmış ve bu kanun ile 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'na bazı hükümler eklenerek haberleşme hizmetleri vermek üzere

(2)3/7/2005 tarih ve 5398 sayılı Kanunun 1. Maddesi ile Kanun'un ismi Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun olarak değiştirilmiştir.

oluşturulan Türk Telekomünikasyon A.ř.'nin özelleştirilmesi mümkün hale getirilmiştir.

1993-1996 yılları arasında yaptığı müracaatlarla Anayasa Mahkemesinin hem kamu hizmetleri konusuna hem de özelleştirme konusuna yaklaşımının zenginleşmesi ve kamu hizmetlerinin tanım kapsam ve içeriğinin yeniden belirlenmesi için çok değerli katkıları olan Prof. Mümtaz SOYSAL'ın adı önemle zikredilmelidir.

3.3. Gerçekleştirilen Özelleştirmeler

Yeni uygulamalarıyla 80'lerin ikinci yarısından itibaren gerçekleştirilmeye başlanan özelleştirmeleri geniş anlamı ile ele alırsak, özelleştirmenin bir yandan devletin bazı hizmetleri yerine getirmekten vazgeçerek bu alanları özel işletmelere terk etmesi, diğer taraftan da mevcut iktisadi varlıkların değişik yöntemlerle özel mülkiyet ve yönetime geçirilmesini anlamak lazım gelir. Örneğin, TRT'nin radyo ve televizyon yayınları devam ederken, özel yayın kuruluşları oluşturularak devlet denetiminde frekans tahsisleri yoluyla yayın gerçekleşmeleri mümkün hale getirilmiştir. Böylece yayıncılık faaliyetlerinde hizmetten mahrum edememe nedeniyle fiyatlanamaması ilkesi şifreli yayınlar yoluyla geçerliliğini yitirmiş ve kamusal bir faaliyet olan yayıncılık faaliyetleri fiyatını ödeyene yayın hizmeti getirilmek suretiyle özel faaliyet alanı haline getirilmiştir. Hatta tam kamusal hizmetler ve devletin en asli görevleri arasında yer aldığı kabul edilen savunma

hizmetlerinde, *savaşma görevinin* Amerika tarafından Irak'ta özel birliklere ihale edilmesi ile ulusal güvenlik hizmetlerinin bile özelleştirilebilir olduğu gösterilmiştir.

Özelleştirmenin ne anlamlara geldiği ve hangi işlemlerin özelleştirme olduğu tartışılırken, belli bir kamusal gelir elde etmek amacıyla devlet işletmelerinin hisselerinin veya varlıklarının satılması suretiyle özelleştirilmelerine sıklıkla başvurulduğuna işaret edilmişti. Bu tür özelleştirmeleri uygulayan başlıca 3 kurum bulunmaktadır. Bunlar; devlet işletmelerinin satılması için görevlendirilen **Özelleştirme İdaresi** ile iflas eden veya tüzel kişiliğine son verilerek varlıklarının satılmasına karar verilmesi nedeniyle *Banka Tasfiyesi* ile görevlendirilen **Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu** ve en çok yap-işlet-devret modelinde sözleşme imzalayan **Ulaştırma Bakanlığı**'dır.

3.3.1.Özelleştirme İdaresinin Gerçekleştirdiği Özelleştirmeler

Özelleştirme İdaresi kendi gerçekleştirmiş olduğu özelleştirme işlemlerini açıklarken daha çok elde edilen gelirler üzerinde durmaktadır. 2018 yılı Faaliyet Raporunun sunuş yazısında İdare Başkanı ilk önce "...1986-2018 yılları arasında toplam 70,2 milyar ABD doları tutarında özelleştirme uygulaması gerçekleştirilmiştir." diyerek bir bakıma konunun devlet tarafından öncelikle nasıl algılandığına vurgu yapmış olmaktadır. Yıllar İtibarıyla elde edilen gelirler aşağıdaki Tablo 7'de gösterildiği gibidir (OIB, 56).

1986-2018 YILLARI ARASINDAKİ ÖZELLEŞTİRME GELİRLERİ USD OLARAK			
1986-2003	7.812	2011	1.518
2004	1.209	2012	3.397
2005	3.028	2013	6.709
2006	9.580	2014	6.016
2007	8.818	2015	4.366
2008	5.834	2016	3.008
2009	1.440	2017	1.323
2010	2.540	2018	1.336
		Toplam	67.934

Tablo 7 1986-2018 Yılları Arasında Yapılan Özelleştirmeler

Özelleştirme İdaresinin Faaliyet Raporunda sektörler bazında varılan hedefler de ayrıca belirtilerek;

“...gerçekleştirilen bu özelleştirmeler sonucu devlet, başta petrokimya, demir-çelik, petrol rafinerisi, tekstil, alkol-tütün ve elektrik dağıtım olmak üzere birçok sektörden tamamen çekilmiştir. Devletin elektrik üretim, telekomünikasyon, bankacılık-sigortacılık, hava taşımacılığı, marina ve liman işletmeciliği gibi sektörlerdeki payının da azaltıldığı” ifade edilmiştir(OIB,11).

3.3.2 Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Tarafından Yapılan İşlemler

Tasarruf Mevduatı fikri ilk olarak 1929 ekonomik krizinin ardından 1930’ların ikinci yarısında, krizin çözülmesi ve yeniden kriz doğmaması için gündeme getirilerek Glass-Steagall Yasasıyla bankaların gelecekte hastalanmalarının önüne geçmek üzere tasarruflar üzerinde hükümet sigortası uygulaması getiren Federal Tasarruf Sigortası Şirketi’dir. (FDIC- Federal Deposit Insurance Corporation) Bizdeki benzer bir uygulama1980’li yılların hemen başında patlak

veren bankerlik krizininin çözülmesi için kurulan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'dur. Bu Fon uzun yıllar TC Merkez Bankasının yönetiminde kalmıştır. Fonun kaynakları, bankaların kabul ettikleri mevduatın belli bir yüzdesini bu fona yatırmaları ile oluşturulmaktadır. Fon, 80'lerin hemen başında patlak veren Banker iflaslarından sonra onların müşterilerine ve 1984 yılında iflas eden, İstanbul Bankası, Hisarbank ve Odibank'ın mudilerine olan borçların tasfiyesi için kullanılmış, daha sonra 1994 yılında 5 Nisan kararlarının alınmasına giden süreçte TYT Bank, İmpexbank ve Marmara Bank'ın tasfiyesinde devreye sokulmuştur. 2001 krizinin ardından finansal kesimin düzenlenmesi için çıkarılan kanunla, Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu kurulmuş ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu BDDK'nın içine alınmıştır. 2005 yılında yapılan yeni düzenlemeyle Fon 2001 bankacılık krizinin çözömlenmesi ve iflas eden bankaların varlıklarından kamu alacaklarının tahsil edilmesi için bir kez daha devreye sokulmuştur. Fon Kaynakları arasına Bankaların Fona yatırdıkları bedellere ilaveten Hazine tarafından verilen borçlanma senetleri girmiştir. Sistem basitçe, iflas eden bankaların mevduat sahiplerine olan borçlarının Fon tarafından yüklenilmesi ve İflas eden bankalar ile banka sahiplerinin varlıklarının satılıp gelir elde edilmesi şeklinde çalışmaktadır. Bir bakıma, varlıklarına karşılık bedel ödeyerek bankaları devletleştirmiştir. O bakımdan fon faaliyetlerini de özelleştirme saymak gerekir.

Bugüne kadar Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna, 25 adedi 2004 yılından önce olmak üzere, toplam 26 banka devredilmiş, borç çözömlenmesine yönelik çalışmalar sonunda bankalar tamamen tasfiye edilmiştir. Fona devrolan bankaların oluşturduğu kamusal maliyetin geri kazanılması kapsamında satılan varlıklardan

2017 sonu itibarıyla, 23 milyar Dolar toplam gelir elde edilerek Hazine Müsteşarlığı'na 12,3 milyar Dolar, T.C. Merkez Bankası'na 1,5 milyar Dolar avans geri ödemesi gerçekleştirilmiştir. İlaveten, Maliye Bakanlığı başta olmak üzere diğer kamu kurum/kuruluşlarına 7,6 milyar Dolar ve diğer kurum/kuruluşlara da 1.895 milyon USD kaynak aktarılmıştır (TMSF, 2019: 7). Bu miktar, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu faaliyetlerinin en yoğun olduğu 2008 yılı sonuna kadar 17,9 Milyar ABD Doları idi (Ersoy, 2008: 49).

Diğer yandan 15 Temmuz sürecinden sonra el konulan işletmelerin tasfiye edilmesi için kayyum olarak TMSF görevlendirilmiştir. Mart 2018 tarihi itibarıyla Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna devredilen şirket sayısı 1.250 adet olup, aktif büyüklüğü 10 milyar Doları aşmakta ve bu şirketlerde 50.192 çalışan bulunmaktadır.

3.3.3. Ulaştırma Bakanlığı'nın Uygulamaları

Özellikle altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde kamunun mali gücünün yetmemesi ve yatırımların çok uzun sürelerde tamamlanabilmesi hatta çoğunun tamamlanamadan yarım kalması üzerine 1983 tarihinde çıkarılan 2983 Sayılı Kanunla kurulan Kamu Ortaklığı Fonu'nun mali yardımı ile yarım kalmış kamu yatırımlarının tamamlanması ve bu yatırımları tamamlayanlara devredilmesi öngörülmüş, benzer bir model 3096 sayılı kanunla enerji üretim, iletim ve dağıtımında denenmiştir. Özellikle, altyapı yatırımlarında özel kesimin hem yapıcı hem de işletmeci olarak yer almasını hüküm altına alan bir diğer düzenleme **8.6.1994 tarih ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli**

Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun'dur. Kanun'un 1. maddesinde amacın "kamu kurum ve kuruluşlarınca (kamu iktisadi teşebbüsleri dâhil) ifa edilen, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılmasını sağlamak" olarak tanımlanmış 2008, 2013 ve 2018 tarihlerinde bazı küçük değişikliklere uğramış olmakla birlikte amaç ve uygulama alanlarını korumuştur.

Kanun kapsamında Köprü, tünel, baraj, sulama içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, kongre merkezi, kültür ve turizm yatırımları, ticari bina ve tesisler, spor tesisleri, yurtlar, tema parklar, balıkçı barınakları, silo ve depo tesisleri, jeotermal ve atık ısıya dayalı tesisler ve ısıtma sistemleri, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, trafiği yoğun karayolu, demiryolu ve raylı sistemler, gar kompleksi ve istasyonları, teleferik ve telesiyej tesisleri, lojistik merkezi, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava alanları ve limanları, yük ve/veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleri, Kanal İstanbul ve benzeri su yolu projeleri, sınır kapıları ve gümrük tesisleri, milli park (özel kanunu olan hariç), tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında planlarda öngörülen yapı ve tesisleri, toptancı halleri ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi mümkündür.

Kanun'un yürürlüğe girmesinden itibaren yapılan ilk işlemler arasında başta Antalya Uluslararası Havaalanının 7 yıl süreyle 250 milyon Dolara karşılığı işletme hakkı verilmesi gelirken, zaman içinde başta İstanbul Atatürk Havaalanı Dış Hatlar

Terminalinin önce Yap İşlet Devret Modeli ile inşa edilmesi, sonra da 15 yıl süre ile işletme hakkının devredilmesi başta olmak üzere Sabiha Gökçen Hava Alanı, GSM Lisans Satışlarından ve 3G Lisans Satışlarından elde edilen gelirler aşağıdaki Tablo 8’de görüleceği üzere 2008 yılına kadar 17.5 milyar Dolardır.

ULAŞTIRMA BAKANLIĞI TARAFINDAN 2008 SONUNA KADAR YAPILAN YİD İŞLEMLERİ	
	Milyon \$
1. Antalya Havaalanı Dış Hatlar İşletme Hakkı Devri	250
2. GSM Lisans Satışı	2.500
3. Atatürk Hava alanı Dış Hatlar Yap-İşlet-Devret	1.500
4. Atatürk Havaalanı Dış Hatlar İşletme Hakkı Devri	6.750
5. Sabiha Gökçen Havaalanı İşletme Hakkı Devri	3.750
6. 3G Lisansları (Türkcell ve Telsim)	1.000
TOPLAM	17.250

Tablo 8 YİD İşlemlerinden Elde Edilen Gelirler

Belli bir işletme süresinin imtiyaz olarak alınmasına dayanılarak Yap-İşlet-Devret modeline göre inşa edilen havaalanları, köprüler ve otoyolları tarih sırasına göre şöyledir: Antalya Havaalanı ve Dış Hatlar Terminali, Dalaman Havalimanı Dış Hatlar Terminali, İzmir Adnan Menderes Havalimanı Yeni Dış Hatlar Terminali, Ankara Esenboğa Havalimanı Yeni İç-Dış Hatlar Terminalleri, Bodrum Milas Havalimanı Dış Hatlar Terminali, İstanbul Yeni Havalimanı, Kuzey Marmara Otoyolu ve Yavuz Sultan Selim Köprüsü, Osmangazi Köprüsü ve İzmir Otoyolu, , Marmara Tüneli ve Çanakkale 1915 Köprüsü’dür.

Yap-İşlet-Devret yanında Ulaştırma Bakanlığı tarafından kamu finansmanı ile inşa edilen 5335 sayılı Kanun’un 33. Maddesine istinaden Atatürk Havalimanı,

Antalya Havalimanı, Gazipaşa Havalimanı ve Zonguldak Çaycuma Havalimanının işletme hakları bir imtiyaz sözleşmesi kapsamında özel kişi veya kuruluşlara devredilmiştir.



DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ARAÇ MUAYENE İSTASYONLARININ ÖZELLEŞTİRİLMESİ

4.1. Kamu Hizmetlerinin Gördürülmesinin Özelleştirilmesi

Kamu hizmeti ve kamu hizmetinin yerine getirilme şeklindeki yaklaşım değişiklikleri, 90'lı yılların başlarındaki Özelleştirme işlemlerinin bir bakıma zorlaması sonucunda bazı özelleştirmeler hakkında İdare Mahkemelerinin (Çimento Sanayi ve USAŞ kararlarında olduğu gibi) ve Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu kararlarla şekillenmiştir (Ertüzün, 1993: V-IX). Anayasa Mahkemesinin, PTT'nin posta, telgraf ve telefon olmak üzere hizmetlerinin ikiye ayrılarak telekomünikasyon kısmının özelleştirilmesini düzenleyen bazı kanun ve kanun hükmünde kararnameleri iptal etmesi, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunda özel bir düzenleme yapılmasını zorunlu kılmıştır. 4046 Sayılı Kanun'un birinci maddesinde, genel olarak ticari mal ve hizmet üreten kamusal nitelikli kuruluşların özelleştirilmesi düzenlenmişken, daha sonra, aynı maddeye son fıkra eklenerek kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinin özelleştirilmesinde bu Kanun'un uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. 4046 sayılı Kanun'un 15. Maddesinde de kamu hizmetlerinin gördürülmesinin nasıl özelleştirileceği düzenlenerek Anayasa Mahkemesinin klasik devlette genel kabul olarak var olan *kamu hizmetlerinin doğrudan devlet tarafından yerine getirilmesi* yaklaşımını terk etmesine uygun bir düzenleme yapılmıştır.

Düzenlemeyle ekonomik gereklilik olarak doğan özelleştirme, devletin doğrudan yerine getirdiği kamu hizmetleri de dâhil olmak üzere tüm mal ve hizmet üreten birimlerinin (özel düzenleme yapılmasını zorunlu kılan şartlar saklı kalmak kaydıyla) genel ve katma bütçeli idareler ile bunların döner sermaye işletmeleri mal ve hizmet üretim birimlerinin ve varlıklarının ve tekel niteliğinde mal ve hizmet üreten kamu kuruluşlarının (baraj, gölet, otoyol, yataklı tedavi kurumları, limanlar ve benzeri diğer mal ve hizmet üretim birimleri) işletme haklarının devredilmesi veya kiralanması veya mülkiyet devri dışındaki yöntemlerle özelleştirilmesi mümkün hale gelmiştir.

Kamu hizmetlerinin gördürülmesinin özelleştirilmesini mümkün hale getirmesinin yanında, imtiyaz tartışmalarına açıklık getirecek bir tanım yapılmış ve *imtiyazın*, özel kanunlarda belirtilen hükümler (mesela imtiyaz sözleşmelerinin Danıştay denetimine tabi olacağı) saklı tutularak genel ve katma bütçeli idareler ile bunların döner sermaye işletmelerinin *sadece tekel niteliğinde* ürettiği mal ve hizmetler için söz konusu olacağı ve işletme hakkı verilmesi, kiralama gibi yöntemlerle devir yapılması halinde sürenin 49 yıldan daha uzun olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Araştırmamızın konusunu oluşturan *mutlak bir kamu hizmeti* olan Araç Muayene İstasyonlarının (Technical Periodic Inspection, TPI) özelleştirilmesi de Kanun'un 15. Maddesinde yer alan bu hükümlere göre gerçekleştirilmiştir.

4.2. Araç Muayene Hizmetleri

13.10.1983 tarih ve 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu, karayollarında can ve mal güvenliği yönünden trafik düzenini sağlamak ve trafik güvenliğini ilgilendiren tüm konularda alınacak önlemleri belirlemek amacıyla çıkarılmış ve trafikle ilgili kuralları, şartları, hak ve yükümlölükleri, bunların uygulanmasını ve denetlenmesini, ilgili kuruluşları ve bunların görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usullerini belirlemiştir. Kanun'un 2. maddesinde uygulanma alanları genişletilerek özel bir düzenleme yoksa, karayolu dışındaki alanlardan kamuya açık olanlar ile park, bahçe, park yeri, garaj, yolcu ve eşya terminali, servis ve akaryakıt istasyonlarında karayolu taşıt trafiği için faydalanılan yerler, erişme kontrollü karayolunda ve para ödenerek yararlanılan karayollarının kamuya açık kesimlerinde ve belirli bir karayolunun bağlantısını sağlayan deniz, göl ve akarsular üzerinde kamu hizmeti gören araçların karayolu araçlarına ayrılan kısımlarında da kanun hükümlerinin geçerli olduğu hüküm altına alınmıştır. Kanun'un 3. maddesinde karayollarını kullanan her türlü motorlu motorsuz taşıtlar; araç olarak kabul edilip, bu araçların teknik kontrolden geçirileceği belirtilmiştir.

2918 sayılı Kanun 8. Maddesinde, karayolları ve trafik ile ilgili eğitim faaliyetlerinde Milli Eğitim Bakanlığı, kazalarda yaralanan veya ölenlerin tedavi ve defin işlemlerinde Sağlık Bakanlığı, araç ve yollarla ilgili tüm işlemlerde ve karayolu taşımına ilişkin gerekli koordinasyonu sağlamakla, tescile bağlı araçların muayenelerini yapmak veya yaptırmak ve muayene istasyonlarını denetlemekle Ulaştırma Bakanlığı görevlendirilmiştir. 34. maddesinde trafiğe çıkarılacak motorlu araçların teknik şartlara uyup uymadığı ekonomik yapıları da, dikkate alınmak suretiyle belirli zamanlarda muayene edilerek tespit edileceği ve muayenelerinin,

yönetmelikte belirtilen süreler içinde yaptırılmasının zorunlu olacağı düzenlenmiştir. Kanun hükümlerine göre Ulaştırma Bakanlığı araç muayenelerinin düzenli olarak yapılmasından ve muayeneyi yapacak istasyonların denetimde uygun muayene yapmasından sorumlu olmaktadır.

23.09.2003 tarih ve 25592 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan **Araç Muayene İstasyonlarının Açılması, İşletilmesi ve Araç Muayenesi Hakkında Yönetmelik** araçların cinslerine, kullanma amaç ve şekillerine uygun olarak aşağıdaki sürelerde periyodik muayeneye tabi olacağı belirlenmiştir.

- a) Hususi otomobiller ile bunların her türlü römorkları ilk üç yaş sonunda ve devamında her iki yılda bir,
- b) Resmi otomobiller ile bunların her türlü römorkları ilk üç yaş sonunda ve devamında iki yılda bir,
- c) Lastik tekerlekli traktörler ile bunların her türlü römorkları ilk üç yaş sonunda ve devamında üç yılda bir,
- d) İki veya üç tekerlekli araçlar ve bunların her türlü römorkları, ilk üç yaş sonunda ve devamında iki yılda bir,
- e) Diğer bütün motorlu araçlar ile bunların her türlü römorkları ilk bir yaş sonunda ve devamında yılda bir,

Aynı düzenlemede askeri araçlarla, iş makinesi türünden araçların muayenelerinin tescilini yapan kuruluşlarca yapılacağı, muayene süresi dolmasa bile kazaya karışması sonucu yetkili zabıtaca muayenesi gerekli görülenler ile üzerinde değişiklik yapılan araçların ayrıca özel muayenesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir.

4.3. Araç Muayenesine Yetkili Kuruluşlar

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 35. maddesine göre araçların muayeneleri Ulaştırma Bakanlığına ait muayene istasyonlarında veya Bakanlık tarafından *İşletme Yetki Belgesi* ile yetki verilmesi halinde yetki verilen gerçek veya tüzel kişilere ait muayene istasyonlarında yapılır. İstasyonların yönetmelikler doğrultusunda aranan nitelik ve şartlara uygunluğunun saptanması görevi Ulaştırma Bakanlığı'na aittir. Ulaştırma Bakanlığı tarafından yetki verilen kuruluşlar; her bir araç muayenesinden belli bir hizmet bedeli tahsil ederek bir ay içinde elde edilen hasılat tutarı toplamının (katma değer vergisi hariç) ilk üç yıl % 30'u, sonraki yedi yıl % 40'ı, daha sonraki on yıl % 50'si ile % 5'ten daha fazla tahsil edilen tutarın tamamı Hazine payı olarak yıllık gelir veya kurumlar vergisi yönünden bağlı olduğu vergi dairesine Maliye Bakanlığınca belirlenen bir bildirimle öderler. Bakanlar Kurulu, uygulanmakta olan muayene ücretlerini her beş yılda bir % 20'ye kadar artırmaya veya eksiltmeye yetkilidir.

Yukarıda belirtilen yönetmelikte ödenmesi gereken Hazine payını süresinde ödemeyen ya da eksik ödeyenlerden, söz konusu tutarların 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edileceği muayene edilen araç sayısı ve muayene ücretinin eksik bildirilmesi veya hiç bildirilmemesi nedeniyle süresinde ödenmeyen Hazine payının uygulanacak gecikme zammı ile birlikte tahsil edilerek ödenmesi gereken miktarın 3 katı ceza kesileceği hükme bağlanmıştır.

4.4. Araç Muayene Hizmetlerinin Özelleştirilmesi

2002 yılında araç muayene hizmetlerinin 4046 sayılı Kanun hükümlerine göre özelleştirilmesi için kapsama ve programa alınmadan önce, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 7. maddesi ile aynı Kanun'un 35. maddesindeki hükümleri ve "Araç Muayene İstasyonlarının Açılması, İşletilmesi ve Araç Muayenesi Hakkında Yönetmelik " in 4-9. maddelerinde yer alan hükümlerine dayanılarak araç muayene hizmetlerinin özel gerçek veya tüzel kişilere devredilmesi için Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından bir ihale açılmıştır.

Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından açılan ihalede 77 ilde 233, 9 ilçede 9 sabit ve her karayolu bölgesi için bir adet olmak üzere toplam 16 seyyar araç muayene istasyonu açılması ve işletme yetkisi verilmesi amaçlanmıştır. İhale sonucunda Mapa İnşaat ve Ticaret A.Ş., Ahşel İnşaat ve Ticaret A.Ş. ve Cartec GmbH Ortak Girişimi'nin 50 milyon Dolarlık teklifi uygun bulunarak yatırımcılara bildirilmiş, ancak, şikâyet ve itirazlar üzerine, işletme belgesi ve yetki verilmesine ilişkin işlemler Bayındırlık ve İskân Bakanlığı müfettişlerinin incelemesi sonuçlanıncaya kadar durdurulmuştur (Atiyas-Oder, 2008: 101).

Bakanlık müfettişlerinin 2 Aralık 2002 tarihli raporunda, yabancı ortakların muayene istasyonu işletmesini yapacak şirkette asgari hissesinin, yetki ve sorumluluklarının yönetmelik ve şartnamede belirlenmemesinin yabancı ortaklı teklif sahibine ihaledeki rakiplerine göre üstünlük sağladığı ve Ortak Girişimin de böyle bir üstünlükten yararlandığı, bu nedenle şartnamenin tam rekabeti sağlamadığı, rekabeti sağlamak için Yönetmeliğin 8. maddesinde yer alan cihazları üretici olma koşulunun yönetmelik metninden çıkarılması ve şartnamenin iptal edilerek tam rekabeti sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerektiği, "bu iş özel sektöre devredilmez

ve devlet tarafından yapılmaya devam edilirse devlet 147 trilyon kazanç elde edilecektir” (Çal, 2008: 63-113) hesabıyla kararın iptali talep edilmiştir. (Atiyas-Oder, 102). Müfettiş raporunda talep edildiği üzere, Karayolları Genel Müdürlüğü daha önce vermiş olduğu teklifin uygun bulunduğu dair bildirimini iptal etmiş ve daha sonra ihale işlemine ilişkin şartnamesini tümüyle ortadan kaldırmıştır.

Ortak Girişim Gurubu tarafından Karayolları Genel Müdürlüğü aleyhine Ankara 2. İdare Mahkemesinde dava açılmış, bu dava devam ederken Özelleştirme Yüksek Kurulu’nun 4.6.2003 tarih ve 2003/36 sayılı kararıyla araç muayene istasyonları özelleştirme kapsamına alınarak Özelleştirme İdaresi yetkili kılınmıştır. Özelleştirme kapsamına alınma kararından yaklaşık 4 ay sonra, Özelleştirme Yüksek Kurulu’nun 22 Eylül 2003 tarihli ve 2003/64 sayılı kararıyla araç muayene istasyonlarının ve hizmetinin mülkiyetin devri hariç olmak üzere kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni haklarının tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar yöntemlerinden biri veya birkaçının birlikte veya ayrı ayrı uygulanması suretiyle özelleştirilmesine karar verilmiştir.

Özelleştirme Yüksek Kurulu’nun aldığı kararda araç muayene istasyonların neden özelleştirme kapsamına alındığına dair 4046 sayılı Kanunda yazılı genel şartların ötesinde bir açıklama ve izaha rastlanmamaktadır. Ancak bu özelleştirme işlemi aleyhine açılan davalar sırasında idarenin sunmuş olduğu savunma ile İmtiyaz Sözleşmesinin Danıştay’da incelenme safhasında yapılan açıklamalardan, gelir elde edilmesi dışındaki nedenlere ilişkin ipuçları elde edilebilmektedir. Özelleştirme İdaresi tarafından hazırlanan bilgi notunda; “Ülkemizde araç muayene hizmeti halen Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından bina, cihaz ve sayı bakımından yetersiz

muayene istasyonlarında, hiç bir alet kullanılmadan gözle yapılmaktadır. 2003 yılı sonu itibariyle tescilli araç sayısı 9,6 milyon adet, muayene edilmesi gereken araç sayısı yaklaşık 6,5 milyon adet ve muayene edilebilen araç sayısı ise, 2,7 milyon adettir. Devlet tarafından yapılan bu hizmette yeterli kontrol ve araç sahiplerini muayeneye teşvik edecek önlemler alınamamıştır. Yapılan muayene sonucu aracın teknik aksamlarında bir sorun olup olmadığı ve araçtaki sürüş güvenliği tespit edilemediğinden vatandaşlar muayene işlemini yaptırmaya hevesli olmamaktadır. Bu doğrultuda araç muayene istasyonlarının yatırım ihtiyacı bulunduğu tespit edilmiş, ancak kamu kaynaklarının verimli kullanılması prensibi çerçevesinde bu alana kaynak aktarılması uygun görülmediğinden özel sektör aracılığı ile bu yatırımın yapılması ve muayene hizmetinin verilmesi öngörülerek özelleştirilmesine karar verilmiştir” denilerek bir bakıma özelleştirme nedenleri sıralanmış ve 2003 yılı sonuna kadar olan bazı istatistiki bilgilere yer verilmiştir (Özsoy ve Diğerleri, 630-633).

Özelleştirme öncesini ifade etmek üzere 2000-2007 yıllarını kapsayan araç sayısı ve denetlenen araç sayısı ile devletin elde ettiği muayene gelirleri aşağıda Tablo 9’da gösterilmiştir.

Yıllar	Toplam Araç Sayısı	Muayeneye Tabi Araç Sayısı	Muayene Edilen Araç Sayısı	Beher Araç Harç Bedeli	Elde Edilen Gelir (TL)	Elde Edilen Gelir (USD)
2000	8.320.449	6.173.484	2.375.000	7,4	17.718.000	28.425.000
2001	8.521.956	6.248.430	2.187.000	23,3	50.870.000	41.660.000
2002	8.655.170	6.465.285	2.340.000	35,7	83.421.000	55.615.000
2003	8.903.843	6.752.242	2.730.000	56,7	154.671.000	103.390.000
2004	10.236.357	7.185.982	2.874.392	72,3	208.163.820	154.195.422
2005	11 145 826	8.001.353	3.280.554	83,1	272.614.037	201.936.323
2006	12 227 393	8.742.438	3.672.823	85,6	314.393.648	216.823.205
2007	13 022 945	9.872.004	4.244.961	90,2	382.895.482	290.072.334

Tablo 9 Devirden Önce Toplam, Muayene Edilen Araç ve Elde Edilen Gelir.

Araç muayene hizmetlerinin özelleştirilmesinden önce özelleştirme İdaresi tarafından teknik ve hukuki konuları ele alan bir dizi çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalarda motorlu ve motorsuz araç sayısının yaklaşık dokuz milyon adet olduğu ve il ve ilçelerdeki araç sayıları da dikkate alınarak, özelleştirmenin iki bölge halinde ele alınmasının ekonomik anlamda rasyonel olacağı sonucuna varılarak özelleştirme stratejisi bu yaklaşımın üzerine inşa edilmiştir. Birinci Bölgenin Kuzey, İkinci Bölgenin Güney illerini kapsayacak şekilde, muayeneye gidecek araçları zorlamayacak mesafelerde, tüm Türkiye’de en az toplam 189 sabit istasyon ve bu istasyonlarda 433 kanal ile 38 seyyar istasyon kurulmasının uygun olacağı sonucuna varılmıştır. Muayeneye tabi 4.779.483 aracın olduğu Birinci Bölgedeki 45 il, 38 ilçede en az 219 kanallı 95 adet sabit istasyon kurulacak ve 19 adet seyyar istasyon oluşturulacaktır. 36 il ve 49 ilçenin olduğu İkinci Bölgede 4.846.034 araç

bulunmakta olup, Bölgede asgari 214 kanallı 94 adet sabit istasyon kurulacak ve 19 adet seyyar istasyon bulunacaktır.

Araç Muayene İstasyonlarının özelleştirilmesinden sonra denetim ve kontrol işlerinin Ulaştırma Bakanlığı tarafından yürütülmesinin uygun olacağı düşünüldük (gelişmiş ülkelerdeki denetim ve kontrol yetkisi Ulaşım Bakanlıklarına verildiğinden ilgili toplantılara bu Bakanlık görevlileri katılmaktaydı) kontrol mercii olarak Ulaştırma Bakanlığı tayin edilmiştir. Bu doğrultuda 2918 sayılı Kanunda yapılan düzenlemelerle Araç Muayene İstasyonları/Hizmeti hakkında Karayolları Genel Müdürlüğünün görevi kaldırılarak istasyonların işletme ve çalışma yönünden denetlenmesi görevi Ulaştırma Bakanlığına verilmiştir. Yine aynı düzenleme ile taşıt sınıfına göre muayene ücretleri, muayene gelirinin kamu ile paylaşım oranları, muayene istasyonu işletenlerin uygun işletmemesi durumunda karşılaşacakları cezalar ile muayeneye gitmeyen araçlara uygulanacak cezalar belirlenmiştir.

Kanunda yapılan değişiklik doğrultusunda, “Araç Muayene İstasyonlarının Açılması, İşletilmesi ve Araç Muayenesi Hakkında Yönetmelik” te değişiklik yapılarak Avrupa Birliği normlarında muayenede standardının sağlanması ve gerekli kontrollerin yapılması için kullanılacak cihazlar, muayene test esasları, tüm kontrollerin kayıt altına alınması, gerekli bilgiye sahip elemanların istihdam edilmesi esasları belirlenmiş, böylece, muayene işlemlerinde bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesinin korunmasına çalışılmıştır.

Diğer yandan, yapılan bu düzenlemeyle araç muayene ücretlerinin nasıl belirleneceği yasal güvence altına alınarak özel sektörün kârını artırmak için

muayene ücretlerini artırma eğilimine engel olunmuştur. Yıllar itibarıyla yapılan zamlarla 35-65 Dolar/Araç düzeyi korunmaktadır. Araç muayenesinde uluslararası kabul görmüş kriterler baz alınıp yeni düzenlemeler yapılarak araç muayene istasyonlarının belirlenen kriterlere uygun işletildiğinin ve menfaat kurumlarından bağımsız ve tarafsız yönetildiğinin denetlenmesi için akreditasyon şartı getirilmiştir. Böylece, araç muayene istasyonlarının hem Bakanlık, hem de akreditasyon kurumlarınca denetlenmesi öngörülmüş, keyfiyet araç muayene istasyonu işletenlerin inisiyatifine bırakılmamıştır. Açılması zorunlu tutulan araç muayene istasyonlarının sayısı mümkün olduğunca çok belirlenerek araç sahibinin muayene yaptırmada sıkıntı çekmemesi, ulaşımın zor olduğu ve fakat araç sayısının az olduğu il ve ilçelerde de seyyar muayene istasyonu zorunlu kılınarak araç sahiplerinin zamanında muayene hizmeti alamamaları nedeniyle cezalı duruma düşmelerinin önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

22/9/2003 tarih ve 22/64 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararıyla belirlenen özeleştirme stratejine uygun olarak 23.09.2004'de yayınlanan T.C. BAŞBAKANLIK ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞINDAN YATIRIMCILARA DAVET ilanında, ihalenin yöntemi belirtilirken; kapalı zarfla teklif almak ve görüşmeler yapmak suretiyle ve pazarlık usulü ile gerçekleştirileceği hükümleri yer almıştır. Bu ilan ile yatırımcıların hazırlanan İdari Şartlar Belgesi ve Teknik Şartlar Belgesini alabilecekleri bildirilmiş, son teklif verme tarihinin 23.11.2004 olduğu ifade edilmişse de daha sonra verilen kısa bir ilanla son teklif verme tarihi iki hafta sonrasına, 7.12.2004'e uzatılmıştır. 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'na göre Araç Muayene İstasyon Bölgelerinin değer tespitinin İskonto Edilmiş Nakit Akımları

Analizi Metoduna göre yapılması hüküm altına alınmış ve ayrı ayrı her iki bölgenin satış fiyatlarının ne olacağı bu yöntemle göre belirlenmiştir. İhale sürecinde teklif verecek kuruluşların sayısını arttırabilmek ve rekabet ortamını koruyabilmek için araç muayene istasyonları ve özelleştirme süreci ile ilgili yöneltilen tüm soruların cevaplanmasına gayret edilmiştir.

Son teklif verme tarihinde Birinci Bölge için 11 teklif, 2. Bölge için 12 teklif alınması sonrasında yapılan açık pazarlık görüşmeleri sonucunda Özelleştirme Yüksek Kurulunun onayına sunulması uygun görülen her iki bölge için en yüksek dört teklif sahibi Rekabet Kurumunun uygun görüşü alındıktan sonra, nihai karara bağlanmak üzere Özelleştirme Yüksek Kurulu'na sunulmuş ve Kurul 14.02.2005 tarih ve 2005/26 sayılı Kararıyla değer olarak en yüksek teklifi veren 4 yatırımcı ile de sözleşme imzalanabilmesine hükmetmiş, ancak her iki bölge için ihale şartlarını yerine getiren ilk sıradaki teklif sahibi Akfen-Doğuş-Tüv Súd Ortak Girişim Grubu ile sözleşme imzalanmıştır.

Özelleştirme işlemlerinden sonra Özelleştirme İdaresi tarafından yapılan açıklamalarda, bu özelleştirme ile trafik güvenliğinin yükseltilmesi, araçların teknik aksamından doğan kazaların azaltılması, personel, yedek parça ve piyasada yapılan onarımların disipline edilmesi, yeni bir istihdam alanının yaratılması, muayene edilen araç sayısının artırılması, Avrupa Birliği normlarında araç muayenesi yapılması gibi yararlarının yanı sıra, yapılan özelleştirmeyle, hem bütçeden asgari 120 milyon ABD Doları gibi bir tutar eksilmeden bu yatırımın yapılması sağlanmış olacak, hem de bu yetkinin 20 yıllığına devri için 613,5 milyon ABD Doları gelir elde edilmesi sağlanacağı çeşitli kereler bildirilmiştir.

Elde edilen bu gelir yanında Karayolları Trafik Kanunu ve Araç Muayene Hizmetlerinin Kurulması ve İşletilmesi Yönetmeliği hükümleri gereğince;

- a) 20 yıl süreyle her aracın muayenesinden elde edilen gelirin ilk 3 yıl % 30'u, takip eden 7 yıl % 40'ı, takip eden 10 yıl % 50'si Hazineye aktarılacaktır
- b) 1500 civarında bir personele iş imkânı sağlanacak olup, bu personele ödenecek ücretlerden gelir vergisi tahsil edilecektir.
- c) Bu işlemlerden, bu zamana kadar söz konusu olmayan, önemli miktarda bir Katma Değer Vergisi Geliri elde edilecektir.

Söz konusu özelleştirme işleminde alıcıya hisse, araç, gereç, arazi, bina gibi menkul veya gayrimenkul devredilmemiştir. Devredilen hizmetin gördürülmesi işinin, *imtiyaz olarak*, 20 yıllığına verilmesidir. İhale sonuçlarının alınmasından sonra sözleşme taslakları Danıştay'ın onayına sunulmuş, Danıştay tarafından *imtiyaz sözleşmesine* onay verilmesini takiben, Ağustos 2007'de alıcı ile sözleşme imzalanmış ve alıcı 18 ay içinde tüm Türkiye genelinde araç muayene istasyonlarını kurarak faaliyete geçirmiştir.

4.5. Araç Muayene Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Hukuki Süreçler

Yürütülen hukuki süreçlere yeri geldikçe değinilmiş olmakla birlikte, araç muayene hizmetlerinin özelleştirilmesi yargı hiyerarşisinin en altından en üstünde yer alan Danıştay ve Anayasa Mahkemesine kadar giderek kamu hizmeti kavramına

ve hizmet kapsamına ilişkin yeni yorumlar getirilmiş olması itibarıyla daha yakından değerlendirilmesi önem taşımaktadır. Hukuki süreçleri Kanun, İhale ve Yönetmelik İptal Davları ile İmtiyaz Sözleşmesi Süreci olarak 2 kısımda ele alabiliriz.

4.5.1.İhalelere Karşı Açılan İptal Davaları

Araç muayene hizmetlerinin özelleştirilmesine ilişkin ilk ihale Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından 2002 yılında, 77 ilde 233, 9 ilçede 9 sabit ve her Karayolları Bölgesi için bir adet olmak üzere toplam 16 seyyar araç muayene istasyonu açılması ve işletilmesine yetki vermek üzere açılmıştır. Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından açılan ihalenin iki temel yasal dayanağı bulunmaktaydı. Bunlar; Karayolları Trafik Kanununun 7/j maddesi ile Karayolları Genel Müdürlüğüne verilen görev ile 35. maddenin verdiği yetkidir. Bu maddeye göre araçların muayeneleri Karayolları Genel Müdürlüğünün kendi istasyonlarında veya bu kuruluş tarafından işletme belgesi ile yetki verilen istasyonlarda yeterli makine ve gereçlerle ve yetkili kılınan görevlilerce yapılacaktır. Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından açılan ihale kısa bir süre önce çıkarılan 11 Temmuz 2002 tarihli *Araç Muayene İstasyonlarının Açılması, İşletilmesi Ve Araç Muayenesi Hakkında Yönetmelik*'in 4-9. maddelerine dayanılarak açılmıştır. Bu yönetmeliğin iptali için TMMOB-Makine Mühendisleri Odası tarafından iptal davası açılmışsa da açılan dava, Danıştay 8. Dairesinin 26.5.2004 tarih ve E. 2002/3788, K. 2004/2452 sayılı Kararıyla reddedilmiştir.

Tekliflerin alınması ve ihale komisyonunda değerlendirilmesi sonrasında, Karayolları Genel Müdürlüğü 15 Kasım 2002 tarihli yazısıyla Mapa-Ahsel-Cartec Ortak Girişim Gurubuna tekliflerinin uygun bulunduğu bildirilmiş, ancak bu bildirimin tebellüğ edilmesinden hemen sonra, Bayındırlık ve İskân Bakanlığının ihale ile ilgili soruşturma açması üzerine, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün 26 Kasım 2002 tarihli yazısıyla, soruşturma sonuçlanıncaya kadar ihale süreci durdurulmuş, soruşturma sonucunda Bakanlık Müfettişlerinin olumsuz görüş bildirmesi üzerine de ihale iptal edilerek, bu durum 22 Nisan 2003 tarihli yazıyla Ortak Girişim Gurubuna bildirilmiştir. Ortak Girişim üyelerinden Mapa ve Ahsel tarafından iptal kararına karşı Ankara 2. İdare Mahkemesinde ihalenin sonuçlandırılarak işletme ve yetki belgelerinin kendilerine verilmesi talebiyle dava açılmış ancak dava, Ankara 2. İdare Mahkemesi'nin 19.2.2004 tarih ve E. 2005/879, K. 2005/1019 sayılı Kararı ile Mahkeme tarafından reddedilmiştir. Davacılar da bu kararı Danıştay nezdinde temyiz etmiştir.

Temyiz süreci devam ederken, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 4 Haziran 2003 tarih ve 2003/36 sayılı kararıyla araç muayene istasyonları özelleştirme kapsamına alınarak hazırlık işlemlerine başlanmış, 22 Eylül 2003 tarih ve 2003/64 sayılı kararıyla da araç muayene istasyonlarının ve hizmetinin mülkiyetin devri hariç olmak üzere kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni haklarının tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar yöntemlerinden biri veya birkaçının birlikte veya ayrı ayrı uygulanması suretiyle özelleştirilmesine karar verilmiştir.

Özelleştirme kapsamına alınma kararından sonra, Karayolları Trafik Kanunu'nun 35. maddesi, 16.7.2004 tarih ve 5228 sayılı Kanunla değiştirilmiş ve araç muayene istasyonu işletme belgesi verme konusunda Ulaştırma Bakanlığı, muayene hizmetlerinin özelleştirilmesi konusunda Özelleştirme İdaresi Başkanlığı yetkili kılınmıştır. Yapılan yeni düzenlemede yer alan;

“Araçların muayeneleri, yetki verilen gerçek veya tüzel kişilere ait muayene istasyonlarında yapılır. Yetki verilen gerçek veya tüzel kişiler, bu yetkilerini alt işleticilere aynı standartları sağlamak koşulu ile devredebilirler. Bu devir, yetki verilen gerçek ve tüzel kişilerin sorumluluklarını ortadan kaldırmaz. Bu istasyonların yönetmelikler doğrultusunda aranan nitelik ve şartlara uygunluğunun saptanması sonucunda işletme belgesi Ulaştırma Bakanlığı tarafından verilir.”; “Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yürütülmekte olan Araç Muayene İstasyonları/Hizmetinin özelleştirilmesinde değer tespit işlemleri indirgenmiş nakit akımları (net bugünkü değer) yöntemine göre yürütülür”

hükümlerinin verdiği yetkiyle, 25.9.2004 tarihinde araç muayene hizmetlerinin özelleştirilmesine ilişkin ilanlar yayınlanmış, bu ilanlar üzerine TMMOB Makine Mühendisleri Odası tarafından özelleştirme ihalesinin iptal edilmesi talebiyle Ankara 11. İdare Mahkemesinde iptal davası açılmıştır.

Ankara 2. İdare Mahkemesi kararının temyiz edildiği Mapa-Ahşel davasında ise, temyiz mercii olan Danıştay 8. Dairesi, 10 Aralık 2004 tarihinde verdiği kararla Ankara 2. İdare Mahkemesi'nin ret kararını bozmuş, bu karar üzerine Ankara 2. İdare Mahkemesi 30.6.2005 tarih ve E. 2005/879, K. 2005/1019 sayılı Kararıyla Karayolları Genel Müdürlüğü'nün ihalenin iptal edilmesine ilişkin kararını iptal etmiştir.

Bu arada, Karayolları Trafik Kanunu'nun 35. maddesinin 1. fıkrası 5398 numaralı kanunla yeniden değiştirilerek altı çizilen yerler metne eklenmiş, böylece fıkra:

“Araçların muayeneleri Ulaştırma Bakanlığına ait muayene istasyonlarında veya bu Bakanlık tarafından işletme yetki belgesi ile yetki verilmesi halinde ise, yetki verilen gerçek veya tüzel kişilere ait muayene istasyonlarında yapılır. Yetki verilen gerçek veya tüzel kişiler, bu yetkilerini Ulaştırma Bakanlığının onayı ile alt işleticilere aynı standartları sağlamak koşulu ile devredebilirler. Bu devir, yetki verilen gerçek ve tüzel kişilerin sorumluluklarını ortadan kaldırmaz. Bu istasyonların yönetmelikler doğrultusunda aranan nitelik ve şartlara uygunluğunun saptanması sonucunda işletme belgesi Ulaştırma Bakanlığı tarafından verilir”

halini almış, Kanun'un 35. maddesinde yapılan düzenlemeyle göre Ankara 2. İdare Mahkemesi'nin verdiği iptal kararının uygulanmasının hukuken ve fiilen imkânsız hale geldiği gerekçesiyle Karayolları Genel Müdürlüğü 13 Eylül 2005 tarihli Bakan oluruyla dava konusu ihaleyi bir kez daha iptal etmiştir.

TMMOB Makine Mühendisleri Odasının Özelleştirme İdaresi Başkanlığının açmış olduğu ihalenin iptal edilmesine ilişkin davasında Ankara 11. İdare Mahkemesi, Ankara 2. İdare Mahkemesi'nin iptal kararına atıf yaparak, aynı hizmetle ilgili olarak hukuki süreci devam eden ihale nihai karara bağlanmadan ihale yapılmasını hukuka aykırı bulmuş ve 30.11.2005 Tarih ve E. 2004/3102, K. 2005/1994 sayılı Kararıyla Özelleştirme İdaresinin açmış olduğu ihaleyi iptal etmiştir. Ankara 11.İdare Mahkemesinin kararı Özelleştirme İdaresi tarafından temyiz edilmiş Danıştay 13. Dairesi 13.11.2006 tarih ve E. 2006/1794, K. 2006/4309 sayılı Kararıyla önceki ihaleden vazgeçildiği ve aynı iş ile ilgili iki ayrı ihale bulunmadığı gerekçesi ile 11.

İdare Mahkemesi kararını bozmuş, böylece Özelleştirme sürecinin tamamlanması mümkün hale gelmiştir.

4.5.2 Danıştay 8. Dairesi’nin “Yönetmelik” Hakkındaki

Kararı

Yukarıda da belirtildiği üzere, 11 Temmuz 2002 tarihli ve 24812 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan *Araç Muayene İstasyonlarının Açılması, İşletilmesi Ve Araç Muayenesi Hakkında Yönetmelik*’e karşı TMMOB Makine Mühendisleri Odası tarafından iptal davası açılmıştır. Davada, Karayolları Trafik Kanunuyla Karayolları Genel Müdürlüğünün özel hukuk kişilerine muayene istasyonu açmak üzere işletme belgesiyle yetki vermesine imkân tanıyan 35. Maddesinin Anayasanın “Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” hükmüne aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Danıştay 8. Dairesi 26.5.2004 tarih ve E. 2002/3788, K. 2004/2452 Sayılı Kararıyla, Anayasaya aykırılık iddiasını araç muayene istasyonlarının personel, işletme, çalışma ve denetleme usulleri ile alınacak muayene ücretlerinin kamu idarelerince belirleneceğinin öngörülmesi dolayısıyla kamu hizmetinin özel sektöre devredildiği sonucunun doğmadığı ve Yönetmeliğin hukuka aykırılığı iddiasını ise, istasyonların denetiminin Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yapılacağı, işletme şartları ve

muayene esaslarının, çalıştırılacak personelde aranacak koşulların, istasyonda bulundurulacak araç ve gereçlerin belirlendiği ve gerektiğinde verilen yetkinin iptal edilmesi yetkisinin korunduğu gerekçeleriyle reddetmiştir.

4.5.3 Anayasa Mahkemesi'nin 35. Maddeye İlişkin kararı

Karayolları Trafik Kanunu'nun 35/1 maddesinin 5398 sayılı Kanunla değiştirilmesi üzerine yeni metnin anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla, kamusal nitelikli bir hizmetin özelleştirilmesinin mümkün hale getirildiği, özelleştirmenin ancak ticari işletme ve varlıkların satışı için söz konusu edilebileceği, Anayasa'nın 47/4 maddesiyle bir kamu hizmetinin ancak özel hukuk sözleşmeleriyle yaptırılmasına veya devredilmesine cevaz verildiği, özel hukuk sözleşmeleriyle kamu hizmeti gördürülen veya devredilenlerin bu hizmeti alt işleticilere devretmesine imkân tanınmadığı ileri sürülerek Ana Muhalefet Partisi milletvekilleri tarafından iptal davası açılmıştır.

Anayasa Mahkemesi, 29.1.2005 tarih ve E. 2005/110, K. 2005/111 Sayılı Kararıyla Karayolları Trafik Kanunu'nun 35. maddesinde yapılan değişikliğin iptal edilmesi talebini aşağıdaki gerekçelerle reddetmiştir. Mahkeme Kararı uzun olmakla birlikte önemi göz önünde bulundurularak metin aynen alınmıştır.

• *Anayasa'nın 47/4 maddesinde "Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılabilirliği veya devredilebileceğinin kanunla belirleneceği" hükme bağlanmıştır. Kamu hizmetinin, doğrudan idareler*

veya kamu kuruluş ve kurumları eliyle, kamusal yönetim biçimine göre yürütülmesi asıl ve olağandır. Ancak, bu hizmet ve faaliyetlerden özel yönetim biçimiyle gerçekleştirilmeye elverişli bulunanların, tüm sorumluluk ilgili idare üzerinde kalmak kaydıyla, onun sürekli gözetimi ve denetimi altında, belli yasal usullerle özel müteşebbislere yaptırılabilmesi mümkündür. Trafîğe çıkarılacak motorlu araçların teknik şartlara uyup uymadığının belirli zaman aralıkları ile muayene edilerek tespit edilmesini ifade eden araç muayene hizmeti, kuşkusuz ki kamu hizmeti niteliği taşımaktadır. Yapılan değişiklikle araç muayene hizmetinin Ulaştırma Bakanlığı'na ait muayene istasyonlarında veya Ulaştırma Bakanlığı'nca yetki verilen kişilere ait muayene istasyonlarında yapılacağı hükme bağlanmış ve bu suretle araç muayene hizmetinin yürütülmesi bakımından Ulaştırma Bakanlığı görevli kılınmıştır. Gerçek veya tüzel kişilere işletme yetkisinin verilmediği veya işletme belgelerinin iptali durumlarında da hizmetin Ulaştırma Bakanlığı tarafından yürütülmesi öngörülmüştür. Ancak gerçek veya tüzel kişilere bu konuda yetki verilmesi halinde dahi, Bakanlığın ilgili gerçek veya tüzel kişilerce yürütülen araç muayene hizmetini denetim ve gözetim görevi devam etmektedir. Bu durumda, bir kamu hizmeti olan araç muayene hizmetinin yerine getirilmesi amacıyla idare ile gerçek veya tüzel kişiler arasında akdedilecek sözleşmenin, "idari sözleşme" niteliğini taşıyacağı açıktır. Anayasa'nın 47. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan, kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilirliği veya devredileceğinin kanunla belirleneceği yolundaki hüküm, söz konusu hizmetlerin özel hukuk sözleşmelerinin yanı sıra idari sözleşmelerle gerçek veya tüzel kişilere yaptırılabilmesi veya devredilebilmesine de imkân tanımaktadır.

• Araç muayene hizmetinin Ulaştırma Bakanlığı'nca yetki verilen gerçek veya tüzel kişilerce yürütülebilmesi, bu konuda akdedilen bir idari sözleşmenin varlığına bağlıdır. Yetki verilen kişinin bu yetkisini alt işleticilere devretmesi, söz konusu hizmetin gerçek veya tüzel kişilerce yürütülebilmesinin dayanağını oluşturan idari sözleşmenin ortadan kalkması sonucuna yol açmamaktadır, çünkü alt işleticiler tarafından araç muayene hizmetinin yürütülebilmesinin bu konudaki idari sözleşmenin yürürlükte bulunmasına bağlı olduğu kuşkusuzdur. Alt işleticilere yetki devrinin hukuki sonuç doğurabilmesi için Ulaştırma Bakanlığı'nın buna onay vermesine bağlı olması da, idare ile hizmet arasındaki bağın devam ettiğini göstermektedir. Alt işleticilere Ulaştırma Bakanlığı'nın onayıyla yetki devredilmesi, idarenin gözetim ve denetim yetkisini de kaldırmamaktadır. Yetki devrinin, yetki verilen gerçek ve tüzel kişilerin sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağı yolundaki düzenleme de idari sözleşmenin ve idarenin bu sözleşmeye dayalı yetkilerinin devam ettiğine işaret etmektedir. Bu durumda, Ulaştırma Bakanlığı'nca onaylanan yetki devrine dayalı olarak alt işleticiler tarafından araç muayene hizmetinin yürütülmesinin, idarenin taraf olmadığı bir özel hukuk sözleşmesi ile araç muayene hizmetinin özelleştirilmesi olarak nitelendirilebilmesi mümkün değildir.

Anayasa Mahkemesinin karar gerekçesinden araç muayene hizmetinin bir kamu hizmeti olarak kabul edildiği, hizmetlerin özel hukuk sözleşmeleriyle

gördürülebilmesinin kanunla düzenlenmesinin kamu hizmetlerinin idari sözleşmelerle gördürülmesi konusundaki genel yetkiyi kaldırmadığı, özel hukuk sözleşmesi akdedileceğinin öngörülmediği hallerde kamusal hizmetin gördürülmesine ilişkin imzalanan sözleşmenin bir idari sözleşme olacağının değerlendirildiği anlaşılmaktadır.

4.5.4 İmtiyaz Sözleşmesi Hakkında Danıştay'ın Görüşü

14 Şubat 2005 tarihli ve 2005/26 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı gereğince en yüksek teklifi veren Akfen-Doğuş-TÜVSÜD Ortak Girişim Grubu ile imzalanan taslak sözleşme görüşü alınmak üzere Rekabet Kurumu'na gönderilmiş, Rekabet Kurumu'nun, 4 Mayıs 2004 tarihli görüşünde araç muayene hizmetinin tekel olduğu ve bu nedenle **imtiyaz** niteliği taşıdığının belirtilmesi üzerine, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı sözleşme taslağını 23 Mart 2005 tarihli yazısıyla Danıştay'a göndererek görüş istemiştir.

Rekabet Kurumu başvuruyu incelediği tarihte geçerli olan Karayolları Trafik Kanunu'nda Karayolları Genel Müdürlüğü'nün görevlerine ilişkin olarak 7/j maddesinde yer alan görevlendirme ve 35/1'de yer alan yetkilendirme hükümlerine uygun olarak görüş oluşturmuştur. Ancak, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın Danıştay'dan görüş istediği tarihten önce çıkarılan 5228 sayılı Kanunla 7/j maddesi kaldırılmış, 35/1 maddesi ise aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

“Araçların muayeneleri, yetki verilen gerçek veya tüzel kişilere ait muayene istasyonlarında yapılır. Yetki verilen gerçek veya tüzel kişiler, bu yetkilerini alt

işleticilere aynı standartları sağlamak koşulu ile devredebilirler. Bu devir, yetki verilen gerçek ve tüzel kişilerin sorumluluklarını ortadan kaldırmaz. Bu istasyonların yönetmelikler doğrultusunda aranan nitelik ve şartlara uygunluğunun saptanması sonucunda işletme belgesi Ulaştırma Bakanlığı tarafından verilir”

İmtiyaz sözleşmeleri hakkında görüş bildirmekle görevli olan Danıştay’ın 1. Dairesi 18.5.2005 Tarih ve E.2005/307 K. 2005/668 Sayılı Kararıyla aşağıdaki gerekçelerle, yetki vererek ve işletme belgesi ihdas ederek bu hizmetin devredilmesi hususlarını içeren sözleşmenin kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi olarak değerlendirilmesi imkânı bulunmadığına ve dolayısıyla sözleşme hakkında görüş bildirilmesine yer olmadığına karar vermiştir.

- Karayollarında trafiğe çıkacak motorlu araçların teknik koşullara uyup uymadığının belirli aralıklarla denetlenerek durumlarının saptanması ve böylece karayollarında can, mal ve trafik güvenliğinin sağlanması işi, kamu güvenliği ve esenliğini, dolayısıyla kamu yararını amaçlamaktadır ve kamu hizmeti niteliği taşımaktadır.*
- Kamu hizmetinin kurulması veya işletilmesi işi, imtiyaz usulüyle ve kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi ile grdrlmek isteniyorsa bu işi yapmakla görevlendirilmiş bir kamu idaresinin var olması gereklidir. Ancak, Karayolları Kanunu’nda 5228 sayılı kanunla yapılan değişiklikle, Karayolları Genel Müdürlüğüne tanınmiş bulunan tescile bağlı araçların muayenelerini yapmak ve yaptırmak görevi kaldırılmış ve araç muayenelerinin sadece yetki verilen gerçek ve tüzel kişilere ait muayene istasyonlarında yapılacağı belirtilmiştir. Bu durumda, araç muayene hizmeti, kamu hizmeti niteliğinde olmakla birlikte, herhangi bir kamu kuruluşunun asli görev ve faaliyeti içindeki tekel niteliğinde bir hizmet üretimi olmaktan çıkarılmıştır.*
- Özelleştirme Kanunu’nun 15. maddesi uyarınca genel ve katma bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların sadece tekel niteliğindeki mal ve hizmet üretim faaliyetleri ile kamu iktisadi kuruluşlarının temel kuruluş amaçlarına uygun mal ve hizmet üretim faaliyetleri imtiyaz kabul edilmiş ve genel ve katma bütçeli idarelerle bu idarelerin tekel*

niteliğindeki mal ve hizmet üretim faaliyetleri arasındaki organik ve işlevsel bağlılığa açıkça vurgu yapılmıştır.

- *Kamusal bir hizmet, hem tekel olmaktan hem de genel ve katma bütçeli idarelerin görev ve faaliyetleri olmaktan da çıkarılmış ise, kamu hizmeti niteliğini taşısa bile imtiyaz sayılamaz.*

Birinci Daire'nin bu görüşü Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 15.6.2005 Tarih ve E. 2005/1, K. 2005/1 Sayılı Kararı ile Genel Kurul tarafından da kabul edilerek karar güçlendirilmiştir.

Karayolları Trafik Kanunu'nun 35. maddesinin 1. fıkrası, 5398 sayılı Kanunla değiştirilerek madde metnine “Ulaştırma Bakanlığına ait muayene istasyonlarında veya bu Bakanlık tarafından işletme yetki belgesi ile yetki verilmesi halinde...” hükmü ve *Bakanlık onayı* ile alt yüklenicilere devredilebileceği ancak bu devrin sorumlulukları ortadan kaldırmayacağı hükmü eklenince, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 26 Temmuz 2005 tarihli yazısıyla Danıştay'a tekrar başvurarak yapılan değişiklik çerçevesinde yeniden görüş talep etmiş, ancak, Danıştay 1. Dairesi 26.9.2005 tarih ve E. 2005/754, K. 2005/1075 Sayılı Kararıyla yapılması gereken sözleşmeyi bir imtiyaz sözleşmesi olarak kabul etmekle birlikte gönderilen sözleşmenin bir imtiyaz sözleşmesinin özellik ve unsurlarını taşımadığı şeklinde özetlenebilecek aşağıdaki gerekçeyle görüş talebini reddetmiştir.

“Araç muayene hizmetinin görülmesi işinin devredilmesine yönelik olarak imtiyaz verilebilmesi için, işi üstlenen şirket ile hizmetin asıl sahibi olan Ulaştırma Bakanlığı arasında imzalanacak olan imtiyaz sözleşmesinin, kaide tasarruf, şart tasarruf ve subjektif tasarruf hükümlerini taşıyan bir nitelikte hazırlanması, örnek olarak belirtmek gerekirse, sözleşmenin tarafları, konusu, süresi, tasarım, yatırım ve inşaat ile ilgili ilkeler, finansman, kredi, iş programı ve faaliyet raporları, işin tamamlanmasındaki gecikmeler, işletmeye başlama, denetim, güvenlik önlemleri, kamu hizmetinin aksaması halinde idarenin uygulayacağı yaptırımlar ve

gerektiğinde hizmetin resen idare tarafından yapılması, teminat, bakım ve onarım, sözleşmenin feshi, devir ve temlik, sözleşme süresinin uzatılması, sözleşmenin sona ermesi veya feshi halinde yapılan yatırımların kime ait olacağı, eğitim, uyuşmazlıkların çözümü, sözleşmenin yürürlük tarihi gibi bulunması gerekli tüm düzenlemeleri kapsayacak şekilde bir imtiyaz sözleşmesi taslağının hazırlanarak Danıştay'a gönderilmesi gerekirken bu konularda hüküm içermeyen, adı imtiyaz sözleşmesi olarak dahi düzeltilmemiş, eksik ve yetersiz sözleşme tasarısı hakkında görüş istemi konusunda yukarıda açıklanan nedenlerle bu haliyle görüş bildirilmesi mümkün bulunmadığından dosyanın iadesine oybirliğiyle karar verilmiştir”.

Danıştay'ın niteliklerini belirlediği imtiyaz sözleşmesindeki şartlara uygun olarak yeniden düzenlenen sözleşme Danıştay'a bir kez daha gönderilerek yeniden görüş talep edilmiş, Danıştay 1. Dairesi 2.5.2007 Tarih ve E. 2006/1611, K. 2007/528 Sayılı ve İdari İşler Kurulu'nun 6.7.2007 Tarih ve 2007/8-7 sayılı Kararıyla olumlu görüş bildirilmiş, ve buna uygun olarak Ulaştırma Bakanlığı ile Ortak Girişim Gurubu arasında sözleşme imzalanmıştır. Sözleşmenin yeni şekline göre ihale şartnamesinde düzenleyici kurum olarak belirtilen Bakanlığın imtiyaz sözleşmesinde taraf olması tartışmalı bir durumdur.

4.6. Araç Muayene Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Sonuçları

Özelleştirme İdaresi tarafından gerçekleştirilen özelleştirmelerin sonrasında kamu işletmelerinin özelleştirilmelerindeki hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı hakkında detaylı çalışmalar yapılmamıştır. Bu konudaki en kapsamlı çalışma bazı işletmelerin mali verileri üzerinden elde ettikleri sonuçların analiz edildiği Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yayınlanan performans analizi çalışmasıdır(Özsoy ve Diğerleri, 2011, 3-308). Bu çalışmanın dışında özelleştirilen işletmelerin talep etmeleriyle Milli

Prodüktivite Merkezi tarafından bazı çalışmalar yapılmış ancak bu çalışmalar genellikle özel amaçlar için hazırlandığından elde edilen sonuçlara ulaşmak mümkün olmamıştır. Araç muayene hizmetlerinin özelleştirilmesi ile ilgili alınacak pay hesaplarının denetlenmesine yönelik Ulaştırma Bakanlığının yaptığı denetimler dışında kapsamlı bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Sözleşmenin tarafı olan Ulaştırma Bakanlığının yapmış olduğu denetimlerde 2009 yılı sonu itibarıyla imtiyaz sözleşmesinde öngörüldüğü üzere 189 sabit istasyonun kurulmuş olduğu, ancak seyyar istasyon sayısının öngörülen istasyon sayısından 42 adet fazla olduğu tespit edilmiş ve sonuçlar yeterli bulunmuştur. Devir tarihiden denetim tarihine kadar geçen dönemde muayene edilen araç sayısının 7.143.000 olduğu tespit edilmiştir (Özsoy ve Diğerleri, 2010: 633).

Yalnızca, İmtiyaz Sözleşmesine bağlı olarak muayene hizmetlerinin yerine getirilmesinde etkinlik sağlanıp sağlanamadığının mali sonuçların ele alınarak değerlendirilmesinin eksik bir değerlendirme olacağı, yukarıda verilen Danıştay Kararında da belirtilen amaçların tümünün incelenmesinin ve gelişmelerin karşılaştırılmalı olarak ölçülmesi yerinde olacağı düşünülmüş buna uygun olarak aşağıda yer alan denetim tablosu oluşturulmuştur. Bu nedenle Özelleştirme İdaresi ve Danıştay'ın bu özelleştirmeden elde edilmesi umulan sonuçlar birlikte sınıflandırılmış ve varılan sonuçları Olumlu/Olumsuz olarak Tablo10'da gösterilmiştir.

ARAÇ MUAYENE HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRME AMAÇLARI VE VARILAN SONUÇLAR	
AMAÇLAR	SONUÇLAR
1.Trafik Güvenliğinin Yükseltilecek Kamusal Maliyetin Azaltılması	OLUMSUZ
2.Araçların Teknik Aksamından Kaynaklanan Kazaların Azaltılması	OLUMSUZ
3.Yeni Bir İstihdam Alanı Yaratılması	OLUMLU
4.Muayene Edilen Araç Sayısının Artırılması	OLUMLU
5.Avrupa Normlarında Araç Muayene Hizmeti Verilmesi	OLUMLU
6.120 Milyon Dolar Yatırım Yapılması	OLUMLU
7.613 Milyon Dolar Satış Bedeli Ödenmesi	OLUMLU
8.Katma Değer Vergisi Tahsilatı Gerçekleştirilmesi	OLUMLU
9.Araç Muayene Hizmetlerinden Gelir Elde Edilmesi	OLUMLU

Tablo 10 Araç Muayene Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Amaçları ve Elde Edilen Sonuçlar

World Health Organization (WHO) 2018 yılı verilerine göre trafik kazaları, tüm dünyada ölüm sebepleri sıralamasında 1.350.000 ölümle 11. sırayı almıştır. Trafik kazalarının % 93'ü tüm araçların % 60'ına sahip olan düşük ve orta gelirli ülkelerde gerçekleştiği gözlemlenmiş ve bu kazaların verdiği toplam zararın bu ülkelerdeki milli gelirlerinin % 5'ini yok ettiği hesap edilmiştir (WHO 2018: 1-10). (Dünya Milli Gelirler toplamının 75 trilyon Dolar olduğu dikkate alınırsa takriben 700-800 milyar Dolar civarında bir değere baliğ olmaktadır) Trafik kazalarında gerçekleşen ölümlerin yanında her yıl yaklaşık 50 milyon insan yaralanmakta veya sakat kalmaktadır. 2020 yılına kadar trafik kazalarının azaltılması ve 2030 yılında da en aza indirilmesi için hedefler koyan WHO trafik kazalarının aşağıdaki nedenlerden kaynaklandığını açıklamaktadır.

a) Aşırı Hız; ortalama hızda % 1'lik artış kaza riskini % 4 artırmaktadır. 65 km/saatlik bir araç hızında ölüm ihtimalinin % 85 olduğu hesap edilmektedir.

b) Kask ve Emniyet Kemerinin Kullanılmaması; kask kullanımı ölümcül yaralanma riskini % 42, kafa travması riskini % 69 azaltmaktadır. Emniyet kemeri kullanımı ön koltukta oturanlarda ölüm oranını % 50, arka koltukta oturanların ölüm oranını % 25 azaltmaktadır.

c) Dikkati Dağılmış Sürüş; dikkat dağınıklığına yok açan birçok neden olsa da kaza riskini 4 kat artıran alkolü araç ve telefon kullanımı dikkat dağınıklığına neden olan en önemli etkenlerdir.

d) Güvenli Olmayan Yol Altyapısı; yüksek standartla inşa edilmiş yollar kaza riskini azaltmaktadır.

e) Güvenli Olmayan Araçlar; üretim ve teknik denetimin düşük standartta olması kaza riskini artırmaktadır.

f) Yasal Düzenlemelerin Yetersiz Uygulanması; hız sınırlamaları, emniyet kemeri ve kask takma zorunlulukları, denetimlerin zamanında yapılmaması durumunda kaza riskleri artmaktadır.

Avrupa Komisyonu'nun 2018 yılı raporuna göre ise,(ECAR,2018: 7) Avrupa Birliği'ne üye 27 ülkede her bin kişiden 606'sının aracı olup, toplamı 328 milyon olan araçların % 85'inin binek otomobil olduğu, toplam araçların % 17,7'sinin Almanya'da, 15,4'ünün İtalya'da, 13,3'ünün Fransa'da, 12,5'inin İngiltere'de ve 9,5'inin İspanya'da olduğu bildirilmektedir. Birlik veri tabanında yer alan bilgilere göre, üye ülkelerde 2016 yılında meydana gelen trafik kazalarında 25.600 kişi ölmüş ve 1.400.000 kişi yaralanmıştır (EUSF, 2018: 5). Avrupa Birliği'nin trafik kazalarının azaltılması için aldığı karar ve yapılan çalışmalardan sonra 2007 yılında gerçekleşen 1.319.969 trafik kazası, 2016 yılında % 16,78 azaltılarak 1.099.032'ye indirilmiş, en çok kaza yapılan ülke olan Almanya'da 2007'de 335.845 olan kaza

sayısı, 2016'da 308.145'e indirilmiş, 230.871'den 175.791'e indiren İtalya ikinci sırada ve 188.105'den 142.846'ya indiren İngiltere üçüncü sırada yer almıştır. Bu kazalarda Almanya'da 3.206, İtalya'da 3.283 ve İngiltere'de 1.860 kişi ölmüştür. Avrupa Birliği'nin tümünde 2007'de 43.151 kişi ölürken, bu sayı 2016'da 25.651'e indirilmiştir (ECAR,2018 42-43).

Türkiye'de araç muayene hizmetlerinin özelleştirilmesi sonrasında teknik değerlendirmelerin yapıldığı başlıca 2 kaynağa rastlanılmıştır. Bu çalışmalardan ilki Prof. Dr. Wolfgang SHULZ ve Asistanı Sebastian SCHELER tarafından CITA (International Motor Vehicle Inspection Committee) adına yapılan çalışmadır (Shulz ve Scheler, 2018: 1-15). Bu çalışmanın amaçlarının, araçların teknik olarak denetimden geçirilmesi işlemlerine başlanmasının etkilerini göstermek, veri toplamak ve ampirik kanıtlar elde ederek araç muayenesinde bir model oluşturup, diğer ülkelere tavsiyede bulunmak olarak sıralanmıştır. Yapılan çalışmada 2000 yılından beri trafik kazası sayılarındaki artışlar düzenli bir eğilimle yukarı doğru giderken ölümlü kaza oranlarının en yüksek seviyesi olan 2007'den sonra azalmaya başladığı tespit edilmiştir. Kısa ve uzun vadeli güvenlik etkisi değerlendirmelerinden bir model oluşturulmuş, ilk yıl içinde 82.925 daha az kaza yapılması sonucunda, kazaların maliyetinde 274,4 milyon dolarlık tasarruf sağlandığı, ölümlü kazalardaki 2.700 adet azalma üzerinden 340 milyon dolar tasarruf edildiği hesap edilmiştir. (analizler bir regresyon çalışmasına dayanmaktadır. Tasarruf değerlerinin hesaplamalarında Avrupa Birliği standartları kullanılmıştır.)

Diğer çalışma, İşletmeci Şirket TÜVTÜRK Teknik Müdürü Sinan BALKANLI'nın Ulaştırma ve Haberleşme Bakanlığı'nın 2017'de gerçekleştirdiği 7. Karayolu Trafik

Güvenliği Sempozyumu'nda sunduğu ARAÇ MUAYENESİNDE TESPİT EDİLEN KUSURLARIN TRAFİK VE YOL GÜVENLİĞİNE ETKİSİ adlı tebliğidir (Balkanlı,2017: 206-223). Tebliğde araç muayenesinde gözlemlenen muayeneden kalma oranlarındaki azalma gösterilerek, yapılan sıkı kontroller sonucunda Bakanlığın 2017 yılı için hedef olarak belirlediği en fazla % 35'lik kalma oranına 2015 yılında ulaşıldığı ve kalan araçların araç kusurlarını 30 gün içinde gidermeleri halinde tekrar edilen muayenelerin bedelsiz olduğu belirtilmiştir.

Aşağıda verilen tablo 9'da görüleceği üzere, ülkemizde trafik tescili yapılmış araç sayısı 2000 yılından itibaren düzenli bir artışla 8,3 milyondan 2018 sonunda 3 kat artarak 22,4 milyon adede yükselmiş, aynı dönemde araç muayene oranı da artırılarak % 28,54'den % 43'e yükseltilmiştir. 2000-2018 yılları arasında muayeneye tabi araçların sayıları karşılaştırıldığında da mutlak bir artış olduğu görülmüştür. 2000 yılında muayene edilmesi gereken araçların yaklaşık % 40'ı muayene edilirken, TÜVTÜRK verilerine göre 2018 yılı sonunda muayene edilen araç oranı % 80'lere erişmiş ve araç muayene oranının daha da yükseltilebilmesi için gecikilen her ay için yüksek ceza bedelleri belirlenmiştir. Ulaştırma, Altyapı ve Denizcilik Bakanlığı'nın verilerine göre, 2018 yılı itibarıyla toplam 208 sabit, 74 seyyar istasyon, 18 adet seyyar traktör muayene istasyonu ve 5 adet motosiklet muayene istasyonu ile muayene hizmetleri yerine getirilmektedir.

Aşağıdaki Tablo 11'de özelleştirme öncesi ve sonrası değerleri karşılaştırmalı olarak gösterilmiştir.

Yıllar İtibarıyla Tescilli Araç Sayısı, Muayene Edilen Araç Sayısı, Muayene Oranı, Kaza Sayısı, Kaza Oranı					
Yıllar	Trafikte Tescilli Araç Sayısı	Muayene Edilen Araç Sayısı	Muayene Oranı %	Bir Yılda Gerçekleşen Kaza Sayısı	Kaza Sayısı/Araç Sayısı %
Özelleştirmeden Önce					
2000	8.320.449	2.375.000	28,54	417.258	5,01
2001	8.521.956	2.187.000	25,66	427.325	5,01
2002	8.655.170	2.340.000	27,04	439.777	5,08
2003	8.903.843	2.730.271	29,81	455.637	5,12
2004	10.236.357	2.874.392	28,08	537.352	5,25
2005	11.145.826	3.280.554	29,43	620.789	5,57
2006	12.227.393	3.672.823	30,04	728.755	5,96
2007	13.022.945	4.244.961	32,60	825.561	6,34
Özelleştirmeden Sonra					
2008	13.765.395	4.087.256	29,69	950.120	6,90
2009	14.316.700	5.191.901	36,26	1.053.346	7,36
2010	15.095.603	5.442.469	36,05	1.106.201	7,33
2011	16.089.528	6.093.527	37,87	1.228.928	7,64
2012	17.033.413	6.281.194	36,87	1.296.634	7,61
2013	17.939.447	6.926.132	38,60	1.207.354	6,73
2014	18.828.721	7.897.140	41,94	1.199.010	6,37
2015	19.994.472	8.090.861	40,46	1.313.359	6,57
2016	21.090.424	8.191.723	38,84	1.182.491	5,61
2017	21.454.288	8.918.861	41,57	1.202.716	5,61
2018	22.462.346	9.546.055	42,49	1.298.318	5,78

Tablo 11 Trafik Tescili Yapılmış Araç Sayısı, Muayene Edilen Araç Sayısı, Kaza Sayısı ve Kaza Oranları

Tablonun incelenmesinden de görüleceği üzere trafik güvenliğinin artırılmasına ilişkin hedeflere erişilememiş, muayene edilen araçların hem adet olarak hem de oran olarak yükseltilmesine rağmen araç sayısının artışına paralel kaza oranları

düşürülemedi, yer yer özelleştirme öncesindeki kaza oranlarından daha yukarıda gerçekleşmiştir. Araç muayene hizmetlerinin özelleştirilmesinden önceki son yıl olan 2007 yılında 6,34 olan kaza oranı 2011 yılında 7,64 yükselmiş daha sonra azalarak 2018 yılında 5,78'e kadar gerilemiştir. Avrupa Birliği genelinde yukarıda belirtildiği üzere 2016 yılı sonu itibarıyla 328 milyon araç olduğu ve 1,1 milyon kaza gerçekleştiği dikkate alındığında oran onbinde 33 olmaktadır. Ülkemizde gerçekleşen kaza oranları ile Avrupa Topluluğundaki kaza oranı aynı olsaydı Topluluktaki toplam kaza adedi 18.7 milyon veya ülkemizdeki kaza oranı Topluluk ile aynı olsaydı 2017 yılındaki kaza sayısı 74.125 olurdu. Türkiye'deki kaza oranı Avrupa Topluluğu genel kaza oranının 17,5 kat daha fazladır.

Aşağıda tablo 10'da yer alan Karayolları istatistik verilerine göre de (KGM, 2017: 4) 2008-2018 arasındaki kaza sayılarında bir azalma olmadığı gibi ölümlü ve yaralanmalı kaza sayılarında da bir azalma gözlenmemiştir. Bu dönemde gerçekleşen kazalarda, yukarıda belirtilen WHO Raporunda verilen değerler kabul edilirse, 2018 yılı sonu itibarıyla 740 milyar USD olan milli gelirin % 5'i, yani 37 milyar Dolar kazalarda yok olmaktadır. Bu hesaba göre 2000-2018 arasındaki 18 yıllık dönem için toplam kamusal ve özel maliyet 650 milyar Dolara baliğ olmaktadır. Beher trafik kazasının toplumsal ve özel maliyeti toplamı 30.000 Dolardır.

Ölümlü, Yaralanmalı ve Maddi Hasarlı Trafik Kazaları					
Yıllar	Toplam Kaza Sayısı	Ölümlü/Yaralanmalı Kaza sayısı	Maddi Hasarlı	Ölü Sayısı	Yaralı Sayısı
2008	950.120	104.212	845.908	4.236	184.468
2009	1.053.345	111.121	942.224	4.324	201.380
2010	1.105.201	116.804	988.397	4.045	211.496
2011	1.228.928	131.845	1.097.083	3.835	238.074
2012	1.296.634	153.552	1.143.082	3.750	268.079
2013	1.207.354	161.306	1.046.048	3.685	274.829
2014	1.199.010	168.512	1.030.498	3.524	285.059
2015	1.313.359	183.011	1.130.348	7.530	304.421
2016	1.182.491	185.128	997.363	7.300	300.812
2017	1.202.716	182.669	1.020.047	7.427	300.383

Tablo 12 Ölümlü, Yaralanmalı ve Maddi Hasarlı Trafik Kazaları

Karayolları Genel Müdürlüğünün yayınladığı raporlardaki son 10 yıl kaza istatistiklerinde yer alan kusur oranlarının % 99'unun insan faktöründen kaynaklandığı belirtilmiştir. Raporda düzenli olarak sürücülerden kaynaklanan oran % 90, yayalardan kaynaklanan oran % 8,5 ve yolculardan kaynaklan oranın % 0,5 olduğu gösterilmiştir. Genel Müdürlüğün bu verilerinden ulaşımda güvenliğin tesis edilebilmesi için öncelikle Karayolları Trafik Kanunu ile verilen eğitim görevinin sorgulanması gerektiği kaçınılmaz ve geciktirilemez bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamusal gelir elde etme hedefleri açısından değerlendirildiğinde araç muayene hizmetlerinin özelleştirilmesi için Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 2005/26 sayılı kararında belirtilen 613.500.000 USD'lik sözleşme bedelinin ödendiğinden, yeni istasyonlar kurulması için yatırım yapıldığından ve yeni istihdam alanları oluşturulduğuna dair bir tartışma yoktur. Bu durum imtiyaz sözleşmesinin tarafı olan

TÜVTÜRK Faaliyet Raporlarında da yer almaktadır. Yine şirketin faaliyet raporlarından ve muayene hizmet bedellerinin hesap edilmesinden aşağıdaki Tablo 13’de belirtilen bir gelir paylaşımı yapıldığı düşünülmektedir⁽³⁾.

Muayene Hizmetlerinden Elde Edilen Gelir ve Devlet Payları					
Yıllar	Toplam Hasılat Milyon TL	USD/TL	Toplam Hasılat Milyon USD	Devlete Aktarılan Hasılat Milyon TL	Devlete Aktarılan Hasılat Milyon USD
2008	817	1,293	631,8	245,1	189,5
2009	915	1,547	591,4	274,5	177,4
2010	935	1,510	619,2	280,5	185,8
2011	1.007	1,670	603,0	402,8	241,2
2012	1.110	1,793	619,3	444,2	247,7
2013	1.197	1,901	629,7	478,8	251,9
2014	1.244	2,188	568,6	497,6	227,4
2015	1.375	2,720	505,5	550,0	202,2
2016	1.452	3,021	480,6	580,8	192,3
2017	1.633	3,648	447,6	653,2	179,1
2018	1.951	4,813	405,4	780,4	162,1
13.636			6.102	5.188	2.257

Tablo 13 Araç Muayene Hizmetlerinden Elde Edilen Gelir ve Devlet Payları

Yatırımcının beyanına göre Araç muayene hizmetlerinin devralınmasından sonra yaklaşık 400 milyon Dolarlık yatırım yapıldığı ifade edilmektedir. Sözleşme gereği olarak ilk 3 yıl elde edilen hasılatın %30’u olan toplam 552.7 milyon USD ile sonraki 7 yılda elde edilen hasılatın %40’ı 1,7 milyar USD’nin toplamı olan 2,257 milyar USD devlete ödenmiştir. Yatırımcıya kalan toplam gelir 3.846 milyon USD’dir. Satış bedeli, yatırımlar ve devlete aktarılan payların toplamı 3,2 milyar USD etmektedir. Bu durumda devletin istihdam ve gelir hedeflerine ulaşıldığı

³⁾ İlgili Şirket ve Ulaştırma Bakanlığının dilekçeme verdiği 21.06.2019 tarihli cevap ile Veri Paylaşması reddedilmiştir.

söylenebilir. Bundan Sonraki 10 yıl içinde devlet hasılatın % 50'sini alacaktır. Ortalama 500 milyon USD/yıl gelir elde edecek Şirketin önümüzdeki on yılda 5 milyar Dolar hasılat elde edeceği ve devlete aktarılacak miktarın da 2.5 milyar Dolara baliğ olacağı bu şekli ile 20 yılın sonunda devletin toplam 5,7 milyar Dolar, Yatırımcının toplam, 6,4 milyar Dolar gelir elde etmiş olacağını hesap edebiliriz.

Yukarıda 9 madde olarak sıralanan özelleştirme amaçlarından özellikle Anayasa Mahkemesi ve Danıştay tarafından önemle üzerinde durulan trafik güvenliğinin artırılması ve kaza sayılarının azaltılması amaçlarına ulaşamadığı ve bu sonuçların büyük bir külfet olarak ekonominin üzerine bindiği, trafik güvenliğinin sağlanamamasında araç sürücüleri ile yayaların esas faktör olarak karşımıza çıktığı, bu nedenle sürücü ve yaya eğitimi ile görevli Milli Eğitim Bakanlığı'nın görevlerini yerine getiremediği ve özelleştirme idaresi tarafından ortaya konulan mali sonuçların elde edildiği söylenebilir.

SONUÇ

1876’da ilan edilen ilk Anayasadan, 1982 Anayasasına kadar anayasalarımızda kamu ve kamu hizmeti kavramları az ya da çok yer almıştır. Kamu hizmetinin yasal bir tanımı olmadığı gibi ne olduğuna ilişkin doktrinde tam bir uzlaşma da yoktur. Diğer yandan, Kamu Hizmeti Okulu yada Bordeaux Okulu olarak isimlendirilen yaklaşıma mensup yazarlar devletin gerekliliğini kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ihtiyaçları ile açıklamış ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için devletin varlığını zorunlu görmüştür.

Kamu hizmetlerinin yoğunluğu ve yerine getirilme biçimleri ülkelerin geçirmiş oldukları tarihi süreçlere bağlı olarak azalmış veya çoğalmıştır. Örneğin iki dünya savaşının sonunda da ülkelerde dirlik düzenliği sağlama, birikmiş çeşitli sorunların çözülmesi ve ülkelerin iktisaden ayağa kaldırılması görevleri kamu hizmetlerinin büyütülmesi gerektiğine ilişkin ortak bir kabul oluşturulmasına yol açarken, bu tür “olağanüstü” ortamların yaşanmadığı dönemlerde daha düşük seviyeli bir devlet varlığı tercih edilmiştir. Bu dönemlerde de devletin daraltılması yolunda bir fikir birliği oluşmuştur.

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinin daha az devletle karşılanması için en önemli ekonomi politikası olarak özelleştirme önerilmiş, bu şekilde devletin toplumsal hayatta var olma biçim ve büyüklüğü yeniden tanımlanırken, daha küresel bir dünyada kaynakların verimli ve etkin kullanılması zorunluluğunun karşılanması için de özelleştirme gerekli görülmüştür. Özelleştirmenin çok başarılı olduğu

lkelerde devletin toplumsal hayattaki rolü dereceli bir Şekilde azaltılırken, başarılı uygulamaların az olduğu ülkelerde üretim araçları yağmalanmış ve kontrol edilemez yeni bir sınıf ortaya çıkarılmıştır.

Daha az devlet öneren yeni liberal akımların etkisiyle, 1980’lerin ikinci yarısından itibaren ülkemizde de hız ve hacim kazanan zelleştirme uygulamalarıyla (satış, işletme hakkı devri, imtiyaz devri, kiralama ve yasal serbestleştirmelerin tümü üzerinden) devletin kamusal hayattaki payı azaltılırken, araç muayene hizmetleri gibi mutlak kamusal bir hizmetin özelleştirilmesi de uygulanmış, ancak elde edilen gelirler hariç kaza oranlarının azaltılması ve trafik güvenliğinin artırılmasına yönelik beklentiler elde edilememiştir. Özelleştirme öncesinde % 5,2’lerde olan araç sayısı/trafik kazası oranı % 7’lerin üstüne kadar yükselmiş ve on yılın ortalama kaza oranı 5’nın altına indirilememiştir. WHO’nun kabul ettiği, kazaların milli gelirin ne kadarını yok ettiğine ilişkin verilerle hesaplandığında trafik kazaları ülkemize her yıl 37 milyar Dolara mal olmakta, buna rağmen kazaların azaltılması için etkin bir eğitim çalışması yapılmamaktadır. Avrupa Birliğinin 27 ülkesinde 1.080.000 olan yıllık kaza adedi, ülkemizde 1.300.000’dir. Bu nedenle Danıştay kararında belirtilen esenlik ve güvenlik sağlanması için bu hizmetin yerine getirilmesinde yeni bir yaklaşıma ve etkili bir çalışmaya ihtiyaç duyulmaktadır.

KAYNAKÇA

ADÜLHAKİMOĞULLARI, Erdal :	(Editör) Türk Anayasa Hukuku Mevzuatı , Adalet Yayınevi Ankara 2013
AKALIN, Güneri :	Kitler ve Özelleştirilmeleri , İstanbul 1998
AKTAN Coşkun Can :	Türkiye'de Özelleştirme , TUSİAD Yayınları, İstanbul, 1992
ARIOĞLU, Ergin :	(Editör) Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme , Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, Nisan 1994
ATAY, Ender Ethem:	İdare Hukuku , Turhan Kitapevi, Ankara 2016
ATİYAS, İzak-ODER, Burak :	Türkiye'de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi , TEPAV Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Ankara, 12 Mart 2008
AYSAN, Mustafa-ÖZMEN, Selahattin:	Türkiye'de ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri , Kardeşler Basımevi, İstanbul 1981
BALKANLI Sinan :	7. Karayolu Trafik Güvenliği Sempozyumu Sunulan Bildiriler Kitabı , Ankara 2017
BALTA, Tahsin Bekir :	İdare Hukuku C.I.(Genel Konular) , Ankara Üniversitesi Basımevi, Sayı 326, Ankara 1972
BAYTAN, İlhan:	Özelleştirme: Hukuki Yapı, Uygulamalar Sorunlar, Öneriler , Ankara 1999
BERKES, Niyazi:	Türkiye'de Çağdaşlaşma , Hazırlayan: Ahmet KUYAŞ YKY, 1. Baskı, İstanbul 2002
BORATAV, Korkut:	Türkiye'de Devletçilik , Savaş Yayınları, Ankara 1982
ÇAL, Sedat:	Araç Muayene Hizmetlerinin Özelleştirilmesi AÜHFD Cilt 57 Sayı 2, Ankara 2008

ÇETİN, Gülnur:	Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi ve Özelleştirme Uygulamaları , Yüksek Lisans Tezi, Konya 2007
ÇAVDAR, Tefvik:	Türkiye Ekonomisinin Tarihi:1900-1960 Ankara, 1998
DERBİL, Süheyp:	Kamu Hizmeti Nedir ? AÜHFD , Cilt 7/3-4 Ankara,1950 (ayrıbasım olarak) (Çevrimiçi) http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/248/2245.pdf 22 Nisan 2019
DOĞAN, Yahya:	Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme İzmir, 1993
DURAN, Lütfi:	İdare Hukuku Ders Notları , Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982
ECAR	Euorpean Commission Annual Accident Report 2018,(Çevrimiçi) www.erso.eu 15 Nisan 2019
EKER, Aytaç- AKTAN Coşkun Can:	Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme (Seçme Çeviriler) İzmir, 1993
ERGÜN, Çağdaş Evrim:	Elektrik Piyasasında Kamu Hizmeti , Çakmak Yayınevi, Ankara, 2010
EROĞUL, Cem:	Devlet Nedir? Yordam Kitap, Ankara 1984
ERSOY, Hicabi:	Türk Bankacılık Sisteminde Krizler ve TMSF Uygulamaları , İstanbul 2008
ERTÜZÜN, Tefvik:	Özelleştirme Belgeseli, ÇİTOSAN VE USAŞ Davaları(1989-1991) ABC Araştırma Dizisi 2 İstanbul,1993
EUSF	Road Safety Files (Çevrimiçi) 15 Nisan 2019 https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/statistics/dacota/asr2018.pdf

GİRİTLİ, İsmet-BİLGİN, Pertev:	İdare Hukuku Dersleri , FK, İstanbul 1979
GÖZLER, Kemal-KAPLAN Gürsel:	İdare Hukuku Dersleri , Ekin Basın, Bursa 2016
GÖZÜBÜYÜK, Şeref:	Yönetim Hukuku , S Yayınları, Ankara 1983
KARAHANOGULLARI, Onur:	Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim) Turhan Kitapevi, 2. Bası, Ankara 2004
KARLIKLI, Yücel:	Türk Anayasa Metinleri , Der İstanbul 2002
KARLUK, S. Rıdvan:	Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme , İstanbul 1994
KAZGAN, Gülten:	İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi Remzi Kitapevi, Büyük Fikir Kitapları Dizisi No 39, İkinci Basım, 1980
KERWIN, R. Willson:	Türkiyede Devletçilik:1933-1950 , (Çeviren: Nevin ÇOŞAR) Bağlam Yayınları, İstanbul, 1995
KUYUCUKLU, Nazif:	İktisadi Olaylar Tarihi , Der Yayın İstanbul 1982
LEVENT, Sinan	Militarizmden Pasifizme Geçişte Japonya , Doğu Kütüphanesi, İstanbul, 2018
Motorlu Kara Taşıt Sayısı	www.tuik.gov.tr/motorlu (Çevrimiçi) 10 Nisan 2019
ONAR, Sıddık Sami:	İdare Hukukunun Umumi Esasları CİLT I,II,III , Üçüncü Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966
ÖKÇÜN, A. Gündüz:	Türkiye İktisat Kongresi 1923-İzmir , Ankara, 1977
Özelleştirme İdaresi Başkanlığı	2018 Yılı Faaliyet Raporu (Çevrimiçi) www.oib.gov.tr 10 Nisan 2019

ÖZSOY, Onur-YAVİLIOĞLU, Cengiz, DELİCE, Güven:	Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, Teorik ve Tarihsel Bir Perspektif , OIB Yayınları No 1, Ankara 2010
ÖZSOY, Onur-YAVİLIOĞLU, Cengiz- DELİCE, Güven- KARAGÖL, T.Erdal:	Türkiye'de Özelleştirilen Şirketlerin Performans Analizi , OIB Yayınları No 2 Ankara, 2011
SAVAS, E.S.:	Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı , (Çeviren: Ergun YENER) MPM Yayın No 517 Ankara, 1994
SAVAŞ, Fuat Vural:	İktisat Politikası Anayasası , Ankara, 1989
SHULZ,Wolfgang- SCHELER, Sabastian:	PTI In Turkey (Çevrimiçi) 15 Nisan 2019 https://citainsp.org/wp-content/uploads/2018/03/3-PTI-Turkey-_whs.pdf
SUIÇMEZ, Halit- YILDIRIM, Şevket:	Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları , MPM Yayınları, Ankara, 1993
TANÖR, Bülent:	Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri , YKY 17. Baskı, İstanbul,2008
TASARRUF MEVDUATI SİGORTA FONU	2017 Yılı Faaliyet Raporu, (Çevrimiçi) www.tmsf.org.tr 10 Nisan 2019
TDV-TÜRK DEMOKRASİ VAKFI	Türkiye'de Özelleştirme-Araştırma Raporu Ankara, 1994
TDV-TÜRKİYE DİYANET VAKFI	İslam Ansiklopedisi, Cilt 31, İstanbul, 2006
TEKELİ, İlhan-İLKİN, Selim:	Uygulamaya Geçerken Türkiye’de Devletçiliğin Oluşumu , Türkiye Belgesel İktisat Tarihi, 2 Bilge Kültür Sanat Yayınları No:301, İstanbul, 2009
TOBB	Özelleştirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu Ankara, 1993

TOPRAK, Zafer:	Türkiye'de Milli İktisat (1908-1918) Yurt Yayınları No:2 Ankara, 1982
TRAFİK GÜVENLİĞİ DAİRE BAŞKANLIĞI	Trafik Kazaları Özeti-2017, (Çevrimiçi) www.kgm.gov.tr 22 Nisan 2019
ÜÇÖK, Coşkun-MUMCU, Ahmet-BOZKURT, Gülnihal:	Türk Hukuk Tarihi , 8. Baskı Savaş Yayınevi Ankara, 1996
WHO	Road Traffic Injuries, (Çevrimiçi) https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/road-traffic-injuries 16 Nisan 2019
YAMAN, Aslan:	Devlet Neden Ekonomik Teşebbüs Kurar ve Kurduğu İşletmeyi Neden Satar ? Türkiye Günlüğü, 1991/142
YAMAN, Aslan:	Özelleştirmede Beklentiler ve Sorunlar, Türk Yurdu, 1993/4
YAMAN, Aslan:	Sovyet Sosyalizminin Anayasaları , Doğu Kütüphanesi Yayınları, İstanbul, 2017
YEDİNCİ BEŞ YILLIK(1996-2000) KALKINMA PLANI	18.7.1995 Tarih ve 374 Sayılı TBMM Kararı
TÜVTÜRK	Rakamlarla TÜVTÜRK , (Çevrimiçi) https://www.haberler.com/rakamlarla-tuvturk-3719749-haberi/ 15 Nisan 2019
TÜVTÜRK	Merkez Bankası ve TÜVTÜRK Faizleri Niye Farklı , (Çevrimiçi) https://www.yenicaggazetesi.com.tr/tuvturk-ile-merkez-bankasinin-faizi-niye-farkli-sabri-arpac-195091h.htm 15 Nisan 2019
TÜVTÜRK	2017 Yılı Faaliyet Raporu (Çevrimiçi) http://www.dogusotomotiv.com.tr/faaliyet-raporu-2017/tuvturk.html 16 Nisan 2019

TÜVTÜRK	2016 Yılı Faaliyet Raporu (Çevrimiçi) http://www.dogusotomotiv.com.tr/faaliyet-raporu-2016/tuvturk.html , 16 Nisan 2019
TÜVTÜRK	20 Yılda 10 Milyar Dolar Aktaracak (Çevrimiçi) http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/arac-muayeneye-1-milyar-dolar-yatirdi-20-yilda-10-milyar-dolar-aktaracak-10613610 22.4.2019
TÜVTÜRK	Araç Muayene Fiyat Listesi (Çevrimiçi) https://www.tuvturk.com.tr/arac-muayene-fiyat-listesi.aspx 10.4. 2019

EKLER

Tebliğ-RG 7.6.2003-25131

Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığından :

Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı

TARİH : 4/6/2003

KARAR NO : 2003/36

KONU : Araç Muayenesi İstasyonlarının Özelleştirme Kapsamına Alınması

Özelleştirme Yüksek Kurulu'nca;

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın 20/5/2003 tarih ve 4246 sayılı yazısına istinaden,

- 1) Araç muayene istasyonlarının özelleştirme kapsamına alınarak, hazırlık işlemine tabi tutulmalarına,
 - 2) Hazırlık işlemlerinin Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ile işbirliği içerisinde yürütülmesine,
 - 3) Hazırlık işlemlerinin 8 ay içerisinde tamamlanmasına,
- karar verilmiştir.

Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığından :

Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı

TARİH : 22/9/2003

KARAR NO : 2003/64

KONU : Araç Muayene İstasyonlarının/Hizmetinin Özelleştirme Programına Alınması

Özelleştirme Yüksek Kurulu'nca ;

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın 07/08/2003 tarih ve 6905 sayılı yazısına istinaden,

1) Kurulumuzun 4.6.2003 tarih ve 2003/36 sayılı kararı ile özelleştirme kapsamına alınarak hazırlık işlemine tabi tutulmasına karar verilmiş olan Araç Muayene İstasyonları'nın/Hizmetinin özelleştirme programına alınmasına,

2) Araç Muayene İstasyonları'nın/Hizmetinin mülkiyetin devri hariç kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni haklarının tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar yöntemlerinden biri veya birkaçının birlikte veya ayrı ayrı uygulanması suretiyle özelleştirilmesine,

3) Özelleştirme işlemlerinin 12 ay içerisinde tamamlanmasına,

karar verilmiştir.

R.G. 25.9.2003-25240

Tebliğ- RG. 16.2.2005-25729

Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığından :

Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı

TARİH : 14.02.2005
KARAR NO. : 2005/26
KONU : Araç Muayene İstasyonları

Özelleştirme Yüksek Kurulu'nca, Özelleştirme İdaresi Başkanlığının 11/02/2005 tarih ve 1558 sayılı yazısına istinaden;

Kurulumuzun 22.09.2003 tarih ve 2003/64 sayılı kararı ile özelleştirme programına alınan Araç Muayene İstasyonları/Hizmetinin "İşin Gereğine Uygun Sair Hukuki Tasarruf" yöntemi ve "pazarlık" usulü ile özelleştirilmesi için Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yapılan ihale sonucunda;

1) Araç Muayene İstasyonları/Hizmeti I. Bölgenin; 01.06.2005 tarihinden itibaren 20 yıl süreyle işletilmesi hakkının 300.250.000 (Üçyüzmilyonikiyüzellibin) ABD Doları bedelle en yüksek teklifi veren Akfen-Doğuş-Tüv Süd Ortak Girişim Grubuna Teknik ve İdari İhale Şartları Belgesi çerçevesinde devredilmesine, söz konusu Ortak Girişim Grubunun devir sözleşmesi imzalamaktan imtina etmesi veya diğer yükümlülükleri yerine getirmemesi halinde teminatının İdare lehine irat kaydedilmesine ve 300.000.000(Üçyüzmilyon) ABD Doları bedelle en yüksek ikinci teklifi veren Limak-Kolin-IC İçtaş Ortak Girişim Grubuna Teknik ve İdari İhale Şartları Belgesi çerçevesinde devredilmesine, söz konusu Ortak Girişim Grubunun devir sözleşmesi imzalamaktan imtina etmesi veya diğer yükümlülükleri yerine getirmemesi halinde teminatının İdare lehine irat kaydedilmesine ve 261.500.000 (İkiyüzaltmışbirmilyonbeşyüzbin)

ABD Doları bedelle en yüksek üçüncü teklifi veren SGS Ortak Girişim Grubuna Teknik ve İdari İhale Şartları Belgesi çerçevesinde devredilmesine, söz konusu Ortak Girişim Grubunun devir sözleşmesi imzalamaktan imtina etmesi veya diğer yükümlülükleri yerine getirmemesi halinde teminatının İdare lehine irat kaydedilmesine ve 249.250.000 (İkiyüzkırkdokuzmilyonikiyüzellibin) ABD Doları bedelle en yüksek dördüncü teklifi veren POVEM Ortak Girişim Grubuna Teknik ve İdari İhale Şartları Belgesi çerçevesinde devredilmesine, söz konusu Ortak Girişim Grubunun devir sözleşmesi imzalamaktan imtina etmesi veya diğer yükümlülükleri yerine getirmemesi halinde teminatının İdare lehine irat kaydedilmesine ve I. Bölge ihalesinin iptaline,

2) Araç Muayene İstasyonları/Hizmeti II. Bölgenin, 01.06.2005 tarihinden itibaren 20 yıl süreyle işletilmesi hakkının 313.250.000 (Üçyüzonüçmilyonikiyüzellibin) ABD Doları bedelle en yüksek teklifi veren Akfen-Doğuş-Tüv Süd Ortak Girişim Grubuna Teknik ve İdari İhale Şartları Belgesi çerçevesinde devredilmesine, söz konusu Ortak Girişim Grubunun devir sözleşmesi imzalamaktan imtina etmesi veya diğer yükümlülükleri yerine getirmemesi halinde teminatının İdare lehine irat kaydedilmesine ve 313.000.000 (Üçyüzonüçmilyon) ABD Doları bedelle en yüksek ikinci teklifi veren POVEM Ortak Girişim Grubuna Teknik ve İdari İhale Şartları Belgesi çerçevesinde devredilmesine, söz konusu Ortak Girişim Grubunun devir sözleşmesi imzalamaktan imtina etmesi veya diğer yükümlülükleri yerine getirmemesi halinde teminatının İdare lehine irat kaydedilmesine ve 312.250.000 (Üçyüzonikimilyonikiyüzellibin) ABD Doları bedelle en yüksek üçüncü teklifi veren Limak-Kolin-IC İçdaş Ortak Girişim Grubuna Teknik ve İdari İhale Şartları Belgesi çerçevesinde devredilmesine, söz konusu Ortak Girişim Grubunun devir sözleşmesi imzalamaktan imtina etmesi veya diğer yükümlülükleri yerine getirmemesi halinde teminatının İdare lehine irat kaydedilmesine ve 310.000.000 (Üçyüzonmilyon) ABD Doları bedelle en yüksek dördüncü teklifi veren SGS Ortak Girişim Grubuna Teknik ve İdari İhale Şartları Belgesi çerçevesinde devredilmesine, söz konusu Ortak Girişim Grubunun devir sözleşmesi imzalamaktan imtina etmesi veya diğer yükümlülükleri yerine getirmemesi halinde teminatının İdare lehine irat kaydedilmesine ve II. Bölge ihalesinin iptaline,

3) Bu karar çerçevesinde I. Bölge ve II. Bölgeye ait sözleşmelerin imzalanması ve Karar

gereklerinin yerine getirilmesi hususlarında Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın yetkili kılınmasına,

Karar verilmiştir.

