

İDARENİN KAMU HİZMETİ FAALİYETLERİNDE DARALMA VE DÖNÜŞÜM: ÖZELLEŞTİRME VE REGÜLASYON *

*Transformation and Reduction in Activities in Public Service
of the Administration: Privatization and Regulation*

Doç. Dr. Mustafa AVCI **

ÖZET

Kamu hizmeti anlayışının değişmesinin bir sonucu olarak idarenin faaliyetlerinde bir daralma ve dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, idarenin faaliyet alanının daralması anlamına gelir. Çünkü özelleştirmeye idare, kamu hizmeti niteliğindeki faaliyetleri bizzat gerçekleştirmeyecek, bu faaliyetler özel hukuk tüzel kişileri tarafından yerine getirilecektir. Bu noktada kamu yararının sağlanması açısından özel hukuk tüzel kişileri tarafından sunulan mal ve hizmetlerin gereği gibi sunulup sunulmadığının denetlenmesi, gözetilmesi ve ilgili alanların düzenlenmesi ihtiyacı da doğmaktadır. İşte regülasyon kamu hizmeti anlayışının değişmesinin bir sonucu olarak idarenin faaliyetlerindeki dönüşümdür. Yani idare artık kamu hizmetlerini bizzat sunmayacak, özelleştirme uygulamaları neticesinde özel hukuk tüzel kişileri tarafından yerine getirilen mal ve hizmet sunumlarına ilişkin düzenleme ve denetleme faaliyetleri gerçekleştirecek, görev ve yetkileri neredeyse kolluk hizmetlerinin yerine getirilmesiyle sınırlı olacaktır.

Makalede kamu hizmetinin anlamı, özellikleri ve türleri açıklanmaya çalışılmış ve daha sonra, klâsik kamu hizmeti anlayışı ile bu anlayışın değişmesinin nedenleri üzerinde durulmuştur. İdarenin faaliyetlerinde bir daralmaya neden olan özelleştirme konusu genel hatlarıyla tanımı, amaçları, Türkiye'deki hukukî dayanağı ve sonuçları bakımından incelenmiş, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi meselesi çözümlenmeye çalışılmıştır. Nihayet çalışmada idarenin faaliyetlerinin dönüşmesi anlamına gelen düzenleme konusu, tanımı, özellikle Türkiye'deki regülasyon kurumlarıyla beraber anlatılmıştır. Ayrıca özelleştirme ve regülasyon arasında var olan ilişki de çalışmada değerlendirilmiştir. Özelleştirme ve regülasyon arasında sıkı bir ilişkinin olduğunu belirtmek çok iddialı bir yaklaşım olmasa gerektir. Özelleştirmeye kamu hizmetlerinin bizzat sunumu alanından çekilen idare, alanı düzenleme ve denetim faaliyetleri yapmak suretiyle de boş bırakmamaktadır. Dolayısıyla özelleştirme ve regülasyon, idarenin faaliyetlerindeki bir daralma ve dönüşüm olarak ifade edilebilir.

Anahtar Kelimeler: Kamu hizmeti, özelleştirme, regülasyon, idarenin faaliyetleri, regülasyon kurumları

* 27-30 Kasım 2013 tarihinde Malta'nın Valletta şehrinde düzenlenen 11. Uluslararası Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Konferansında sunulan bildirinin gözden geçirilmiş ve düzeltilmiş hâlidir.

** Doç. Dr. Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi idare hukuku anabilim dalı öğretim üyesi. mavci4@anadolu.edu.tr

ABSTRACT

The activities of the administration have reduced and transformed as a result of the change in the traditional approach to public service. The privatization of public services lead to the narrowing of the scope of activities carried out by the administration. With privatization, the administration is not directly involved in the provision of public services, which are then carried out by private law entities. At this point arises the need to inspect and observe whether legal entities offer goods and services duly, and to regulate related areas. Regulation is a transformation in the activities of the administration, which is a result of the change in public service approaches. Namely, the administration itself will no longer offers public services, but will instead regulate and inspect the provision of goods and services by legal entities as a result of privatization. The duty and authority of the administration will be confined to law enforcement.

This study first explains the meaning, properties and types of public service, and then focuses on the classical public service approach and the reasons behind the changes in this approach. The study subsequently outlines privatization, which has led to reduction in the administrative activities, with emphasis on its legal basis and outcomes in Turkey, and sets out to resolve the issue of the privatization of public services. Finally, the issue of regulation – which means the transformation of administrative activity – is dealt with, with reference to the definition of regulation and regulatory institutions in Turkey. The study further discusses the link between privatization and regulation. It would not a very assertive approach to claim that there is a strong link between privatization and regulation. With privatization, the administration has withdrawn its hand from the offering of public services, but through regulation and inspection, does not leave the sphere uncontrolled. Thus, privatization and regulation may be defined as a sort of reduction and transformation in the activities of the administration.

Keywords: Public service, privatization, regulation, activities of the administration, regulatory agency

♦♦♦♦

GİRİŞ

Klâsik kamu hizmeti anlayışının değişmesinin bir sonucu olarak idarenin faaliyetlerinde bir daralma ve dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, idarenin faaliyet alanının daralması anlamına gelir. Çünkü özelleştirmeye idare, kamu hizmeti niteliğindeki faaliyetleri bizzat gerçekleştirmeyecek, bu faaliyetler özel hukuk tüzel kişileri tarafından yerine getirilecektir. Bu noktada kamu yararının sağlanması açısından özel hukuk tüzel kişileri tarafından sunulan mal ve hizmetlerin gereği gibi sunulup sunulmadığının denetlenmesi, gözetilmesi ve ilgili alanların düzenlenmesi ihtiyacı da doğmaktadır. İşte regülasyon (düzenleme), kamu hizmeti anlayışının değişmesinin bir sonucu olarak idarenin faaliyetlerindeki dönüşümdür. Yani idare artık kamu hizmetlerini bizzat sunmayacak, özelleştirme uygulamaları neticesinde özel hukuk tüzel kişileri tarafından yerine getirilen mal ve hizmet

sunumlarına ilişkin düzenleme ve denetleme faaliyetleri gerçekleştirecek, görev ve yetkileri neredeyse kolluk hizmetlerinin yerine getirilmesiyle sınırlı olacaktır.

Bu çalışmada öncelikle kamu hizmetinin anlamı, özellikleri ve türleri açıklanmaya çalışılmış ve daha sonra, klâsik kamu hizmeti anlayışı ile bu anlayışın değişmesinin sebepleri üzerinde durulmuştur. İdarenin faaliyetlerinde bir daralmaya sebep olan özelleştirme konusu genel hatlarıyla tanımı, amaçları, Türkiye'deki hukukî dayanağı ve sonuçları bakımından incelenmiş, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi meselesi çözümlenmeye çalışılmıştır. Nihayet çalışmada idarenin faaliyetlerinin dönüşmesi anlamına gelen regülasyon (düzenleme) konusu, tanımı, özellikle Türkiye'deki regülasyon kurumlarıyla beraber anlatılmıştır. Ayrıca özelleştirme ve regülasyon arasında var olan ilişki de çalışmada değerlendirilmiştir. Özelleştirme ve regülasyon arasında sıkı bir ilişkinin olduğunu belirtmek çok iddialı bir yaklaşım olmasa gerekir. Özelleştirmeyle kamu hizmetlerinin bizzat sunumu alanından çekilen idare, alanı regülasyon (düzenleme) ve denetim faaliyetleri yapmak suretiyle de boş bırakılmamaktadır. Dolayısıyla özelleştirme ve regülasyon, idarenin faaliyetlerindeki bir daralma ve dönüşüm olarak ifade edilebilir.

I. KAMU HİZMETİ¹

A. Kamu Hizmeti Kavramı

Kamu hizmeti kavramı üzerinde ortak bir tanım yapmak son derece güçtür.² Kavramın niteliği itibarıyla kullanıldığı yere göre, kamu hizmetine bir anlam vermek en doğru yaklaşım olacaktır.³

Kamu hizmeti kavramını tanımlamanın zorluğu büyük ölçüde, II. Dünya savaşı sonrasında idare hukukunda meydana gelen gelişmelere paralel olarak, devlet müdahaleciliğinin giderek artmasından⁴ ekonomik doktrinlerin etkisinden⁵ ve bunların sonucunda unsurları arasındaki birliği kaybetmesi sebebiyle, geçirdiği krizden⁶ kaynaklanmaktadır.

¹ AVCI, Mustafa. "Klâsik Egemenlik Kuramı ile Günümüzdeki Kamu Hizmeti Anlayışının Çatışması", Eskişehir Barosu Dergisi, Sayı:8, Eskişehir, 2005. s.74-80.

² "Amme (kamu) hizmeti mefhumu vazıh, açık değildir." ONAR, Sıddık Sami. İdare Hukukunun Umumi Esasları, C:1, Hak Kitabevi, İstanbul, 1966. s.14. ;Ayrıca bkz. BALTA, Tahsin Bekir. İdare Hukukuna Giriş, TODAİE Yayınları, No:117, Ankara, 1968/70. s.16.

³ BALTA, Tahsin Bekir. İdare Hukuku I, A.Ü.S.B.F. Yayını, Ankara, 1970/72. s.18.

⁴ DURAN, Lutfi. İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1982. s.303.

⁵ ONAR, Sıddık Sami. "Amme Hizmetleri ve Zamanımızdaki İnkişafı", 5.Üniversite Haftası, Van, 1944. s.3.

⁶ AZRAK, Ali Ülkü. İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1972. s.22.

Bütün bu tanım yapma zorluklarına ilaveten birde kamu hizmeti kavramı organik, maddî ve şekli açılarından da tanımlanmaya çalışılmıştır.⁷ Buna göre, organik açıdan kamu hizmeti, bir görevi yürütmek için, bir kamu tüzel kişisi tarafından tahsis edilmiş ajan ve malî araçların bütünüdür.⁸ Maddî açıdan kamu hizmeti, giderilmesinde kamu yararı bulunan, toplumsal bir gereksinmeyi karşılayan faaliyet olarak tanımlanmaktadır. Şekli açıdan kamu hizmeti ise, giderilmesinde kamu yararı bulunan bir toplumsal gereksinmeyi karşılamak amacıyla, kamu tüzel kişileri veya onların gözetim ve denetimi altında özel girişim tarafından özel bir hukukî rejim içerisinde yürütülen faaliyetler olarak tanımlanmıştır.⁹

Bütün bunların yanında kamu hizmeti çoğu kez idarenin ve hatta devletin varlık sebebi olarak görülmüştür. Kamu hizmeti doktrinine göre devletin varlık sebebi, toplumun iyiliğine çalışmak, kamu için gerekli ve yararlı olan teşebbüslere girişmek ve faaliyetleri yerine getirmektir.¹⁰ Devlet, bu görüşe göre, kamu hizmetleri teşkilâtının bütünüdür.¹¹ Devlet tanımlanırken bile tanım, kamu hizmeti kavramına dayandırılabilen, kısaca “Devlet, kamu hizmetleri heyeti mecmuası”¹² olarak da ele alınabildiği belirtilmektedir.

Kamu hizmeti kavramını mümkün olduğu kadar kısa ve kapsamlı bir şekilde tanımlamaya çalışırsak şu şekilde bir tanım yapılabilecektir; “Kamu hizmeti, toplum için önem kazanmış olan ortak ve genel bir ihtiyacın tatminine yönelik olarak kamu tüzel kişileri veya onların denetimi altında özel kişilerce yürütülen bir faaliyettir.”¹³ Anayasa Mahkemesi ise bir kararında kamu hizmetini, *Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler* olarak tanımlamıştır.¹⁴

⁷ KAVRUK, Hikmet. “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Yapısı ve Kamu Hizmeti Anlayışına Yön Veren Çağdaş Gelişmeler”, Türk İdare Dergisi, Y:65, S:399, Ankara, 1993. s.141.

⁸ GİRİTLİ, İsmet/BİLGİN, Pertev/AKGÜNER, Tayfun/BERK, Kahraman. İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul, 2011. s.1016.

⁹ GÜNDAY, Metin. İdare Hukuku, 10.Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2011. s.330.

¹⁰ KARAHANOGULLARI, Onur. **Kamu Hizmeti, Kavram ve Hukuksal Rejim**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002. s.54vd.

¹¹ EROĞLU, Hamza. İdare Hukuku, 4.Baskı, Ankara, 1984. s.16.

¹² OSTEN, Necmi. İdare Hukuku Dersleri, Ankara, 1968. s.27.

¹³ GÜLAN, Aydın. “**Kamu Hizmeti Kavramı**”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Y:9, S:1-3, İstanbul, 1988. s.148.

¹⁴ Anayasa Mahkemesi. Karar Tarihi:22.11.1007, Esas:2004/114, Karar:2007/85, Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:24.12.2007/26736. Bakınız. <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/Bilgi/Bankası/ErişimTarihi:22.05.2013>.

B. Kamu Hizmetinin Özellikleri

Süreklilik, değişkenlik, eşitlik ve bedelsizlik, kamu hizmetlerinin klâsik özellikleri olarak sayılmaktadır.¹⁵ Bunların dışında günümüzde kamu hizmeti anlayışındaki dönüşüme paralel olarak kalite ve etkinlik ilkesi, vatandaşlık ilkesi, katılım ve açıklık ilkeleri de kamu hizmetinin özellikleri arasında sayılmaya başlanmıştır.¹⁶ Kamu hizmetleri, kamu yararı bulunan bir gereksinimi karşılayan faaliyetler olarak kabul edildiklerinden, bunların sürekli ve düzenli bir biçimde yürütülmesi gerekir. Aksi hâlde kamu gereksinimi karşılanmaz ve kamu yararı gerçekleşmez.¹⁷ Ancak kamu hizmetlerinin kesintisiz olarak yürütülmesi demek onların mutlaka her an, günün ve gecenin her saatinde yürütülmesi gerektiği anlamına gelmemektedir. Kamu hizmetinin yürütülmesi ile giderilecek olan gereksinimin kendisini her an hissettirdiği hâllerde, kamu hizmetinin kesintisiz olma özelliği daha belirgindir. Dolayısıyla kamu hizmeti ile ilgili olan faaliyet ihtiyaçlarla orantılıdır.¹⁸

Bir faaliyetin kamu hizmeti hâline getirilmesi, o konudaki kamusal gereksinimin en iyi ve uygun bir biçimde karşılanması amacına yönelik olduğundan, kamu hizmetleri değişken olmak, yani değişen ve gelişen koşullara ve teknik ihtiyaçlara kendilerini uydurmak zorundadırlar. Bu sebeple, kamu hizmetlerinin örgütlenme ve işleyişinde yeni yöntemlere, araç-gereç ve düzenlemelere derhâl yer verilmelidir.¹⁹

Bütün bunların yanı sıra kamu hizmetlerindeki değişkenliğin sınırı ve hızı, idarenin içinde bulunduğu devletin ekonomik, bilimsel ve sosyal düzeyine göre farklılık gösterecektir.²⁰

Kamu hizmetleri kişisel değil ve ancak toplumsal gereksinimlerin giderilmesi için yürütüldüklerinden, idare bu hizmetleri yürütürken nesnel davranmak yani tarafsız ve eşit olmak zorundadır. Bu sebeple, kişilerde kamu hizmetleri karşısında gerek yararlanma ve gerekse katılma yönünden eşit durumdadırlar. Ayrıca kamu hizmetinin getirdiği yükümlülükler bakımından da kişiler arasında fark gözetilemez.²¹ Ancak kişilerin kamu hizmetleri karşısındaki eşitliği mutlak

¹⁵ ÖZAY, İl Han. *Günüşiğinde Yönetim*, Alfa Yayıncılık, İstanbul, 2002. s.237vd.

¹⁶ ULUSOY, Ali. "Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri", *Amme İdaresi Dergisi, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları*, No:31/2, Ankara, 1998. s.30.

¹⁷ GÜNDAY, *age*, s.334-335.

¹⁸ YAYLA, Yıldızhan. *İdare Hukuku*, 1.Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2009. s.73-75. ;ÇIRAKMAN, Birsen. "Kamu Hizmeti", *Amme İdaresi Dergisi*, C:9, S:4, Ankara, 1976. s.77.

¹⁹ GÜNDAY, *age*, s.335.

²⁰ YAYLA, *age*, s.78.

²¹ ÖZAY, *age*, s.237vd.

bir eşitlik değildir. Bu eşitlik, kanunların ve düzenleyici işlemlerin belirlediği nesnel koşul ve niteliklere sahip olanlar arasındaki bir eşitliktir. Yani hizmetlerin genel yarara hitap ediyor olması sebebiyle ve özel yararın genel yararı engellemesi durumunda özel yarar dikkate alınmamaktadır.²²

İdarenin sınırlı sayıdaki kamu hizmetini yürüttüğü dönemlerde, hizmetten yararlananlardan bir para almamaktaydı. Günümüzde de klâsik nitelikte olan bir takım kamu hizmetlerinden idare para almamaktadır. Hizmeti ücretsiz olarak sunmaktadır. Örneğin karayollarından yararlananlardan, parklardan yararlananlardan ücret alınmamaktadır. Aynı şekilde devlet okullarında yapılacak ilköğretimde ücretsizdir. Ancak günümüzde idarenin üstlendiği kamu hizmetlerinin çoğalmas ve buna paralel olarak hizmetten yararlananların sayısının da artması sonucu, parasız olarak yürütülen hizmetlerin yükünün o hizmetten hiç yararlanmayanlara yüklenmesini önlemek amacıyla, belli hizmetlerden yararlananlardan ödeme güçleri de dikkate alınmak suretiyle hesaplanan bir katılma payı alınmaktadır.

C. Klâsik Kamu Hizmeti Anlayışı

Klâsik olarak kamu hizmeti kavramı iki ayrı açıdan ele alınmıştır; ilki devlet iktidarının veya kamu adına hareket etmenin meşruluk kriteri olarak kamu hizmetidir. Buna göre yönetenlerin yönetilenlere emir verebilmeleri, yasaklar koyabilmeleri ve onları cezalandırabilmelerinin tek meşruluk kriteri bunların kamu hizmetlerinin sağlanması amacıyla yapılmış olmasıdır.²³

İkincisi ise, devletin ekonomiye müdahale aracı olarak kamu hizmetidir. Kamu hizmeti bu anlamı ile ele alındığında ortaya çıkışından bu yana her zamanın siyâsal, ekonomik ve sosyal yapısına göre sürekli değişim ve hatta sarsıntılar gözlemlenmiştir. Bunlar arasında, endüstriyel ve ticarî kamu hizmetlerine ilke olarak kamu hukuku yerine özel hukuk kurallarının uygulanmasının kabul edilmesi ve kamu hizmetlerinin özel kişilerce de yürütülebileceğine karar verilmesi suretiyle organik elemanda meydana gelen patlama ve dolayısıyla kamu hizmeti anlayışında organik yaklaşımdan işlevsel yaklaşıma doğru yönelim özellikle dikkat çekmektedir.²⁴

D. Virtüel Kamu Hizmeti

Fransa'da Danıştay tarafından geliştirilen virtüel kamu hizmeti düşüncesine göre, özel teşebbüsün halkın günlük ihtiyaçlarını karşılamak üzere gösterdiği

²² TÖNÜK, Vecihi. "Amme Hizmetinde Amme Hukuku ve Hususî Hukukun Yeri", Türk İdare Dergisi, Y:15, S:171, Ankara, 1979. s.190.

²³ ULUSOY, *agm*, s.21.

²⁴ Aynı, s.21vd.

bazı faaliyetler vardır ki, bunların bir yandan idareyle, diğer yandan da yollar, limanlar, akarsular ve bunun gibi kamu malları ile özel bir ilişkisi bulunması dolayısıyla, uygulamada kamu hizmetine dönüşebilecekleri kabul edilmektedir. Bu kategoriye virtüel kamu hizmeti veya kamu hizmeti olma durumunu bünyesinde taşıyan faaliyetler denmektedir.²⁵

Bütün bu anlatılan düşünceler ve kamu hizmeti anlayışındaki gelişmeler; özel eğitim kurumları ve özel hastane uygulamaları, şehir içi toplu taşıma ve vakıf üniversite örnekleri gibi kendine özgü uygulamalar da dikkate alındığında, sonuç olarak özel kişilerce kamu hizmetlerinin yürütülmesinin kabulü yönünde bir dönüşümün olduğunu göstermektedir.²⁶

E. Niteliği Gereği Kamu Hizmeti

Niteliği gereği kamu hizmeti, toplumdaki bütün faaliyetlerin iki ayrı grup oluşturduğu, bir grubun niteliği gereği kamu hizmeti olan faaliyetlerden meydana geldiği ve ancak bunların kamu hizmeti olarak devlet ve diğer kamu tüzel kişilerince görülebileceği, diğer gruptakilerin ise özel faaliyetler olarak kalması gerektiği düşüncesine dayanır.²⁷ Bu düşünce, ekonomideki liberal doktrinlerin, devlet müdahaleciliğine karşı çıkan görüşlerinin etkisiyle ortaya çıkıp, şekillenmiştir.²⁸

Niteliği gereği kamu hizmeti düşüncesi, en uygun ifadesini Fransız Uyuşmazlık Mahkemesinin bir kararında kendini göstermiştir. Buna göre; “Devlet tarafından kamu hizmeti olarak, ancak niteliği gereği kamu hizmeti olan faaliyetler görülebilecektir. Özel kişilerinde görebileceği faaliyetler devlet tarafından görülüyor olsa bile, bu durum tesadüfi sayılmalıdır. Devlet bu faaliyetleri özel kişiler yapmadığı için, geçici olarak üzerine almaktadır.”²⁹

Zaman içerisinde bu düşünce ağır bir şekilde eleştirilmiş ve gerçeği yansıtmadığı ileri sürülmüştür. Gerçekten de günümüzde bu düşüncüyü ilk şekliyle kabul etmek pek mümkün değildir. Birçok liberal iktisatçı bile bazen ekonomiye devlet müdahalesinin sınırlı ve geçici de olsa gerektiğini ifade etmektedir. Devlet ekonomik ve sosyal alanlarda kamu hizmeti olduğunda tereddüt edilmeyen bazı faaliyetlere girişmektedir. Ayrıca neyin kamu hizmeti olduğunun zaman ve yere, o toplumun vardığı gelişmişlik seviyesine göre değişebileceği de kabul edilmektedir.³⁰

²⁵ GÜLAN, *agm*, s.156.

²⁶ Karşılaştırmız. DURAN, *age*, s.343. ;Aksi görüşte AZRAK, *age*, s.21.

²⁷ GÜLAN, *agm*, s.154.

²⁸ ONAR, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C:1, s.29. ;AZRAK, *Ders Notları*, s.7.

²⁹ AZRAK, *age*, s.7.

³⁰ ONAR, *age*, s.29. Aynı yönde, DURAN, *age*, s.304.

Toplumdaki her faaliyetin, bir yönüyle kamu hizmeti olma durumunu içerdiği bir gerçekse de, kural olarak bazı faaliyetlerin (bazı istisnaî uygulamalar bir yana bırakılacak olursa adalet, savunma ve güvenlik hizmetleri gibi) nitelikleri gereği kamu hizmeti oldukları ve bu niteliklerini toplum hayatının başlamasıyla kazandıkları söylemek yanlış olmasa gerektir. İçeriği zamana bağlı olarak koşulların değişmesiyle yasama organı tarafından değiştirilebilen kamu hizmetinin az da olsa değişmez bir içeriğinin de olduğu kabul edilmektedir. Kısacası, yoğun eleştirilere konu olan *niteliği gereği kamu hizmeti* düşüncesinin, tekrar *virtuel kamu hizmeti* düşüncesi içinde canlandığı da ifade edilmektedir.³¹

F. Kamu Hizmeti Anlayışının Değişmesinin Sebepleri

Klâsik kamu hizmetinde temel yaklaşım, merkezî iktidarın tartışmasız üstünlüğü temelinde dayalı, varlık sebebi kamu hizmetinin bizzat kendisi tarafından sunumu olan devlet yaklaşımıdır. Ancak günümüzde klâsik kamu hizmeti anlayışının ve devlet iktidarına ve egemenliğine dayalı kamu hizmeti anlayışının ortadan kaybolarak kamu hizmeti anlayışında ekonomi bilimi ilkelerinin ve diğer bir takım yeniliklerin ön plâna geldiği görülmektedir.

112

Bu bağlamda kamu hizmetlerinin akışını değiştiren, yeni bir anlayış gerektiren hizmetlerin genişlemesine, tür olarak ve sayı olarak artmasına sebep olan, daha etkili, daha verimli ve daha rasyonel hizmet gereğini ortaya çıkaran bir takım gelişmeler olmuştur. Bu gelişmeler sonucu kamu hizmeti anlayışında bir yön değişikliği olmuş, klâsik kamu hizmeti tanımı ve yaklaşımı çoğu kez yetersiz kalmıştır. Kamu hizmeti anlayışını yeniden şekillendiren bu çağdaş değerleri şu şekilde ifade edebiliriz; Sanayileşme, demokratikleşme, sosyal ve hukuk devleti anlayışı, uluslararası ilişkiler, çağdaş idare usûlleri, kitle iletişim ve ulaşım vasıtaları, ekonomik ve malî siyâsetler, nüfus artışı ve kentleşme, kültür ve zihniyet olarak toplumsal değişme sayılabilir.³² Zamanla kişilerin idareden beklentilerinin artmasının da kamu hizmeti anlayışının değişmesinde ve yeniden şekillenmesinde etkili olduğu belirtilmiştir.³³

Bütün bu faktörler birbirleriyle yakından ilgilidir. Özellikle sanayileşme faktörü belirleyici olmuş ve diğer faktörleri de etkilemiştir. Bu faktörler toplumsal yaşantıyı değiştirmiş, toplumsal ihtiyaçları farklılaştırmış ve buna göre de kamu hizmeti anlayışı değişmiş ve genişlemiştir. Sanayileşme, devlet için bir gelişme

³¹ ÖZAY, *age*, s.228.

³² KAVRUK, *agm*, s.154.

³³ SARISOY, Sinan. "Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar", Maliye Dergisi, Sayı:159, Ankara, Temmuz-Aralık 2010. s.279. Makale için bakınız. http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/maliyedergisi.asp?dergi_no=159,E.T.28.05.2013.

aracı ve amacı olunca devletin ekonomiye müdahalesi söz konusu olmuştur. Böylece devletin ekonomik ve malî siyâsetleri bu alanda kendini hissettirmeye başlamıştır.³⁴

Sanayileşme ve onun sonuçları olarak demokratikleşme, sosyal ve hukuk devleti anlayışı, kentleşme ve nüfus artışı, kitle iletişim ve ulaşım vasıtalarının yaygınlaşması, ekonomik ve malî siyâsetler, uluslararası ilişkiler ile toplumsal bir değişme olmuş, toplumda kültür ve zihniyet değişmiştir. Sonuçta kamu hizmetlerini sunan devletin teşkilâtlanması genişlemiş ve hizmet görme felsefesinde bir yenileşme meydana gelmiştir. Sosyal hukuk devleti anlayışının yerini liberal ve post liberal hukuk devleti almıştır. Bu durum hâliyle devletin gerçekleştirdiği faaliyetlerinin niteliğini ve bir yönüyle sayısını etkilemiştir.

Liberal görüşe göre, devletin özel kesimin eline tamamıyla bırakamayacağı düşünülen kamu hizmetleri adalet, güvenlik ve savunma ile tartışmalı olmakla birlikte sağlık hizmetleri olarak ifade edilebilir. Bu faaliyetlerin haricindekilerin kısmen veya tamamen gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine gördürülebileceği kabul edilmektedir. Hatta özel hastane uygulamaları ile sağlık, özel güvenlik uygulamaları ile iç güvenlik ve tahkim uygulamaları ile adalet hizmetlerinde bile kırımların yaşandığı bir gerçektir. Başlangıçta, millî savunma, adalet, tapu ve kadastro, eğitim, güvenlik gibi klâsik kamu hizmetlerini sunan ve bu hizmetler doğrultusunda teşkilâtlanan devlet, giderek genişlemiştir.³⁵ Dolayısıyla devlet her alana yetişemeyince ve ihtiyaçlar artınca kamu hizmetlerinin sunumunda ve görülmesinde özelleştirme ve değişik usûllerin kullanılması yoluna gidilmiştir.³⁶

II. ÖZELLEŞTİRME

A. Özelleştirmenin Tanımı

Özelleştirme kavramının genel kabul gören bir tanımını vermek pek mümkün değildir.³⁷ Özelleştirme kavramının anlamı konusunda bir görüş birliğinin olduğu söylenemez. Bunun sebeplerinden birisi siyasî bir söylem olmasından

³⁴ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bakınız. ÇEVİK, Hasan Hüseyin. "Kamu Hizmetlerinin Üretilmesinde ve Sunulmasında Sosyal Refah Çoğulculuğu", Türk İdare Dergisi, Yıl:70, Sayı:418, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1988. ;ÇAL, Sedat. "Anayasa Değişikliği Sonrasında Kamu Hizmeti Kavramının İrdelenmesi", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:51, Sayı:2, Ankara, 2002. ;ÖRÜCÜ, Esin. "Sosyal Kamu Hizmeti", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: XXXVI, Sayı:1-4, Ord.Prof.Dr.M.Reşit Belgesay Hatıra Sayısı, İstanbul, 1971.

³⁵ KAVRUK, *agm*, s.97.

³⁶ Hatta idarenin faaliyetlerinden olan kolluk faaliyetlerinin bile özelleştirilmesi yoluna gidilmeye başlandığı görülmektedir. Bu konuda 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun kabul edilmiştir. Bkz. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı: 26.06.2004/25504.

³⁷ TAN, Turgut. **Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2010. s.339vd.

kaynaklanabilir. Bir görüş özelleştirme kavramının kapsadığı konuların şunlar olduğunu belirtmiştir: “Kamu hizmetlerinden mümkün olanların fiyatlandırılması, fiyatlandırılması mümkün olmayan kamu hizmetlerinin idare yerine özel teşebbüse gördürülmesi, özel kesim faaliyetlerinin düzenlenmesinde idare tarafından konulan kurullara son verilmesi *ya da minimum düzeye çekilmesi* (deregülasyon), KİT’lerin özelleştirilmesi.”³⁸ Özelleştirme genellikle mülkiyet devri dışındaki başka anlamları da içeren şemsiye bir kavram olarak kullanıldığı için ne anlama geldiğinin açıkça belirtilmesi gerekir.³⁹ Bu bağlamda özelleştirme, herhangi bir faaliyetin üretiminde veya finansmanında özel kesimin rolünün oransal olarak arttığı bir süreç olarak ifade edilebilir. Bu süreç mülkiyet transferini içerebileceği gibi içermeyebilir de ve deregülasyon,⁴⁰ hizmet ihâlesi, kullanıcı payları, kurumsal varlıkların satışı gibi tüm siyâset girişimlerini kapsar.⁴¹ Özelleştirme bir yaklaşıma göre; “özel kesim tarafından yürütülecek tüm faaliyet alanlarından kamu kesiminin çekilmesi, devletin klâsik fonksiyonları ile ilgisi bulunmayan kamu iktisadî teşebbüsleri özel kesime satması, devletin başarılı olarak işletemediği ekonomik birimleri özel kesime devretmesi” şeklinde tanımlanmaktadır.⁴² Bunun dışında özelleştirme dar ve geniş anlamlarda da tanımlanmaktadır. Özelleştirme dar anlamıyla; “mülkiyeti ve idaresi kamuya ait olan iktisadî üretim birimlerinin özel kesime devri” olarak tanımlanmaktadır.⁴³ Dar anlamda özelleştirme; “mutlak olarak mülkiyetin devrinin (en az % 51’nin devrinin) gerçekleşmesi ve idarenin özel kesime geçmesidir.”⁴⁴ Fakat % 51’den

³⁸ AKALIN, Güneri. **KİT’ler ve Özelleştirilmeleri**, Akçağ Basım Yayım, Ankara, 1998. s.213. ;Geniş anlamda ele alındığında özelleştirmenin dört temel alanı kapsadığı ifade edilmiştir: “KİT’lerin idaresinin ve mülkiyetinin özel kesime devredilmesi, kamu hizmetlerinin özel kesime devredilmesi, kamu hizmetlerinin fiyatlandırılması ve kurumsal serbestleşmenin (deregülasyon) sağlanması.” Bkz. ÖKTEM, Enver. Özelleştirmenin Kara Kitabı, Genel-İş Matbaası, Ankara, 2005. s.9.

³⁹ YILDIRIM, Turan. **Türkiye’nin İdarî Teşkilâtı**, Alkım Yayınevi, 4.Baskı, İstanbul, 2005. s.250.

⁴⁰ “Dünya’daki deregülasyon uygulamalarının yaygınlaşmasına rağmen, bütün regülasyonların kaldırılması yönünde genel bir düşünce birliğinin olduğu söylenemez. Birçok ülkede insanlar, kamu hizmetleri, çevrenin korunması ve kamu sağlığı ile güvenlik standartlarına ilişkin sosyal regülasyonların artmasını talep etmektedirler. Bu artan talebin gerisinde özelleştirmelerin artması ve kişilerin gelirlerinin çoğalmasının olduğu ileri sürülmektedir.” Bkz. ASLAN, İ. Yılmaz/KATIRCIOĞLU, Erol/ALTINAY, Galip/ARDIYOK, Şahin/ILICAK, Ali/GÜLTEKİN, Banu/ÖNAL, Emre/AKÇAOĞLU, Can. **Enerji Hukuku, Elektrik Piyasasında Rekabet ve Regülasyon**, Cilt: I, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2007. s.196.

⁴¹ TATAR, Fahreddin. **“Özelleştirme ve Sağlık Hizmetleri: Teori ve Uygulama”**, Amme İdaresi Dergisi, Sayı: 30/2, TODAİE Yayınları, Ankara, 1997. s.76.

⁴² SERİM, Bülent. **Anayasa ve Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Özelleştirme**, İzgi Yayınları, Ankara, 1996. s.26-27. ;BAYTAN, İlhan. Özelleştirme, TRT Genel Sekreterlik Basım ve Yayın Müdürlüğü Ofset Tesisleri, Ankara, 1999. s.4-5.

⁴³ ÖKTEM, *age*, s.9.

⁴⁴ ORKUNOĞLU, Işıl Fulya. **“Özelleştirme ve Alternatifleri”**, Akademik Bakış Dergisi, Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi, Sayı:22, Kırgızistan, Ekim-Kasım-Aralık, 2010. s.2. Makale için

daha az oranda bir hisse satışının da ilgili üretim biriminin idaresini ele almak için yeterli olabileceğinden özelleştirme sayılması gerektiği ifade edilmiştir.⁴⁵ Geniş anlamda özelleştirme ise; “mülkiyet veya idare transferinden daha fazlasını ifade etmektedir ki, bir iktisadî organizasyonu serbest piyasa mekanizmasına göre işleyen yapıya kavuşturmayı ve bunun için gerekli uygulamaları yapmayı kapsamaktadır.”⁴⁶

Özelleştirme kavramının kamu kesiminin sahip olduğu endüstriyel ve ticarî teşebbüslerin mülkiyet, idare ve denetimlerinin tamamen veya kısmen özeldiği ve kuruluşlara devredilmesinin, kamusal veya yarı kamusal mal ve hizmetlerin finansmanının veya üretiminin özelleştirilmesinin, kamu hizmetlerinin ihâle, imtiyaz verme gibi yollarla özel kesime yaptırılmasının, kiralama ve finansal kiralama, ortak yatırım ve hizmet alımları için yardımda bulunulmasının, piyasa mekanizmasının işlemlerini engelleyen her türlü kanunî ve kurumsal serbestleşmenin sağlanmasının düzenlenmesini ve buna ilişkin uygulamaları kapsadığı ifade edilmektedir.⁴⁷ Kısacası özelleştirmenin kavrama yüklenen anlama bağlı olarak, kamu teşebbüslerinin ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ya da bunların mülkiyetinin, idaresinin ve finansmanının özelleştirilmesi gibi ayrımlar çerçevesinde değerlendirilmesinin mümkün olduğu belirtilmektedir.⁴⁸

B. Özelleştirmenin Amaçları

Özelleştirmenin amaçlarının ülkeden ülkeye değiştiği görülmektedir.⁴⁹ Bu durum toplumların farklı ihtiyaçlara gereksinim duymasının yanı sıra başta siyâsal, sosyal, kültürel ve ekonomik sebepler olmak üzere daha başka birçok sebeplerden kaynaklanmaktadır. Özelleştirmenin birçok amacının bulunduğu belirtilmiştir. Serbest piyasa ekonomisini güçlendirmenin özelleştirmenin ekonomik amacını, servetin geniş toplum kesimlerine yayılmasını sağlamanın

bakınız. <http://www.akademikbakis.org/arsiv.htm>, E.T:13.05.2013.

⁴⁵ Aynı, s.2vd.

⁴⁶ ÇETİNKAYA, Özhan. *Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001. s.169. ;Geniş anlamda özelleştirme bir yazara göre; “Devletin iktisadî faaliyetlerinin daraltılması ya da bu fonksiyonunun tümüyle serbest piyasa koşullarına devredilmesi” olarak yukarıdaki tanıma benzer şekilde tanımlanmaktadır. Bkz. ÖKTEM, *age*, s.9.

⁴⁷ EMİR, Mustafa/TOKSOY, Devlet. “Özelleştirmenin Amaçları ve Türkiye’deki Uygulama Sonuçları Üzerine Bir Değerlendirme”, Makale için bakınız. <http://arsiv.mmo.org.tr/pdf/10150.pdf>, E.T.03.06.2013. s.28. ;ÖKTEM, *age*, s.9.

⁴⁸ TAN, *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*, s.341.

⁴⁹ YAVİLİOĞLU, Cengiz/DELİCE, Güven/ÖZSOY, Onur. *Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, Teorik ve Tarihsel Bir Perspektif*, Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayını, No:1, Ankara, 2010. s.44.

ise, özelleştirmenin sosyal amacını teşkil ettiği söylenmektedir.⁵⁰ Liberal görüşe göre, özel mülkiyetin egemen kılınması, devletin piyasaya müdahalesinin en aza indirilmesi ve ekonomik özgürlüğün sağlanması, özelleştirmenin siyâsal amacını oluşturmaktadır.⁵¹ Bunların dışında özelleştirmenin, sermaye piyasasını geliştirmek, KİT'lerin hazine ve Merkez Bankası üzerindeki yükünü hafifletmek, KİT'lerdeki gizli işsizliği ortadan kaldırmak ve devlete gelir sağlamak gibi amaçlarının da olduğu ifade edilmiştir.⁵²

Ekonomide özelleştirmeyi zorunlu kılan faktörler ile özelleştirmenin amaçları arasında yakın bir bağın bulunduğu belirtilmektedir. Özelleştirmenin ekonomik, ideolojik ve faydacı boyutlarının olduğu görülmektedir. Ekonomik anlamda özellikle kamu iktisadî teşebbüslerini özelleştirmeyle bir yandan verimliliğinin artırılması, diğer yandan piyasa mekanizmalarının işlerliğinin geliştirilmesi ve devletin ekonomideki yerinin daraltılmasıyla ekonomik sistemde etkinliğin artırılması amaçlanmaktadır. İdeolojik anlamda, toplumda özel mülkiyetin yaygınlaştırılması suretiyle daha eşitlikçi bir sistemin oluşturulması amaçlanmaktadır. Pragmatik anlamda ise, özelleştirmeden elde edilen gelirlerin kamu açığının finansmanında kullanılması düşünülmektedir.⁵³

116

Özelleştirmenin amaçlarının şunlar olduğu ifade edilmektedir: “Piyasa güçlerinin ekonomiyi harekete geçirmelerine olanak tanınması, verimlilik ve üretkenliğin artırılması, mal ve hizmetlerin nitelik ve niceliklerinin artırılması, mülkiyetin tabana yayılması, sermaye piyasasının gelişiminin hızlandırılması, KİT'lere hazine tarafından sağlanan finansman desteğinin minimize edilmesi, KİT'lerin tekeli fiyatlarının ve dolaylı vergilerinin azaltılması, bürokratların KİT'leri yönetmek yerine mevzuat üzerinde çalışmalarının sağlanması, modern teknoloji ve idare tekniklerinin çekilmesi, çalışanlara pay senedi vermek suretiyle iş gücü verimliliğinin artırılması, endüstrideki kamu ve özel mülkiyet arasındaki dengenin yönünün değiştirilmesi, yabancı yatırımlar vasıtasıyla uluslararası ekonomik bağların kuvvetlendirilmesi, mevcut sermaye yatırımlarının getiri oranlarının yükseltilmesi ve devlete gelir sağlaması.”⁵⁴ Bu amaçlar arasında Türkiye için öncelik arz edenlerin şunlar olduğu da belirtilmiştir: “Ekonomide piyasa kurallarına işlerlik kazandırmak, ekonomik büyümeyi hızlandırmak ve verimliliği arttırmak,

⁵⁰ RUHİ, M. Emin. 1982 Anayasası Çerçevesinde Sosyal Devlet ve Özelleştirme, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003. s.104-105.

⁵¹ Aynı, s.106.

⁵² Aynı, s.111-113.

⁵³ YAVİLİOĞLU/DELİCE/ÖZSOY, *age*, s.43-44.

⁵⁴ TAN, *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*, s.342-343.

sermaye piyasalarının gelişmesini sağlamak, sermayenin tabana yayılmasını teşvik etmek, devlet bütçesi üzerinde KİT yükünü hafifletmek ve ortadan kaldırmak.”⁵⁵ 4046 sayılı Kanun’da da (md.1) özelleştirmenin “ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak” amacına yönelik olduğu düzenlenmiştir. Özelleştirmenin amaçları arasında israfın önlenmesi, KİT’lerin özel kesimdeki rakipleriyle serbest rekabete dayanan piyasada eşit olarak mal ve hizmet sunabilmesi amacıyla idarenin ekonomideki endüstriyel ve ticarî faaliyetlerden çekilmesi ve dolayısıyla rekabetçi piyasa ekonomisinin geliştirilmesi vardır. Özelleştirme ile malî piyasalara yönelmeyen yerli ve yabancı tasarrufları bu piyasalara yönlendirerek yeni kaynaklar yaratılması ve kamu kesiminin fonlar üzerindeki talebi sebebiyle sıkışan malî piyasa üzerindeki olumsuz baskının engellenmesi de amaçlanmaktadır.⁵⁶ Görüldüğü gibi Türkiye’de özelleştirme uygulamaları konusunda geniş bir amaçlar kümesi bulunmaktadır. Bu amaçlar hem uzun vadeli hem de genel ekonomik ve sosyal siyâsetle bağlantılıdır. Dolayısıyla özelleştirmenin genel amaçlarının gerçekleşmesi, yapılan programın ekonomik ve sosyal siyâsetlerle uyum içinde olmasına ve bu program kapsamında alınacak tedbirlerle denetlenmesine bağlıdır. Bu açıklamalara rağmen özelleştirmenin bir amaç olduğunu belirtmek kolay değildir, özelleştirmeyi KİT’lerin yeniden yapılanmasının, kamu hizmetlerinin daha kaliteli ve verimli sunulmasının ve ekonominin rekabetçi piyasa yapısına kavuşturulmasının bir aracı olarak görmek gerekmektedir.⁵⁷

Özelleştirme uygulamalarının ekonomik, siyâsal ve hukukî olmak üzere üç yönü olduğu da belirtilmektedir. Özelleştirmenin ekonomik yönü, piyasa ekonomisinin ve dolayısıyla özel kesimin gerekli koşullar sağlandığı takdirde üretimde ve üretilenin dağıtımında, kaynak kullanımında, en rasyoneli bulacağı ve kamu kesimiyle karşılaştırıldığında çok daha verimli çalışacağı konusuna ilişkindir. Rekabet bu anlamda çok önemlidir, hatta belirleyici bir role sahiptir. Özelleştirmenin siyâsal yönü ise, özelleştirme ile varılmak istenen amaca ilişkindir. Devletin mal ve hizmet üretimini sosyal amaçlarla bağdaştırarak yerine getirmesindeki siyâsal-sosyal nitelik ile verimlilik çelişkili olarak değerlendirilmekte

⁵⁵ Aynı, s.343.

⁵⁶ SARISU, Ayhan. “Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme: Genel Bir Değerlendirme”, *Asomedyâ Dergisinin Kasım 2003 sayısında*, s.38-57’de yayımlanmıştır.Bkz.<http://ayhansarisu.wordpress.com/2012/10/22/dunyada-ve-turkiyede-ozellestirme-genel-bir-degerlendirme/>, E.T.04.06.2013.

⁵⁷ “Özelleştirmenin kendisi bir amaç olamayacağı gibi ideolojik anlamda dünyada belli bir ekonomik modelin hâkim olmasının da bir aracı olamayacağı ifade edilmektedir. Daha başarılı, refah düzeyi yüksek ve mutlu bir toplum ve dünya arayışının bir ifadesi olarak ekonomideki tüm tüketicilere net bir fayda sağlamayacak ise, KİT’lerin özelleştirmesine gidilmemelidir. Birçok amaca ulaşmak üzere bir ekonomik araç olarak kullanılmalıdır.” Bkz. EMİR/TOKSOY, *agm*, s.32-33.

verimlilik doğrultusunda tercih belirtilmektedir.⁵⁸ Özelleştirmenin hukukî yönü ise şu şekilde özetlenebilir: Anayasa'nın 47. maddesi özelleştirmeyi düzenlemiştir. Anayasa'nın 47. maddesi, kamu hizmetlerinden hangilerinin özelleştirileceği hakkında kanun koyucuya takdir yetkisi vermiştir.⁵⁹ 4046 sayılı Kanun ile kamu hizmeti yapan kurum ve kuruluşların özelleştirilmesine ilişkin hükümler getirilmiştir. Konuya ilişkin çeşitli mevzuat düzenlemeleri bulunmakla birlikte özelleştirmenin hukukî temelini Anayasa'nın 47. maddesi ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun oluşturmaktadır.

C. Türkiye'de Özelleştirmenin Hukukî Dayanağı ve Sonuçları

1982 Anayasası'nın "Devletleştirme ve Özelleştirme" başlığını taşıyan 47. maddesinin 3. fıkrasına göre; "Devletin, kamu iktisadî teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usûller kanunla gösterilir." Aynı maddenin 4. fıkrasında ise; "Devlet, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılabilceğinin ve devredilebileceğinin kanunla belirleneceği" düzenlenmiştir. Bu maddenin kenar başlığı "Devletleştirme" iken 13.08.1999 tarih ve 4446 sayılı Kanunla "Devletleştirme ve Özelleştirme" şeklinde değiştirilmiş ve 3 ile 4. fıkralar ilave edilmiştir.⁶⁰ Bu düzenlemeler özelleştirme uygulamalarının Anayasal temelini oluşturmaktadır. Türkiye'de özelleştirme kavramının kullanılmaya başlanması ise bu Anayasal düzenlemeden çok öncedir. 1986 tarih ve 3291 sayılı 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 3182 Sayılı Bankalar Kanunu, 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, 07.11.1985 tarihli ve 3238 sayılı Kanun, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nda Değişiklik Yapılması ve 1177 sayılı Tütün Tekeli Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun'un "Kamu Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ile ilgili Hükümler" başlıklı 5. bölümünde temelde özelleştirmeye ilişkin konular düzenlenmiş iken, 1994 tarih ve 531 sayılı KHK'nin 1. maddesi ile bu bölüm başlığı "Özelleştirme Uygulamalarına İlişkin Hükümler" olarak değiştirilmiş ise de ilgili KHK Anayasa Mahkemesi'nce

⁵⁸ POLATOĞLU, Aykut. "Özelleştirme Tartışmaları", 1.Baskı, Bağlam Yayınevi, İstanbul, 1994. s.121-122.

⁵⁹ YASİN, Melikşah. *Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukukî Rejimi*, 2.Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2007. s.201vd.

⁶⁰ 13.08.1999 tarih ve 4446 sayılı Kanun için bakınız. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:14.08.1999/23786. <http://www.resmigazete.gov.tr/arşiv-fihrist-düstur>, E.T.22.05.2013.

iptal edilmiştir.⁶¹ Özelleştirme konusundaki ilk genel kanun ise 1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundur.⁶² Bu Kanunda özelleştirme konuları ve yöntemleri ile özelleştirmeye ilişkin diğer düzenlemelerin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı görülmektedir.⁶³ Bu Kanunla getirilen düzenlemeler arasında ‘Özelleştirme Yüksek Kurulu’nun’ oluşturulması vardır. Ayrıca ‘Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’ kurulmuştur. Kanunda özelleştirme uygulamaları sırasında veya sonrasında işini kaybedenlere, kanunlardan veya toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında ek bir iş kaybı tazminatı ödenmesi düzenlenmiş ve ‘Özelleştirme Fonu’ teşekkül ettirilmiştir. 4046 sayılı Kanunla özelleştirmenin kapsamı da genişletilmiştir. Kamu iktisadî teşebbüsleri ve bunlara ait kurum paylarının yanı sıra, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da özelleştirilebilmesini öngören düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.⁶⁴ Bu Kanunda özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda Emekli Sandığı’na tâbi personelden hizmet süresi itibarıyla emeklilik hakkı elde edenlere erken emekliliği teşvik edici düzenlemeler yapılmıştır. Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda çalışan personelin sosyal yardım zammı ödemelerinin özelleştirme fonundan karşılanması öngörülmüştür. Kapsamdaki kuruluşlarda uygulamalar sonucunda kadrosu iptal edilen memur ve sözleşmeli personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki boş kadro ve pozisyonlara atanmalarına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir. Özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin, genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması hüküm altına alınmıştır. Stratejik nitelikteki kuruluşlarda imtiyazlı hisse bulundurulması kabul edilmiştir.⁶⁵

⁶¹ Anayasa Mahkemesi. Karar Tarihi:21.07.1994, Esas:1994/64, Karar:1994/61-1, Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:05.08.1994/22012, R.G. Düzeltme Tarih ve Sayısı:29.04.1997/22974. ;531 sayılı KHK ile değiştirilen hükümlerde 546 sayılı KHK ile değişiklik yapılmış ise de Anayasa Mahkemesi, 546 sayılı KHK hükümlerini de iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi. Karar Tarihi:21.07.1994, Esas:1994/67, Karar:1994/64-2, Resmî Gazete Tarih ve Sayısı: 05.08.1994/22012, R.G. Düzeltme Tarih ve Sayısı:29.04.1997/22974.Kararlar için bakınız. <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/Bilgi/Bankası>, E.T.08.04.2013. ;Ayrıca bakınız. ATİYAS, İzak/ODER, Burak. **Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, TEPAV Yayını, İstanbul, 2008. s.5vd. ;YAŞAR, Süleyman. **Türkiye’de Kullanılan Özelleştirme Yöntemlerinin Analizi**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2007. s.86-89.

⁶² Bu Kanun, 2005 tarih ve 5398 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 1. maddesiyle Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun olarak değiştirilmiştir.

⁶³ ATİYAS/ODER, *age*, s.5-7.

⁶⁴ Özelleştirme kapsamında yer alan kuruluşlardan bir bölümü, 233 sayılı KHK kapsamında tamamı kamuya ait KİT statüsündeki kuruluşlardır. Diğer bir bölümü ise, %50’nin üzerinde kamu payı bulunan bağlı ortaklık statüsündeki kuruluşlar ile kamu iştirakleridir.

⁶⁵ ORKUNOĞLU, *agm*, s.13-14.

D. Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Meselesi

Belirtmek gerekir ki, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, siyasî, ekonomik, sosyal ve hukukî yönleri olan bir meseledir.⁶⁶ 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'da; kamu hizmetlerinin gördürülmesinin özelleştirilmesi ve diğer özelleştirmeler, kamu hizmeti gören kuruluşlar ve kamu hizmeti görmeyen kuruluşlar gibi ayrımlara yer verildiği görülmektedir.⁶⁷ Dolayısıyla hukukî anlamda özelleştirme kavramının kamu hizmeti kavramıyla sıkı bir ilişki içinde olduğu belirtilebilir. Kamu hizmetlerine ilişkin özelleştirmeler 4046 sayılı Kanun'da ayrı ve özel düzenlemeye tâbi kılınmıştır. Örneğin 4046 sayılı Kanun'a göre, özelleştirmede mülkiyetin devri yöntemi uygulanacaksa, ayrı kanunî düzenleme gerekip gerekmediğinin tespiti için ilgili kuruluşun kamu hizmeti görüp görmediğinin belirlenmesi gerekmektedir. Bir mal veya hizmet sunumunun kamu hizmeti olmasının sebepleri olduğu gibi, bu sunumun kamunun elinde olmasının birbirinden çok farklı sebepleri de olabilir. Ayrıca bir özelleştirme düzenlemesi denetlenirken, kamu hizmeti olmanın sebeplerinin kalkıp kalkmadığının veya yapılan özelleştirmenin bu sebepleri karşılayacak unsurlar içerip içermediğinin ve sonuçlar yaratıp yaratmadığının da denetlenmesi gerekmektedir. Özelleştirme işleminin hukuka uygunluğu incelenirken kamu hizmeti kavramına gerek duyulmaktadır. Kamu hizmeti kamu yararını bünyesinde taşır. Kamu yararı ise, idarî işlemlerin amaç unsurunu oluşturduğundan, özelleştirme işlemleri bakımından da önem teşkil eder.⁶⁸

Kamu hizmeti esnek ve aynı zamanda da birçok anlamda kullanılabilen bir kavramdır.⁶⁹ Örneğin Anayasa'nın 70. maddesinin 1. fıkrasında geçen kamu hizmeti kavramı, kamu görevliliğine girmeyi ifade ederken Anayasa'nın 47. maddesinin 4. fıkrasında belirtilen 'yatırım ve hizmetler' ifadesinin kamu hizmetini

⁶⁶ YASİN, *age*, s.201.

⁶⁷ 4046 sayılı Kanuna göre, kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi veya özelleştirilmesi durumu ortaya çıkmaktadır. Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticaret İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun ile Türkiye Elektrik Kurumu dışındaki özel hukuk hükümlerine tâbi sermaye şirketleri statüsüne sahip yerli ve yabancı şirketlerin elektrik üretimi, iletimi, dağıtım ve ticareti ile görevlendirilmesi imkânının düzenlenmesi, yeminli serbest mimarlık ve mühendislik büroları, yeminli teknik büro ve yeminli malî müşavirlik gibi uygulamalar bu duruma örnek olarak gösterilebilir.

⁶⁸ ATİYAS/ODER, *agm*, s.7-8.

⁶⁹ Ayrıca belirtmek gerekir ki, aslında idarenin kolluk faaliyetleri de özünde bir kamu hizmetidir. Bu çerçeveden bakıldığında, daha önce de ifade edildiği gibi, idarenin faaliyetlerinden olan kolluk faaliyetlerinin bile özelleştirilmesi yoluna gidilmeye başlandığı görülmektedir. Bu konuda 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun kabul edilmiştir. Bkz. Resmî Gazete Tarih ve Sayısı: 26.06.2004/25504.

içerdiği ve kamu hizmetinin bir faaliyet olarak nitelendirildiği görülmektedir.⁷⁰ Bir faaliyet olarak kamu hizmeti mal veya hizmet sunumu olarak karşımıza çıkmaktadır. Yukarıdaki kamu hizmeti bölümünde de ifade edildiği üzere Anayasa Mahkemesi bir kararında kamu hizmetini, *Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler* olarak tanımlamıştır.⁷¹ Bu anlamda kamu hizmetinin konusu ve amacı bakımından toplumsal ihtiyaçların karşılanması ve kamu yararı unsurları ile kim tarafından veya kimin gözetim ve denetiminde yürütüleceğinin tespitinde idare unsuru belirleyici olmaktadır.⁷² Bununla birlikte, idarenin kanuniliği ilkesi gereği, kamu hizmetinin ne olduğunun tespitinde öncelikle Anayasa ve kanunların esas alınması zorunludur. Bu sebeple belirleyici etmenin ne olduğu konusunda Anayasa'nın 47. maddesini incelemek gerekmektedir:

“Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hâllerde devletleştirilebilir.

Devletleştirme gerçek karşılığı üzerinden yapılır. Gerçek karşılığın hesaplanma tarzı ve usûlleri kanunla düzenlenir.

Devletin, kamu iktisadî teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usûller kanunla gösterilir.

Devlet, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılacağı veya devredilebileceği kanunla belirlenir.”⁷³

⁷⁰ YAŞAR, Nuri. “**Kamu Hizmeti, Virtüel Kamu Hizmeti ve 1999 Anayasa Değişikliği**”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD), Prof. Dr. Pertev Bilgen'e Armağan, Sayı:1-3, Cilt:13, İstanbul, 2003. s.450.

⁷¹ Anayasa Mahkemesi. Karar Tarihi:22.11.1007. Esas:2004/114, Karar:2007/85, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı: 24.12.2007/26736. Bkz. <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/Bilgi/Bankasi>, E.T.24.05.2013.

⁷² ATİYAS/ODER, *agm*, s.8.

⁷³ Bu maddenin son iki fıkrası 1999 tarih ve 4446 sayılı Kanunla eklenmiş ve madde kenar başlığı “Devletleştirme ve Özelleştirme” olarak değiştirilmiştir. Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 47. maddesindeki değişiklikten önce vermiş olduğu bir kararında; “Anayasa'da özelleştirme konusunda özel bir düzenlemeye yer verilmemesine karşın, devletleştirmeye ilişkin 47. maddeden, özelleştirme için de kimi ilkeler çıkarılabilir. Çünkü devletleştirme, özelleştirmenin tersi bir işlemdir. Bu sebeple, devletleştirmeye yetkili organın özelleştirme konusunda da yetkili olduğunun kabulü gerekir. Nitekim doktrinde, devletleştirme yapmaya yetkili olan organın devletsizleştirmeye de yetkili sayılması gerektiği görüşü çoğunluktadır.” Anayasa Mahkemesi. Karar Tarihi:09.12.1994, Esas:1994/43, Karar:1994/42-2, Resmî Gazete Tarih ve Sayısı:24.01.1995/22181. Bkz. <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/Bilgi/Bankasi>, E.T.02.06.2013. ;Bu kararında görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi, devletleştirme-özelleştirme kavramlarının karşılık niteliğini ve bu işlemlerin birbirlerinin tersine işlemler olduklarını vurgulamaktadır. Ayrıca bakınız. ATİYAS/ODER, *agm*, s.9-10.

Anayasa'nın 47. maddesinin 1. fıkrasından kamu hizmetinin özel teşebbüsler tarafından da görülebileceği ve kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüslerin, "kamu yararının zorunlu kıldığı" hâllerde devletleştirilebileceği sonucu çıkmaktadır. Dolayısıyla, kamu yararı açısından toplumsal ihtiyaçların karşılanması belirleyici olduğu görülmektedir. Ancak bu durum, özelleştirmelerde bundan başka bir kamu yararı bulunup bulunmadığını çözümlenmemektedir. Bunu çözümlenmede 1984 tarih ve 3082 sayılı Kamu Yararının Zorunlu Kıldığı Hâllerde, Kamu Hizmeti Niteliği Taşıyan Özel Teşebbüslerin Devletleştirilebilmesi Usûl Ve Esasları Hakkında Kanun hükümleri yardımcı olabilir. 'Kamu yararının zorunlu kıldığı' hâller, 3082 sayılı Kanun'un 2. maddesinde, hepsinin aynı anda bulunması gereken üç nitelikte belirtilmiştir: "Devletleştirilecek özel teşebbüsün yaptığı hizmet veya üretiminin ülke çapında kamu ihtiyacına hitap etmesi, bu hizmet veya üretimin, kontrol, rekabet, ikâme veya başka yollardan sağlama imkânının bulunmaması ve hizmet veya üretimin yavaşlatılması veya durdurulması hâlinde kamunun büyük zarar görmesi."⁷⁴ Bu üç nitelik birlikte değerlendirildiğinde, devletleştirme açısından kamu hizmetinde belirleyici unsur toplumsal ihtiyaçların devlet tarafından karşılanması değil, toplumsal ihtiyaçların karşılanması olduğu görülmektedir. Belirtilen diğer niteliklerin ise, bir risk faktörüne işaret ettiği ifade edilmiştir.⁷⁵ Bu açıklamalar özelleştirme için uygulandığında şu sonuca varılabilir: "Bir özelleştirme işleminin hukuka uygunluğunu ölçmek için özelleştirme sonrasında hizmet veya üretimin yavaşlatılması veya durdurulması hâlinde kamunun büyük zarar görme riski olup olmadığı ve bununla bağlantılı olarak riski engellemek için hangi önlemlerin alındığı ve bunların yeterli olup olmadığı önem teşkil etmektedir. Dolayısıyla özelleştirme işleminin hukuka uygunluğu denetlenirken, sadece 4046 sayılı Kanun'da düzenlenen ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma amaçlarının gerçekleşmesinin yeterli olmadığı açıktır."⁷⁶ Toplumsal ihtiyaçların karşılanması idare tarafından gerçekleştirilirken toplumsal ihtiyaçların belirli nitelik ve nicelikte karşılandığı ve kamu yararının sağlandığı belirtilmiştir. Özelleştirme sonrasında mevcut kamu yararı durumunun korunması gerektiği ifade edilmiştir. Özelleştirmeyle mevcut kamu yararı durumunun korunmasına ilave olarak fazladan bir kamu yararının da sağlanması gerektiği belirtilmektedir. Yani kamu hizmetinin niteliğinin ve niceliğinin artması ya da 4046 sayılı Kanuna göre, ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma gerçekleşmelidir. Nihayet özelleştirme sonrasında hizmet veya üretimin yavaşlatılması veya durdurulması hâlinde kamunun büyük

⁷⁴ ATİYAS/ODER, *agm*, s.10.

⁷⁵ Aynı, s.10.

⁷⁶ Aynı, s.11.

zarar görme riskine karşı gerekli önlemlerin alınması da kamu yararı açısından bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.⁷⁷

Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinin idarenin malî sorumluluğuna etkisi konusunda ise doktrinde değişik görüşlerin olduğu söylenebilir. Bir görüşe göre, özelleştirme kurulmuş bir kamu hizmetinin bu niteliğini ortadan kaldırmaktadır. Dolayısıyla kamu hizmetinin özelleştirilmesiyle idarenin malî sorumluluğu da sona erecek, özel hukuk tüzel kişileri tarafından yürütülecek faaliyetlerden doğan zararlardan idare sorumlu olmayacaktır.⁷⁸ Bir diğer görüşe göre ise, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesiyle ya da özel hukuk tüzel kişilerine gördürülmesiyle kamu hizmeti niteliği son bulmamaktadır. Yani kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi bu niteliğini kaldırmamaktadır.⁷⁹ Gerçekten de özelleştirmeye genellikle hizmetin görülüş usûlü değiştirilmekte, emanet usûlü ile devlet tarafından bizzat görülen hizmetler, kanunlarda düzenlenen usûller çerçevesinde devletin denetimi altında özel hukuk tüzel kişileri tarafından görülmeye başlanmaktadır.⁸⁰ Bu durumda özelleştirmeye hizmetin niteliği değişmediğinden idarenin malî sorumluluğu devam etmektedir. Ancak özelleştirme uygulamalarında idarenin tazminat yükümlülüğünü en aza indirmek için, özel hukuk tüzel kişilerine hizmetten yararlananlara verebilecekleri zararların giderilebilmesi amacıyla malî sorumluluk sigortaları yapma gibi çeşitli yükümlülükler getirildiği belirtilmektedir. Kuşkusuz bu gibi uygulamalar idarenin malî sorumluluğunu tümüyle ortadan kaldırmamaktadır, fakat idarenin ortaya çıkan zararları tazmin yükümlülüğünü hafifletebileceği örneğin sigortanın karşıladığı bedel oranında azaltacağı da ifade edilmiştir.⁸¹

Daha önce de ifade edildiği gibi, bir faaliyet olarak kamu hizmeti, *toplumsal yaşamın sürdürülebilmesi için gerekli olan temel ihtiyaçların devlet tarafından veya devletin gözetim ve denetimi altında özel kesim tarafından karşılanması* olarak tanımlanmaktadır.⁸² Genel olarak kabul gören kamu hizmetinin bu tanımı

⁷⁷ Aynı, s.11. ;Kamu hizmetinin özelleştirilmesinde kamu yararının korunması konusunda ayrıntılı bilgi için ayrıca bakınız. ATİYAS, İzak. “**Rekabet Politikasının İktisadi Temelleri Üzerine Düşünceler**”, Rekabet Dergisi, Cilt: I, Sayı:1, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, 2000. s.24-45. Makalenin tamamına ulaşmak için bakınız. <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT/Documents/Rekabet+Dergisi/dergi1.pdf>, E.T.03.05.2013.

⁷⁸ GİRİTLİ/BİLGEN/AKGÜNER/BERK, *age*, s.428.

⁷⁹ YASİN, *age*, s.208.

⁸⁰ Aynı, s.208. Ayrıca bakınız. GÖZLER, Kemal. İdare Hukuku, Cilt: II, 2.Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2009. s.354-355.

⁸¹ YASİN, *age*, s.208.

⁸² GÜNDAY, *age*, s.332. Ayrıca bakınız. KARAHANOGULLARI, *age*, s.5vd. ;BİLGEN, Pertev. “**Kamu Hizmeti Hakkında**”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD), Yıl:1, Sayı:1, İstanbul, 1980. s.113-116.

hâlâ geçerliliğini korusa da, kamu hizmeti anlayışı değişime uğramıştır.⁸³ Daha önce de belirtildiği gibi, günümüzde kamu hizmeti anlayışında meydana gelen bu değişimde, klâsik devlet egemenliği anlayışının yerini modern egemenlik anlayışına bırakmasının büyük etkisi vardır. Klâsik egemenlik kuramında egemenlik, devletin sürekli ve mutlak kudretidir, bu bağlamda egemenlik; sınırsız, devredilemez ve bölünemez bir yetkidir.⁸⁴ Klâsik egemenlik kuramının yerini modern egemenlik kuramına bırakması ile beraber klâsik kamu hizmeti anlayışı da geçerliliğini kaybetmiştir. Modern egemenlik kuramında kuvvetler ayrılığı ilkesi çok belirgindir. Yani devlet egemenliğinin bölünemezliği değil, aksine devlet organları arasında egemenliğin paylaşımı söz konusudur. Ayrıca devletin egemenliği mutlak, sınırsız ve devredilemez değildir. Modern egemenlik kuramında, devletin egemenliği, kişi hak ve özgürlüklerinin korunması ile sınırlıdır. Modern egemenlik kuramında devlet, kişi hak ve özgürlüklerini ortadan kaldıracak ya da kullanılamaz hâle getirecek şekilde bir egemenliğe sahip olamaz. Modern egemenlik kuramında devlet egemenliğinin devredilemezliğinin de kabul edilebilir olmadığı söylenebilir. Başlangıçta millî savunma, güvenlik, adalet, eğitim, tapu ve kadastro gibi klâsik kamu hizmetlerini sunan ve bu hizmetler doğrultusunda teşkilâtlanan devlet giderek genişlemiştir.⁸⁵ İdare, burada belirtilen faaliyetlerinin yanında neredeyse her alanda faaliyette bulunur hâle gelmiştir. Örneğin, şans oyunlarında bile faaliyette bulunmaktadır. Bu genişlemeye paralel olarak devletin etkin hizmet sunması güçleşmiştir. Bu sebeple devlet artık tek başına bütün hizmetlerini üstlenen bir yapılanma değildir. Devlet, özel kesimin yapmak istemeyeceği ve aynı zamanda kamunun da ihtiyacı olan hizmetleri üretecektir. Özel kesim tarafından kamu hizmetleri üretilirken devletin kamu hizmetlerinin işleyişi konusundaki denetim yetkisi her zaman vardır.⁸⁶ Daha önce de kısaca ifade edildiği gibi, liberal görüşe göre, devletin özel kesimin eline tamamıyla bırakamayacağı düşünülen kamu hizmetleri adalet, güvenlik ve savunma ile tartışmalı olmakla birlikte sağlık hizmetleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de kamu hizmeti anlayışındaki değişimler aslında Avrupa ve Dünyadaki gelişmelerle paralellik göstermektedir. İngiltere’de devlet organlarında şeffaflığı amaçlayan düzenlemeler ve özelleştirme uygulamalarının yapılması ile devletin faaliyetleri daralmış, bireylerin ekonomideki yerleri kuvvetlenmiş ve ekonomiye

⁸³ ULUSOY, *agm*, s.25vd.

⁸⁴ AKAD, Mehmet. **Genel Kamu Hukuku**, 2.Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1997. s.77-80.

⁸⁵ Ayrıntılı bilgi için bakınız. ÇEVİK, *agm*, s.109vd. ;ÇAL, *agm*, s.163vd.

⁸⁶ GİRİTLİ/BİLGEN/ARGÜNER/BERK, *age*, s.1018-1025.

katkıları artmıştır. Bu düzenlemeler ve özelleştirme uygulamalarının sonucu olarak, birey ve devlet arasındaki ilişkileri ve kamu hizmetlerinin sorumlularını tamamen değiştiren yeni bir kamu hizmeti anlayışı ortaya çıkmıştır.⁸⁷ Kamu hizmeti, özel ve sınırlı hâle getirilen ve müşteri kapsamına sokulan birey tarafından tüketilen bir hizmet olarak değerlendirilmektedir.⁸⁸ Kamu hizmetlerini sunanlar ile birey arasındaki ilişki kısmen özel şirketlerde sözleşme ile belirlenen ilişkilere benzetilmeye çalışılmıştır. Bu düzenlemeler ve özelleştirme uygulamaları sayesinde devletin sunacağı hizmetler daralmıştır ve devlet artık kendi sunacağı hizmetleri daha etkili, verimli ve ekonomik şekilde gerçekleştirebilecektir.⁸⁹

Kamu hizmeti anlayışındaki değişimlere paralel olarak düzenlemeler yapan tek ülke İngiltere'dir. İngiltere'den önce Yeni Zelanda ve İsveç, kamu hizmetlerinin sunumunu kamu bürokrasisinden özel kesime devreden düzenlemeler yapmışlardır.⁹⁰ Genel olarak kamu hizmetlerinin sunulmasının özel kesime devredilmesini içeren bu dönüşümde devletin düzenleme ve denetim işlevinin önem kazandığı gerçeğinin unutulmaması gerekir. Devletin kamu hizmetleri alanından büyük ölçüde çekilerek bireyleri özel kesimin egemen olduğu piyasa ekonomisinin eline bırakması, özellikle ekonomik açıdan gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerde çeşitli sorunlara sebep olabileceğinden, etkin denetim ve müdahale mekanizmalarının (regülasyon kurumlarının) geliştirilmesi önem kazanmaktadır.

III. REGÜLASYON

A. Regülasyonun Tanımı

Devletin ekonomik ve sosyal amaçlarını gerçekleştirebilmek için yapmış olduğu düzenlemelere kısaca 'regülasyon' denilmektedir.⁹¹ Regülasyon kavramı, belli bir faaliyete ilişkin olarak oyunun kurallarının belirlenmesi (düzenleme)⁹² ve

⁸⁷ DENHARDT, V. Janet/DENHARDT, B. Robert. **New Public Service**, Printed in the United States of America, Expanded Edition, 2007 by M.E. Sharpe Inc. s.53vd.

⁸⁸ KARAHANOĞULLARI, *age*, s.17vd.

⁸⁹ LEYLAND, Peter/WOODS, Terry. **Administrative Law Facing the Future: Old Constraints&New Horizons**, First published in Great Britain, 1997 by Blackstone Press Limited, s.1-2,22-24.

⁹⁰ Aynı, s.22-24,34.

⁹¹ SARISOY, *agm*, s.279.

⁹² Düzenlemenin tanımı kamu hizmeti kapsamında şu şekilde yapılmıştır: "Düzenleme veya regülasyon, toplumsal değeri ve/veya sonuçları olan hedeflerin gerçekleştirilmesi için serbest pazarın işleyişini değiştirme amacı ile kurulmuş özel statülü bir kamu kurumunun iktisadi aktörler üzerinde uyguladığı hükümet denetimidir." *Regülasyon konusunda ayrıntılı bilgi için bakınız.* ARDIYOK, Şahin. **Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye için Düzenleyici Kurum Modeli**, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi, Tez No:9, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, 2002. s.7. Çalışmanın tamamı internette ulaşılabilir. Çalışmaya erişim için bakınız. <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT/Documents/Akademik+%C3%87al%C4%B1%C5%9Fmalar/tez92.pdf>, E.T.29.05.2013.

bu kurallara riayetin sağlanması (denetim) olarak da tanımlanmaktadır. Ayrıca, regülasyon kavramı düzenleme ve denetleme işlevine sahip olmasının yanında, yönlendirme işlevini de kapsamaktadır. Bu işlevlerin yerine getirilmesinde hukuksal normlara başvurulabildiği gibi, deontolojik kuralların hatırlatılması ve ekonomik yaptırımların ve önlemlerin gündeme getirilmesi gibi hukuk alanı dışındaki değişik yöntemler de kullanılabilir. ⁹³ Günümüzde devlete biçilen yeni rol, toplumsal yaşama ilişkin faaliyetlerin bizzat üstlenilmesi değil, toplumsal yaşamda bir tür hakemlik şeklinde oluşmakta ve bu yeni rol gereğince regülasyon işlevi çok önemli hâle gelmektedir. ⁹⁴ Ayrıca regülasyon faaliyetleri ile devlet, doğrudan kamu hizmetlerini sunan konumundan çıkarak bir tür kolluk faaliyeti yerine getirir hâle gelmiştir. Aslında regülasyon kurumlarının gerçekleştirdiği regülasyon faaliyetlerini kolluk ve kısmen kamu hizmeti faaliyetleri olarak kabul etmek mümkündür.

Her ne kadar son çeyrek yüzyılda deregülasyon en çok telâffuz edilen terim hâline geldiyse de, bu kavram regülasyonun karşıtı değildir. Deregülasyon kavramı, tüm regülasyonun ortadan kaldırılması, regülasyonun hiç olmaması yönünde değil, kamu müdahaleciliği temelinde gerçekleştirilen sınırsız bir regülasyon yerine, piyasa dinamiklerinden temellenen daha otomatik ve az müdahaleciliği ve piyasanın düzgün işlemlerini engelleyici nitelikteki regülasyonu sonlandırma olarak nitelendirilmektedir. ⁹⁵

Yirminci yüzyıl içinde devletin yeniden yapılandırılması çerçevesinde, serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesiyle beraber devlet, büyük ölçüde mal ve hizmet sunumu alanından çekilerek, bu alanı rekabetçi piyasa ekonomisi içerisinde özel kesime terk etmiş ve etmektedir. Öte yandan yukarıda da kısaca belirtildiği üzere kamu yararı düşünülerek özel kesime bırakılan bu alanlarda devletin düzenleyici ve

⁹³ ULUSOY, Ali. **Bağımsız İdarî Otoriteler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003. s.21-26. ;ARDIYOK, *age*, s.3.

⁹⁴ ULUSOY, *age*, s.21-22.

⁹⁵ Aynı, s.25. ;“Deregülasyon, devletin çeşitli amaçlarla uyguladığı iktisadî, sosyal ve idarî regülasyonların azaltılması ya da kaldırılması demektir. Deregülasyonun ana amacı, olabildiğince az genel düzenlemeler yapılması ve idarî aktörlere mümkün olduğunca çok hareket alanı bırakmaktır. Ancak bu kavram devletin bütün müdahalelerinin kaldırılması ve tüm sorumluluğun pazar ile çıktılarını belirleyen özel kesime bırakılması gerektiği şeklinde yorumlanmamalıdır. Deregülasyon hareketleri daha esnek ve daha az müdahaleci önlemlerin keşfedilmesi üzerinde yoğunlaşmalıdır... Deregülasyonun en sert şekli, doğal tekeller dâhil tüm regülasyonların kaldırılmasıdır. Ancak bu duruma çok ender rastlanabilir. Asıl önemli olan, piyasaları çok yakından takip ederek doğal tekel nitelikli bölümler hariç deregülasyonu gerçekleştirmek, bu şekilde doğal tekelleri daha etkin düzenleme imkânına kavuşturmadır.” ASLAN/KATIRCIOĞLU/ALTINAY/ARDIYOK/ILICAK/GÜLTEKİN/ÖNAL/AKÇAOĞLU, *age*,s.192-193, 196.

denetleyici bir rol üstlenmesi gerektiği düşüncesi ortaya çıkmıştır.⁹⁶ Günümüzde düzenleyici devletin ortaya çıkışı, modern endüstrileşmiş demokrasinin gelişmesi için gereken bir adım olarak da kabul edilmektedir. Ekonomi ve toplum yapısının farklılaşarak karmaşık hâle gelmesi sonucu birbiriyle rekabet hâlindeki menfaatlerin dengelenmesi, yeni hizmetlerin ortaya konması, hızla gelişen ekonominin denetimi içinyeni idare anlayışlarının uygulanması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu sebeplerle çoğu devlet, ekonomide düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenmiştir. Regülasyon yoluyla devletler büyük boyutlu ekonomik ve sosyal değerlerin korunmasına yönelik önemli kazançlar sağlamışlardır. Günümüzde, ülke idaresinde etkinliğin sağlanması, büyük ölçüde düzenleyici kurum ve kuralların kalitelerine bağlı hâle gelmiştir.⁹⁷

B. Regülasyon Kurumları

Regülasyon kurumlarının, devlet tarafından özelleştirilmeleri neticesinde serbest piyasa içinde özel kesim tarafından sunulmaya başlanan mal ve hizmetlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi ihtiyacından doğmuş olduğu ifade edilmiştir.⁹⁸ Daha önce de belirtildiği gibi, devletin kamu hizmetleri alanından büyük ölçüde çekilerek bireyleri özel kesimin egemen olduğu piyasa ekonomisinin eline bırakması, özellikle ekonomik açıdan gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerde çeşitli sorunlara sebep olabileceğinden, etkin denetim ve müdahale mekanizmalarının geliştirilmesi önem kazanmaktadır. İşte bu noktada regülasyon kurumları karşımıza çıkmaktadır. Regülasyon kurumlarına, bağımsız idarî kurumlar, bağımsız idarî otoriteler, düzenleyici kurumlar ve düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları gibi isimlerin de verildiği bilinmektedir. Regülasyon kurumları olarak adlandırılan kurum ve kurulların İlk olarak anglo-sakson ülkeleri ve bu ülkelerden birisi olan Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkan regülasyon kurumlarının⁹⁹ temel ortaya çıkış sebeplerinin başında yasamanın yürütmeye olan güvensizliği olduğu belirtilmiştir.¹⁰⁰ Belli bir hizmet alanı ile sınırlı olarak düzenleme yapan, denetleme ve yaptırım uygulama gibi yetkilerle donatılan; bir anlamda belli bir hizmet alanı ile sınırlı olarak kural koyma, koyduğu kuralları uygulama ve kurallara uyulmasını sağlama yetkilerine sahip kılınan bu kurumların üyelerinin ilgili kesimlerce seçilmesi ve yasama organı tarafından

⁹⁶ SARISOY, *agm*, s.279.

⁹⁷ ARDIYOK, *age*, s.4-5.

⁹⁸ SARISOY, *agm*, s.287.

⁹⁹ Regülasyonun Amerika Birleşik Devletleri'ne gelmeden önceki izleri konusunda ayrıntılı bilgi için bakınız. ŞAHİN, Cenk. **Amerikan Federal İdare Hukukunda "Regülasyon" ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları**, 12 Levha Yayıncılık, 1.Baskı, İstanbul, 2010. s.185vd.

¹⁰⁰ GÜNDAY, *age*, s.568.

atanması öngörülmüştür.¹⁰¹ Bazı duyarlı kamusal alanların teknolojinin gelişmesi sebebiyle idarî açıdan düzenlenmesi güçlüğünün ve denetim sorunlarının, düzenlenecek olanlar itibarıyla ayrı ve uzmanlaşmış regülasyon kurumlarının ortaya çıkmasındaki temel etkenlerden bazılarını oluşturduğu belirtilmektedir.¹⁰²

Regülasyon kurumlarının ortaya çıkmasında etkili olan sebepler arasında şunlar da belirtilmiştir:¹⁰³ “Ekonomik alandaki karmaşık ve teknik sorunların çözümü uzmanlık gerektirdiğinden, klâsik bakanlık yapısı buna uygun değildir. Uzmanlaşmanın sürekliliği ve kurumsal kimliğin gelişmesini gerektirdiği kabul edilmektedir. Devletin piyasada hem hakem hem de oyuncu olması durumunda, alınacak kamusal kararların haklılığına ve tarafsızlığına gölge düşmemesi için, bu kararların özerk ve tarafsız kurumlarca alınmasında fayda vardır. Siyasal etkilerden arındırılmış kurumların uzun dönemli siyâset oluşturup izlemeyi olanaklı kıldığı; siyasî iktidarların siyâsal sebeplerle alamayacakları veya almayı erteleyebilecekleri kararların alınmasını kolaylaştıracağı kabul edilmektedir. Kararların sık ve öngörülme-yen biçimlerde değiştiği ortamların, getirim kollama faaliyetini rekabet ve etkinlik endişelerinin önüne geçirme tehlikesini de beraberinde getirdiği ifade edilmektedir.”¹⁰⁴

128

Regülasyon kurumlarının temel bir takım özellikleri olduğu görülmektedir. Bu özelliklerden öne çıkanlar; bu kurumların yasama ve yürütme karşısında özerk olmalarıdır.¹⁰⁵ Bunun dışında görevli oldukları alanla ilgili faaliyetleri regüle etme (düzenleme), denetleme ve buna bağlı olarak yaptırım uygulama gibi yetkilere sahip olmaları da bir diğer özellikleri arasında yer almaktadır.¹⁰⁶

Regülasyon ya da düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları olarak adlandırılan idarelerin bağımsız idarî otorite olarak nitelendirilmesi kanımızca yanlıştır. Türkiye Cumhuriyeti'nin üniter yapısı, Anayasa'nın 123. maddesi, bu idarelerin yürütme organı karşısında bağımsız olmalarını engeller. Anayasa'nın 123. maddesinin 1. fıkrasına göre; “İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür...”. İdarenin

¹⁰¹ Aynı, s.569.

¹⁰² Aynı, s.569.

¹⁰³ TAN, Turgut. “**Ekonomi, Regülasyon ve Bağımsız İdarî Otoriteler**”, 137.Yıl Danıştay ve İdarî Yargı Günü Sempozyumu, Danıştay Başkanlığı Yayınları, Yayın No:72, Ankara, 2005. s.12.

¹⁰⁴ ATİYAS, İzak. “**Bağımsız Düzenleyici Kurulların Ekonomik Gereksinimleri**”, II. Bağımsız Kurullar ve Piyasa Ekonomisi Arenası, Ankara, 17-18 Aralık 2002. s.8.;DURAN, Lütfi. “**Türkiye’de Bağımsız İdarî Otoriteler**”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:30, Sayı:1, Ankara, Mart 1997. s.10. Makaleye ulaşmak için bakınız. <http://yayin.todaie.gov.tr/yazar.php?Yazar=109>, E.T.14.05.2013. ;TAN, “**Ekonomi, Regülasyon ve Bağımsız İdarî Otoriteler**”, s.12.

¹⁰⁵ “İngiltere’de regülasyon idareleri, hükümetlerden tamamen bağımsız olarak örgütlenmişlerdir.” YAŞAR, *age*, s.26.

¹⁰⁶ GÜNDAY, *age*, s.569-570.

bütünlüğünü sağlamak için bütün idarelerin idarî vesayet yoluyla merkezden yönetimin idarî denetimine bağlı olmaları gerekmektedir.¹⁰⁷ Bağımsız olarak nitelendirilemeyecek olan regülasyon kurumlarının özerkliğinin kapsamı ve sınırları ise, kanunlarla düzenlenen üzerlerindeki idarî vesayet denetiminin kapsamı ve sınırları ile ters orantılıdır. Regülasyon kurumlarının özerkliği, hem organları hem de işlevleri üzerinde siyasî iktidarın ve diğer idarî mercilerin tipik idarî denetim yetkilerinin söz konusu olmaması, idarî organların regülasyon kurumlarına emir ve talimat verememesi demektir.¹⁰⁸ Ancak bu özerklik, hiçbir organın denetimine hiçbir şekilde tâbi olmamak değil, ‘idarî özerkliğin’ yeni ve özel bir şeklidir. Regülasyon kurumlarının karar organlarının bazı statü güvenceleriyle donatılmış olması, örneğin karar organlarında bulunan kişilerin görev süreleri dolmadan görevlerinden alınamamaları, yürütme organına dâhil birimlerin bu kurumların işlem ve eylemleri üzerinde, işlemi onaya tâbi tutma, işlemin yürürlüğünü engelleme ya da geciktirme gibi doğrudan yetkilere sahip olmaması, hiçbir idarî organın bu kurumların işlemlerinin değiştirilmesi ve yürürlüğe sokulmaması yönünde emir ve talimat verememesi, regülasyon kurumlarının özerkliğini nitelendiren özellikler olarak belirtilmektedir.¹⁰⁹ Ancak regülasyon kurumlarının özerkliği, hiçbir denetime tâbi olmayacakları anlamında değerlendirilemez. Anayasa’nın 123. maddesinde düzenlenmiş bir ilke olan idarenin bütünlüğü ilkesi ve yine Anayasa’nın 125. maddesinde düzenlenmiş bulunan “idarenin her türlü işlem ve eylemlerine karşı yargı yolu açıktır” hükmü gereği, regülasyon kurumlarının yasama, yargı ve kanunlarla kapsamı ve sınırları belirlendiği şekilde yürütmenin idarî vesayet denetimine tâbi oldukları açıktır.¹¹⁰

Regülasyon kurumlarının kuruluş, görev ve yetkilerini düzenleyen kanunlar, bu kuruluşlara görev alanlarına ilişkin geniş düzenleme yetkisi vermişlerdir. Bu sebeple regülasyon kurumları, görev alanlarında düzenleyici işlemlerle kurullar koyarlar. Kanunlar ve kendi düzenleyici işlemleriyle konulmuş olan kurallara uyulmasını gözetirler. Bu amaçla, gerekli gördükleri bilgi ve belgeleri ilgililerinden

¹⁰⁷ GİRİTLİ/BİLGEN/AKGÜNER/BERK, *age*, s.489.

¹⁰⁸ ULUSOY, *age*, s.15.

¹⁰⁹ Aynı, s.15-17.

¹¹⁰ “Regülasyon kurumlarının kararları yargı organları tarafından iptal edilebildiği gibi bu kurumlarda çalışan kişilerin görevlerinden dolayı işledikleri görevi kötüye kullanma gibi suçlardan dolayı 4483 sayılı Kanuna göre yargılanabildikleri ve ayrıca harcamalarının da idarenin denetim organları tarafından denetlenebildiği sabittir. Buna ilaveten, regülasyon kurumlarının karar organlarının üyelerinin seçimi, maaş ve diğer mali haklarının belirlenmesi siyasî iktidarın yetkisindedir. Ayrıca, regülasyon kurumları Anayasa’da düzenlenmiş olmadığından yasama organının statü, yetki ve görevlerini değiştirme ve düzenleme yetkisi her zaman vardır.” Ayrıntılı bilgi için Bkz. ULUSOY, *age*, s.18.

talep etmek ve yerinde incelemelerde bulunmak yetkileri de söz konusudur.¹¹¹ Bunların dışında regülasyon kurumlarının görev alanları ile ilgili konularda, ilgili bakanlıklara ve diğer kuruluşlara görüş bildirmek şeklinde bir danışma işlevleri de vardır. Ayrıca görevli oldukları alanlarda idarî ve parasal yaptırımlar uygulama konusunda yetkilere de sahiptirler. Bu yetkiler şüphesiz faaliyette buldukları alanda sahip oldukları düzenleme ve denetleme yetkilerinin bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Nihayet regülasyon kurumları görev alanlarındaki bazı uyuşmazlıkların çözümünde de yetkilidirler. Faaliyette buldukları alanın teknik ve uzmanlık gerektiren niteliği ve yargı yolu ile çözümün çok uzun zaman alması gibi sebepler, bu kurumlara uyuşmazlık çözme gibi yetkilerin de verilmesini gerekli kıldığı belirtilmiştir.¹¹² Bunun bir sonucu olarak uyuşmazlıkların yargısal olmayan yollardan çözümünde regülasyon kurumlarının uyuşmazlık çözme işlevleri de örnek olarak gösterilmeye başlanmıştır.¹¹³

Anayasa'nın 167. maddesinin 1. fıkrası'na göre; "Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiilî veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler." Regülasyon kurumları Anayasa'nın bu hükmü ile devlete verilen görevlerin yerine getirilebilmesi için kurulmuşlardır. Devleti küçültmek, özellikle de iktisadî alanlarda yürütülen kamu hizmetlerini özelleştirmek, bunun yanında özel kesime bırakılan kamu hizmetlerini de bütünüyle serbest piyasa dinamiklerine ve koşullarına da bırakmamak ve özel kesime bırakılan kamu hizmetlerini regüle etmek suretiyle devletin gerektiğinde müdahale edebilmesini, regülasyon yapabilesini sağlayacak teşkilâtları oluşturma anlayışı regülasyon kurumlarının oluşturulmasında etkili olmuştur.¹¹⁴ Türkiye'de yasama organı Anayasa'dan aldığı takdir yetkisini kullanarak devlet tüzel kişiliği ve merkezî idare içerisinde değil, bundan ayrı kamu tüzel kişileri şeklinde, idarî ve malî özerkliklerini de geniş tutmak suretiyle kanunlarla regülasyon kurumlarını oluşturmuştur.¹¹⁵

¹¹¹ TAN, "Ekonomi, Regülasyon ve Bağımsız İdarî Otoriteler", s.27-28.

¹¹² Aynı, s.29, 32.

¹¹³ Aynı, s.32. ; "İngiltere'de regülasyon kurumlarının başlıca görevleri; tüketiciyi tekel koşullarının olumsuz etkisinden korumak için iki önemli nokta üzerinde toplanmaktadır. Bunlardan birincisi, fiyat, ikincisi ise, ürün kalitesidir. Regülasyon idaresi ayrıca, rekabetin sağlanması, bazı durumlarda sosyal ve ulusal amaçlara hitap eden düzenlemeler yapma yetkisine de sahiptir." Bkz. YAŞAR, *agm*, s.27.

¹¹⁴ GÜNDAĞ, *age*, s.571.

¹¹⁵ Türkiye'deki regülasyon kurum ve kurulları şunlardır: 1- 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu- *Sermaye Piyasası Kurulu*, 2- 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun- *Radyo ve Televizyon Üst Kurulu*, 3- 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun- *Rekabet Kurumu*, 4- 5411 sayılı Bankacılık Kanunu- *Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu*, 5- 5809

C. Regülasyon ve Özelleştirme İlişkisi

Regülasyon kurumlarının ortaya çıkması ve gelişmesi ile geniş anlamda özelleştirme uygulamalarının başlaması arasında bir paralellik olduğu görülmektedir. Şöyle ki; devletçi ekonomik teşebbüslerin yerini düzenlenmiş piyasa ekonomisi almaya başlamış, özelleştirme uygulamaları olarak nitelendirilen devlet düzenlemelerinin azaltılmasıyla birlikte, devletin özel kesime bıraktığı alanlar regülasyon kurumlarının düzenleme ve denetleme faaliyetleriyle doldurulmaya başlanmıştır.¹¹⁶

Pek çok ülke gibi Türkiye’de de özelleştirme uygulamalarına konu olan özellikle kamu iktisadî teşebbüsleri kanunlarla kurulan kamu kurumları olarak faaliyetlerini yürütmektedirler.¹¹⁷ Dolayısıyla merkezî idare, kamu iktisadî teşebbüslerinin idare kurullarına üyeler atamak, izlenecek siyâsete yönelik yönergeler yayınlamak, teşebbüslerin plânlarını onaylamak, mal ve hizmet fiyatlarını belirlemek yetkilerine sahiptir.¹¹⁸

Serbest piyasa ekonomisinin hüküm sürdüğü ülkelerde serbest piyasa koşullarına göre mal ve hizmet üreten kamu iktisadî teşebbüslerine idare tarafından siyâsal amaçlarla sık sık müdahalelerde bulunulması ticarî hedeflerde sapmalara sebep olmakta, ayrıca üretilen ve tüketiciye sunulan mal ve hizmetlerin kalitesinde de azalmalara yol açmaktadır. Ekonomiye siyâsal amaçlarla yapılan devlet müdahaleleri, mal ve hizmet üretimindeki etkinliği ve verimliliği artırma yönünde olmadığı için, hizmetlerin kalitesini artırmaya yönelik bir motivasyon da oluşmamaktadır. Ekonomiye devlet müdahalesi neticesinde istenen amaçlara ulaşamaması sonucu 1989 yılında demirperde bloğunun çökmesinin gerisindeki temel sebep olan, kamunun üretim faaliyetlerindeki ağırlıklı konumu, büyük eleştirilere maruz kalmaya başlamıştır.¹¹⁹ Ancak, üretimde mülkiyetin kamudan özel kesime geçiş süreci, piyasa aksaklığının söz konusu olduğu kesimlerde

sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu- *Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu*, 6- 4634 sayılı Şeker Kanunu- *Şeker Kurumu*, 7- 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu (Elektrik Piyasası Kanunu’nda Değişiklik Yapılması ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanun), 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun ve 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu- *Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu*, 8- 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun- *Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu*, 9- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu- *Kamu İhale Kurumu*. <http://www.mevzuat.gov.tr/Kanunlar.aspx>, E.T.08.06.2013.

¹¹⁶ SARISOY, *agm*, s.287.

¹¹⁷ Regülasyon ve özelleştirme uygulamalarında ülke örnekleri konusunda ayrıntılı bilgi için bakınız. ÇAKAL, Recep. **Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon**, DPT Uzmanlık Tezi, DPT Yayın No:2455, Ankara, 1996. s.47-84.

¹¹⁸ ARDIYOK, *age*, s.40.

¹¹⁹ Aynı, s.40-41.

düzenleme işlevinin de yeniden yapılandırılmasını gerektirmiştir.¹²⁰ Devletin bürokratik yapısı içinde üretim ile birlikte dağınık bir şekilde bulunan düzenleyici kurul ve kurumların ayrı olarak ele alınmaları ve özerkliğe kavuşturulmaları önem kazanmıştır.¹²¹ Bu sebeple düzenleyici kurul ve kurumların tam olarak anlaşılabilmesi için özelleştirmenin, öncelikle iyi tahlil edilmesi gerekmektedir. Günümüz anlamıyla düzenleyici kurul ve kurum yapılanmasına geçişin bir önemli koşulunun özelleştirmenin büyük oranda gerçekleştirilmesi olduğu görülmektedir. Çünkü regülasyon, kamu tekellerinden rekabetçi pazarlara geçişin, önemli sosyal değerler korunarak başarıyla gerçekleştirilmesinde kullanılacak en etkin mekanizmadır.¹²² Nitekim OECD ekonomilerinde, birçok önemli kesimin devlet mülkiyetinde olmayan bölümleri, doğal tekel ya da sosyal ve stratejik öneme sahip olmaları sebebiyle, asgarî düzeyde ağır regülasyon kurallarına tâbidirler.¹²³

Serbest piyasaya özel kesimin katılımının ekonomik verimliliği artırması beklenmekle birlikte, rekabetin teknolojik ve diğer sebeplerle tamolarak gerçekleşmeyeceği durumlarda, kontrolü oldukça zor olan kâr güdüsünün toplam ekonomik refahı azaltıcı, daha iktisadî bir tanımla, üretici getirimini gereğinden fazla artırıcı sonuçlar doğurması büyük bir olasılıktır. Bu sebeplerle özel kesim katılımının çoğaldığı fakat tam rekabete henüz ulaşamadığı durumlarda, daha önce de değinilen piyasa aksaklıklarını giderici kamusal müdahalelerde bulunulması önem kazanmaktadır. Bu müdahaleleri yapacak olan da düzenleyici kurul ve kurumlar olarak sınıflandırılan kamu kurumları (regülasyon kurumları) olmaktadır.¹²⁴ Bu çerçevede regülasyon kurumlarının amaçlarını şöylece sıralamak mümkündür: “Düzenlenen kesimde sunulan mal ve hizmetlerin tüketiciler arasında dağılımında etkinliği sağlamak ve hâkim durumlarının dağılımında etkinliği zedelemesini önlemek, mal ve hizmetleri

¹²⁰ Ekonomide etkinlik ve piyasa başarısızlıklarının düzenleyici devletin gerekçesini oluşturduğu belirtilmiştir. Bkz. SARISOY, *agm*, s.280.

¹²¹ Üniter devlet yapısına sahip olan Türkiye’de regülasyon kurumlarının özerkliğini Anayasa’nın 123. maddesinde düzenlenen idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde değerlendirmek gerekir. Regülasyon kurumları üzerinde merkezî idarenin idarî vesayet yetkisinin kapsamının kanunlarla çok sınırlı şekilde düzenlenmesi (organlarına üye atama gibi), bu kurumları diğer kamu kurumlarından ayıran belki de en belirgin özelliktir. Ancak bu özellik regülasyon kurumlarının hiçbir denetime tâbi olmadığını da göstermez. Öncelikle bu kurumların hukuka aykırı olduğu iddia edilen işlemlerinin menfaati ihlâl edilenler ya da bu kurumların ilişkili oldukları bakanlıklar ve organlar tarafından dava yoluyla iptal ettirilebilmesi mümkündür. Ayrıca regülasyon kurumları Devlet Denetleme Kurulu’nun denetimine tâbi olduğu gibi, malî açıdan da Sayıştay denetimine tâbidirler. Nihayet 5018 sayılı Kanun’da bu kurumların bütçeleri, merkezî idare bütçesinin bir türü olarak belirtilmek suretiyle de malî özerkliklerinin sınırlandırıldığı görülmektedir. Bkz. GÜNDAY, *age*, s.576.

¹²² ARDIYOK, *age*, s.40-41.

¹²³ Aynı, s.41.

¹²⁴ Aynı, s.41.

üreten teşebbüslerin, üretimlerini en düşük malîyette yapmalarını sağlamak, mal veya hizmetlerin belki de malîyetini bile karşılayamayacak durumda olan bölgelere veya toplumsal kesimlere ulaşmasını sağlamak, mal ve hizmet üreten teşebbüslerin hâkim durumlarını kötüye kullanarak getirim yaratmalarını önleyerek, tüketicilerin ödediği fiyatların makûl olmasını sağlamak, yatırımcıların rekabetçi bir kâr elde edebilmelerini öngörmek ve yatırımcıların teknolojik gelişmeleri yakından takip edebilecek şekilde yatırım yapmalarını sağlamak.”¹²⁵

Chicago ekolüne göre ise; ticarî faaliyette bulunan kamu kurumları ile iktisadî teşebbüslere, birbirleriyle çelişen birçok görev verilmekte ve sonucunda bunların verimli çalışma olanağı kalmamaktadır.¹²⁶ Bundan başka, geçmişte devlet müdahalesini gerekli kılan piyasa aksaklığının malîyetinin, bu aksaklığı düzeltmek için devreye sokulacak regülasyonların malîyetlerinden fazla olması gerekir. Bu sebeple, özelleştirme ile beraber acilen verilmesi gereken karar o kesimin regüle edilip edilmeyeceğine ilişkin olacaktır. Çünkü özelleştirme öncesi yapılacaklar regülasyon ile ileride yaşanabilecek sorunlara engel olunabilecek ve daha etkin çıktılar elde edilmesi sağlanabilecektir.¹²⁷ Bu amaçla özellikle özelleştirme sonrası mümkün olduğunca rekabetin sağlanabilmesi için özelleştirilecek teşebbüsün parçalara ayrılması gerekiyorsa, bölünmenin özelleştirme öncesi yapılması çok yerinde olacak ve teşebbüsün doğal tekel niteliğindeki bölümleri rekabetçi bölümlerinden ayrılarak daha uygun regülasyonun yapılmasının önü açılacaktır. Bu anlamda kurumsal yeniden yapılanma olarak nitelendirilen kamu teşebbüslerinin küçük parçalara ayrılarak satılması, kesimin o bölümlerine başka teşebbüslerin girişini de kolaylaştıracaktır.¹²⁸ Ancak özelleştirmenin, ilgili kesimlerin liberalizasyonu olarak değil, gelir yaratacak bir mekanizma olarak görüldüğü ülkelerde bölme işlemine girişmek, siyâsal baskılar sebebiyle oldukça zor olabilir. Bu gibi durumlarda, varsa ilgili kesimi düzenleyen düzenleyici ve denetleyici kurul ve kurumların veya rekabet kurumunun gerekli direnci göstermesi gerekir.¹²⁹

¹²⁵ ASLAN/KATIRCIOĞLU/ALTINAY/ARDIYOK/ILICAK/GÜLTEKİN/ÖNAL/AKÇAOĞLU, *age*, s.257-258.

¹²⁶ Aynı, s.41.; Mülkiyet haklarının yeniden devri olarak özelleştirmeyi ön plâna çıkaran Chicago ekolünün düşünsel yaklaşımları konusunda ayrıca bakınız. YAVILIOĞLU/DELİCE/ÖZSOY, *age*, s.24-30.

¹²⁷ ARDIYOK, *age*, s.41-42.

¹²⁸ Aynı, s.42-43.

¹²⁹ “Çünkü özelleştirme öncesi bölünmesi gerektiği hâlde bölünmeyen teşebbüslerle ilgili en büyük sıkıntıyı ileride yine bu kurumlar çekeceklerdir.” Bkz. ARDIYOK, *age*, s.43.

SONUÇ

Günümüzde kamu hizmeti anlayışının değişmesinin bir sonucu olarak devletin üstlendiği kamu hizmetlerinin niteliği ve niceliği de değişmiştir. Bütün bu değişimler egemenlik anlayışının farklılaşmasının bir göstergesi ve uzantısıdır. Devlet artık tüm kamu hizmetlerini üstlenen bir yapılanma değildir. Devlet, özel kesimin yapmak istemeyeceği ve aynı zamanda kamunun da ihtiyacı olan hizmetleri üretecektir. Bunun dışında kalan her şeyi özelleştirme uygulamalarıyla özel kesime bırakacaktır. Bu durum egemenliğin devri demekte değildir. Günümüzdeki egemenlik anlayışı devletin, sadece özel kesimin yapmak istemeyeceği veya işin niteliği icabı yapamayacağı alanlarda bizzat hizmet sunmasını ifade eder. Ayrıca klâsik kamu hizmeti anlayışından farklı olarak günümüzdeki kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi ve farklılaşması da devletin modern anlamda egemenlik anlayışına uygun olarak sadece özel kesimin yapmak istemediği ve kamunun ihtiyacı olan hizmetleri üretmesi ile kamu hizmeti anlayışının sınırlı olmasını yeterli kılmaktadır. Ancak devlet özelleştirme uygulamalarıyla özel kesime bıraktığı alanlara yeri geldiğinde ve sınırlı olarak müdahale edebilecektir. Bu müdahaleyi regülasyon kurumları olarak adlandırılan ve diğer kamu kurumlarından farklı özelliklere sahip olan, doğrudan hizmet sunmayan ancak hizmet sunulan alanları düzenleyici ve denetleyici faaliyetlerde bulunan kamu kurumları ile yapacaktır.

Ayrıca devletin aslı görevlerinden birisi ve egemenliğinin göstergesi olan durum vergilendirme yapmasıdır. Kamu hizmetlerini kendisi gerçekleştirdiği zaman vergi toplayacağı durumlarda azalacaktır. Hâlbuki özel kesime kamu hizmetleri terk edilince daha çok vergi alacak ve egemenliği de zedelenmemiş olacaktır. Daha önce de ifade edildiği gibi, devlet burada hizmetlerin gereği gibi yapıp yapılmadığını regülasyon kurumları vasıtasıyla denetleyecektir. Bu durumda da yine egemenlik hakkını kullanmış olacaktır.

Türkiye’de kamu hizmeti anlayışındaki değişimler aslında Avrupa ve Dünyadaki gelişmelerle paralellik göstermektedir. İngiltere’de devlet organlarında şeffaflığı amaçlayan düzenlemeler ve özelleştirme uygulamalarının yapılması ile devletin faaliyetleri daralmış, bireylerin ekonomideki yerleri kuvvetlenmiş ve ekonomiye katkıları artmıştır. Bu düzenlemeler ve özelleştirme uygulamalarının sonucu olarak, birey ve devlet arasındaki ilişkileri ve kamu hizmetlerinin sorumlularını tamamen değiştiren yeni bir kamu hizmeti anlayışı ortaya çıkmıştır. Kamu hizmeti, özel ve sınırlı hâle getirilen ve müşteri kapsamına sokulan birey tarafından tüketilen bir hizmet olarak değerlendirilmektedir. Kamu hizmetlerini sunanlar ile birey arasındaki ilişki kısmen özel şirketlerde sözleşme ile belirlenen ilişkilere benzetilmeye çalışılmıştır. Bu düzenlemeler ve özelleştirme uygulamaları sayesinde

devletin sunacağı hizmetler daralmıştır ve devlet artık bizzat sunacağı hizmetleri daha etkili, verimli ve ekonomik şekilde gerçekleştirebilecektir. Kamu hizmeti anlayışındaki değişimlere paralel olarak düzenlemeler yapan tek ülke İngiltere değildir. İngiltere’den önce Yeni Zelanda ve İsveç, kamu hizmetlerinin sunumunu kamu bürokrasisinden özel kesime devreden düzenlemeler yapmışlardır. Genel olarak kamu hizmetlerinin sunulmasının özel kesime devredilmesini içeren bu dönüşümde devletin düzenleme ve denetim işlevinin önem kazandığı gerçeğinin unutulmaması gerekir. Devletin kamu hizmetleri alanından büyük ölçüde çekilerek bireyleri özel kesimin egemen olduğu piyasa ekonomisinin eline bırakması, özellikle ekonomik açıdan gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerde çeşitli sorunlara sebep olabileceğinden, etkin denetim ve müdahale mekanizmalarının (regülasyon kurumlarının) geliştirilmesi önem kazanmaktadır.

♦♦♦♦

KAYNAKÇA

Akad, Mehmet. Genel Kamu Hukuku, 2.Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1997.

Akalın, Güneri. KİT’ler ve Özelleştirilmeleri, Akçağ Basım Yayım, Ankara, 1998.

Ardıyok, Şahin. Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye için Düzenleyici Kurum Modeli, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi, Tez No:9, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, 2002. Çalışmanın tamamı internette ulaşılabilir. Çalışmaya erişim için bakınız. <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT/Documents/Akademik+%C3%87al%C4%B1%C5%9Fmalar/tez92.pdf>, E.T.29.05.2013.

Aslan, İ. Yılmaz/Katırcıoğlu, Erol/Altınay, Galip/Ardıyok, Şahin/Ilıcak, Ali/Gültekin, Banu/Önal, Emre/Akçaoğlu, Can. Enerji Hukuku, Elektrik Piyasasında Rekabet ve Regülasyon, Cilt: I, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2007.

Atıyas, İzak. “Bağımsız Düzenleyici Kurulların Ekonomik Gerekçeleri”, II. Bağımsız Kurullar ve Piyasa Ekonomisi Arenası, Ankara, 17-18 Aralık 2002.

Atıyas, İzak. “Rekabet Politikasının İktisadî Temelleri Üzerine Düşünceler”, Rekabet Dergisi, Cilt: I, Sayı:1, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, 2000. Makalenin tamamına ulaşmak için bakınız. <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT/Documents/Rekabet+Dergisi/dergi1.pdf>, E.T.03.05.2013.

Atıyas, İzak/Oder, Burak. Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, TEPAV Yayını, İstanbul, 2008.

- Avcı, Mustafa.** “Klâsik Egemenlik Kuramı ile Günümüzdeki Kamu Hizmeti Anlayışının Çatışması”, Eskişehir Barosu Dergisi, Sayı:8, Eskişehir, 2005.
- Azrak, Ali Ülkü.** İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1972.
- Balta, Tahsin Bekir.** İdare Hukuku I, A.Ü.S.B.F. Yayını, Ankara, 1970/72.
- Balta, Tahsin Bekir.** İdare Hukukuna Giriş, TODAİE Yayınları, No:117, Ankara, 1968/70.
- Baytan, İlhan.** Özelleştirme, TRT Genel Sekreterlik Basım ve Yayın Müdürlüğü Ofset Tesisleri, Ankara, 1999.
- Bilgen, Pertev.** “Kamu Hizmeti Hakkında”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD), Yıl:1, Sayı:1, İstanbul, 1980.
- Çakal, Recep.** Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon, DPT Uzmanlık Tezi, DPT Yayın No:2455, Ankara, 1996.
- Çal, Sedat.** “Anayasa Değişikliği Sonrasında Kamu Hizmeti Kavramının İrdelenmesi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:51, Sayı:2, Ankara, 2002.
- Çetinkaya, Özhan.** Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001.
- Çevik, Hasan Hüseyin** “Kamu Hizmetlerinin Üretilmesinde ve Sunulmasında Sosyal Refah Çoğulculuğu”, Türk İdare Dergisi, Yıl:70, Sayı:418, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1988.
- Çirakman, Birsen. Kamu Hizmeti, Amme İdaresi Dergisi, C:9, S:4, Ankara, 1976.
- Denhardt, V. Janet/Denhardt, B. Robert.** New Public Service, Printed in the United States of America, Expanded Edition, 2007 by M.E. Sharpe Inc.
- Duran, Lûtfi.** “Türkiye’de Bağımsız İdarî Otoriteler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:30, Sayı:1, Ankara, Mart 1997. Makaleye ulaşmak için bakınız. <http://yayin.todaie.gov.tr/yazar.php?Yazar=109>, E.T.14.05.2013.
- Duran, Lutfi.** İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1982.
- Emir, Mustafa/Toksoy,** Devlet. “Özelleştirmenin Amaçları ve Türkiye’deki Uygulama Sonuçları Üzerine Bir Değerlendirme”, Makale için bakınız. <http://arsiv.mmo.org.tr/pdf/10150.pdf>, E.T.03.06.2013.
- Eroğlu, Hamza.** İdare Hukuku, 4.Baskı, Ankara, 1984.

Giritli, İsmet/Bilgen, Pertev/Akgüner, Tayfun/Berk, Kahraman. İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul, 2011.

Gözler, Kemal. İdare Hukuku, Cilt: II, 2.Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2009.

Gülan, Aydın. “Kamu Hizmeti Kavramı”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Y:9, S:1-3, İstanbul, 1988.

Günday, Metin. İdare Hukuku, 10.Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2011.

[http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar Bilgi Bankası](http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/Bilgi/Bankası), E.T.08.04.2013.

<http://www.mevzuat.gov.tr/Kanunlar.aspx>, E.T.08.06.2013.

<http://www.resmigazete.gov.tr/arşiv-fihrist-düstur>, E.T.22.05.2013.

Karahanoğulları, Onur. Kamu Hizmeti, Kavram ve Hukuksal Rejim, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002.

Kavruk, Hikmet. “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Yapısı ve Kamu Hizmeti Anlayışına Yön Veren Çağdaş Gelişmeler”, Türk İdare Dergisi, Y:65, S:399, Ankara, 1993.

Leyland, Peter/Woods, Terry. Administrative Law Facing the Future: Old Constraints&New Horizons, First published in Great Britain, 1997 by Blackstone Press Limited.

Onar, Sıddık Sami. İdare Hukukunun Umumi Esasları, C:I, Hak Kitabevi, İstanbul, 1966.

Onar, Sıddık Sami. “Amme Hizmetleri ve Zamanımızdaki İnkişafı”, 5.Üniversite Haftası, Van, 1944.

Orkunoğlu, Işıl Fulya. “Özelleştirme ve Alternatifleri”, Akademik Bakış Dergisi, Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi, Sayı:22, Kırgızistan, Ekim-Kasım-Aralık, 2010. Makale için bakınız. <http://www.akademikbakis.org/arsiv.htm>, E.T:13.05.2013.

Osten, Necmi. İdare Hukuku Dersleri, Ankara, 1968.

Öktem, Enver. Özelleştirmenin Kara Kitabı, Genel-İş Matbaası, Ankara, 2005.

Örücü, Esin. “Sosyal Kamu Hizmeti”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: XXXVI, Sayı:1-4, Ord.Prof.Dr.M.Reşit Belgesay Hatıra Sayısı, İstanbul, 1971.

Özay, İl Han. Günışığında Yönetim, Alfa Yayıncılık, İstanbul, 2002.

Polatoğlu, Aykut. “Özelleştirme Tartışmaları”, 1.Baskı, Bağlam Yayınevi, İstanbul, 1994.

Ruhi, M. Emin. 1982 Anayasası Çerçevesinde Sosyal Devlet ve Özelleştirme, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003.

Sarısoy, Sinan. “Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar”, Maliye Dergisi, Sayı:159, Ankara, Temmuz-Aralık 2010. Makale için bakınız. http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/maliyederigisi.asp?dergi_no=159, E.T.28.05.2013.

Sarısu, Ayhan. “Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme: Genel Bir Değerlendirme”, **Asomedy Dergisinin Kasım 2003 sayısında, s.38-57’de yayımlanmıştır.** Bkz.<http://ayhansarisu.wordpress.com/2012/10/22/dunyada-ve-turkiyede-ozellestirme-genel-bir-degerlendirme/>, E.T.04.06.2013.

Serim, Bülent. Anayasa ve Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Özelleştirme, İzgi Yayınları, Ankara, 1996.

Şahin, Cenk. Amerikan Federal İdare Hukukunda “Regülasyon” ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları, 12 Levha Yayıncılık, 1.Baskı, İstanbul, 2010.

Tan, Turgut. “Ekonomi, Regülasyon ve Bağımsız İdarî Otoriteler”, 137.Yıl Danıştay ve İdarî Yargı Günü Sempozyumu, Danıştay Başkanlığı Yayınları, Yayın No:72, Ankara, 2005.

Tan, Turgut. Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, Turhan Kitabevi, Ankara, 2010.

Tatar, Fahreddin. “Özelleştirme ve Sağlık Hizmetleri: Teori ve Uygulama”, Amme İdaresi Dergisi, Sayı: 30/2, TODAİE Yayınları, Ankara, 1997.

Tönük, Vecihi. “Amme Hizmetinde Amme Hukuku ve Hususî Hukukun Yeri”, Türk İdare Dergisi, Y:15, S:171, Ankara, 1979.

Ulusoy, Ali. “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, Amme İdaresi Dergisi, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No:31/2, Ankara, 1998.

Ulusoy, Ali. Bağımsız İdarî Otoriteler, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.

Yasin, Melikşah. Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukukî Rejimi, 2.Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2007.

Yaşar, Nuri. “Kamu Hizmeti, Virtüel Kamu Hizmeti ve 1999 Anayasa Değişikliği”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD), Prof. Dr. Pertev Bilgen’c Armağan, Sayı:1-3, Cilt:13, İstanbul, 2003.

Yaşar, Süleyman. Türkiye’de Kullanılan Özelleştirme Yöntemlerinin Analizi, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2007.

Yavilioğlu, Cengiz/Delice, Güven/Özsoy, Onur. Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, Teorik ve Tarihsel Bir Perspektif, Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayını, No:1, Ankara, 2010.

Yayla, Yıldızhan. İdare Hukuku, 1.Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2009.

Yıldırım, Turan. Türkiye’nin İdarî Teşkilâtı, Alkım Yayınevi, 4.Baskı, İstanbul, 2005.