

**T.C.**  
**Mersin Üniversitesi**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü**  
**Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı**

**ANAYASA HUKUKU AÇISINDAN ÖZELLEŞTİRME SORUNU**

**Nursen YÜCESOY TEMİZKAN**

**Danışman: Prof. Dr. Yüksel AKKAYA**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Mersin, 2006**

## ÖNSÖZ

“Hukuk devleti” ve “özelleştirme” günümüzde en sık kullanılan kavramlardır. Bu iki kavramın birbiriyle ne derece bağdaşabildiğine yönelik duyduğum merak, bu araştırmayı yapmak istememde asıl etken olmuştur.

Araştırma konusu, sosyal bilimlerin neredeyse tüm dallarını içermesi nedeniyle çok yönlü çalışmayı gerektirmiştir.

Yüksek lisans eğitimim süresince desteğini esirgemeyen İktisadi İlimler Fakültesi Dekanı Sayın Prof. Dr. Tayfur Özşen’e, tez çalışmasının konusunu öneren ve değerli katkılarda bulunan tez danışmanım Sayın Prof. Dr. Yüksel Akkaya’ya, tez jürisinde yer alan Sayın Yrd. Doç. Dr. Atilla Güney ve Sayın Yrd. Doç. Dr. Cemal Altan’a teşekkür ederim.

Çeviri yapmamda yardımcı olan Can Yücesoy’a ve verdikleri destek, gösterdikleri sabır nedeniyle eşime ve çocuklarıma teşekkür ederim.

## ÖZET

1980’li yılların başından itibaren, küreselleşme olarak adlandırılan ve ülkeleri yönetsel, ekonomik ve hukuksal boyutları ile derinden etkileyen bir değişim süreci yaşanmaktadır. Bu değişim, serbest piyasa ekonomisine geçişi hedefleyen ekonomi politikaları ile başlamış olsa da, gerçekte ulus devlete ait tüm güçlerin sınırlandırılması amaçlanmaktadır.

Neo-liberal ekonomik yaklaşımın uluslararası kuruluşlar kanalı ile yaşama geçirdiği ve devletin ürettiği mal ve hizmetlerin piyasalaştırılmasını sağlamaya yönelik ilk adım, özelleştirme yoluyla devletin tüm üretim araçlarının satılarak piyasaya sunulması olmuştur. Topluma çeşitli ekonomik ve sosyal gerekçeler gösterilerek gerçekleştirilen özelleştirmelerin sonuçları, bu gerekçelerin haklı olmadığını göstermektedir.

Anayasanın en önemli ilkelerinden biri olan sosyal devletten vazgeçiş yine anayasanın ve hukuki liberalizmin dayanak noktası olarak sunulan hukuk devleti ilkesinin çiğnenmesi pahasına gerçekleştirilmektedir.

Bu çalışmada, özelleştirmeler ile Türkiye’de Anayasal ilkelerin ihlal edildiği ve böylece ekonomik liberalizme geçişin, liberalizmin hukuk düzeni olan hukuki liberalizm ile çatıştığı sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar sözcükler: Özelleştirme, Anayasa Hukuku, Hukuk Devleti, Sosyal Devlet, Neo-liberalizm

**ABSTRACT****PRIVATIZATION ISSUE REGARDING CONSTITUTIONAL LAW**

From the beginning of the 1980's a transformation process is being experienced which deeply effects countries on administrative, economic and juridical dimensions. Although this transformation has begun with economic policies targeting transition to free market economics, in fact it intended to restrain all forces belonging to the nation state.

The first step that neo-liberal economic approach has put into life via international organizations and which also oriented to sustain the marketization of the goods and services the state produces, has been presentation of all the means of production of the state to the market via privatization. Consequences of privatizations which have been introduced to public by economic and social justifications proved that these justifications did not come out right.

To abandon with the social state which is one of the basic principles of the constitution, has been accomplished by violation of state of law which is also one of the principles of constitution and juridical liberalism.

In this study, it has been found out that in Turkey, constitutional principles have been infringed by the privatizations and in this way transformation to economic liberalism interferes with juridical liberalism which is the juridical order of liberalism.

Keywords: Privatization, Constitutional Law, State of Law, Social State, Neo-liberalism

## İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
TABLolar LİSTESİ.....	vii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	viii
GİRİŞ .....	1
I. BÖLÜM : ANAYASA HUKUKU VE DEVLET.....	5
I.1. Anayasa Hukuku ve Anayasacılık.....	5
I.1.1. Anayasa Düşüncesinin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	9
I.1.1.1. Hukuk Devleti .....	13
I.1.1.2. Sosyal Devlet.....	17
I.1.1.3. Hukuk Devleti ve Sosyal Devletin Bağdaştırılması :	
Sosyal Hukuk Devleti.....	22
I.1.2. T.C. Anayasalarında Devletin Nitelikleri, Görevleri ve Temel Felsefesi.....	26
I.1.2.1. 1961 Öncesi Anayasalar .....	26
I.1.2.2. 1961 Anayasası.....	28
I.1.2.3. 1982 Anayasası.....	30
I.1.2.3.1. Anayasa Mahkemesi Kararlarında Hukuk Devleti, Sosyal	
Devlet ve Sosyal Hukuk Devleti.....	33
I.1.2.3.2. Devletin Sosyal ve Ekonomik Görevlerinin Sınırı.....	38

I.2. Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluşu ve Gelişimi.....	41
I.2.1. Serbest Ekonomi Koşullarında Arayış (1923-1929).....	43
I.2.2. Devletçilik (1930-1945).....	45
1.2.2.1. Birinci Sanayi Planı’nın Uygulanması .....	46
1.2.2.2. Devletleştirme veya Ulusallaştırmalar.....	48
I.2.3. Dış Bağımlılığa Doğru (1946-1950).....	50
I.2.4. Demokrat Parti Dönemi (1950-1960).....	51
I.2.5. Planlı Dönem.....	52
I.2.5.1. 1961-1979 Arası.....	52
I.2.5.2. 1980 Sonrası.....	54
II. BÖLÜM : ÖZELLEŞTİRME .....	57
II.1. Özelleştirmenin Kavramsal Çerçevesi.....	57
II.2. Özelleştirme Akımının Ortaya Çıkışı ve Yayılması.....	59
II.2.1. Özelleştirmeyi Gerektiren Yaklaşım: Neo-Liberalizm.....	60
II.2.2. Özelleştirmeyi Zorlayan Kuruluş ve Oluşumlar .....	67
II.2.2.1. Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası.....	67
II.2.2.2. Avrupa Birliği.....	70
II.2.2.3. Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS).....	74
II.3. Özelleştirmenin Amaçları.....	76
II.4. Özelleştirmeye Karşı Yöneltilen Eleştiriler .....	80
II.5. Hükümet Programlarında ve Kalkınma Planlarında Özelleştirme.....	86
II.5.1. Hükümet Programlarına Yansıtış Biçimiyle Özelleştirme .....	86
II.5.2. Kalkınma Planlarında Özelleştirme.....	96

II.6. Özelleştirme Uygulamalarına İlişkin Bazı Sonuçlar.....	100
II.6.1. Özelleştirme ile Etkinlik ve Verimlilik Arasında	
Doğrudan Bir İlişki Var mı? .....	101
II.6.2. Özelleştirme ile Sermaye Tabana Yayıldı mı? .....	105
II.6.3. KİT'ler Devlet Bütçesi Üzerinde Yük müydü?.....	108
II.6.4. KİT'lerin Özelleştirilmesi Devlete Gelir Sağladı mı? .....	112
II.6.5. Özelleştirme Ekonomik Büyüme, Toplumsal Refahı Sağladı mı?.....	113
III. BÖLÜM : ANAYASA VE ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI	
ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME.....	116
III.1. Anayasa ve Özelleştirme .....	116
III.2. Özelleştirmenin Yasayla Düzenlenmesinin Zorunlu Olması.....	124
III.3. Ulaştırma Bakanlığı ile Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Özelleştirme Yüksek Kurulu'na Verilen Yetkiler.....	129
III.4. Özelleştirmede “Gerçek Değer”in Gözetilmesi .....	132
III.5. Bağımsızlık ve Ulusal Güvenlik.....	137
III.6. Rekabet ve Tekelleşme .....	150
III.7. Kamu Hizmeti, İmtiyaz ve Tahkim .....	161
III.8. Özelleştirmeyi Düzenleyen Kanunların ve KHK'lerin Yürürlüklerinin Durdurulması.....	181
SONUÇ .....	193
KAYNAKÇA.....	198
EK: Türkiye’de Özelleştirmeye Yönelik Yapılan Yasal Düzenlemelerin Kronolojik Tablosu	

**TABLolar**

	Sayfa No
Tablo: 1 : 1931-1944 Yılları Arasında Ulusallaştırılan İşletmeler.....	48
Tablo: 2 : Özelleştirmenin Ardındaki Baskılar.....	77
Tablo: 3 : OECD Ülkelerinde Telekomünikasyonun Statüsü.....	148
Tablo: 4 : Sonuçlarına Göre Birleşme, Devralma Dosyaları (1999-2004).....	156
Tablo: 5 : Sonuçlarına Göre Birleşme, Devralma Dosyaları (2005).....	157



**KISALTMALAR**

a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
a.g.i.s.	: Adı geçen internet sitesi
a.g.ö.i.k.r.	: Adı geçen özel ihtisas kurulu raporu
a.g.p.	: Adı geçen plan
a.g.r.	: Adı geçen rapor
a.k.	: Aynı kaynak
A.O.	: Anonim Ortaklığı
A.Ş.	: Anonim Şirketi
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
ANAP	: Anavatan Partisi
Any.	: Anayasa
ATO	: Ankara Ticaret Odası
Bkz.	: Bakınız
ÇAYKUR	: Çay Kurumu
ÇİNKUR	: Çinko Kurşun Metal Sanayi A.Ş
DB	: Dünya Bankası
DSP	: Demokratik Sol Parti
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü

DTP	: Demokrat Türkiye Partisi
DYP	: Doğruyol Partisi
E.	: Esas
EBK	: Et ve Balık Kurumu
EBÜAŞ	: Et ve Balık Ürünleri A.Ş.
GATS	: The General Agreement on Trade in Services – Hizmet Ticareti Genel Anlaşması
GATT	: Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
IMF	: International Monetary Fund - Uluslararası Para Fonu
İDT	: İktisadi Devlet Teşekkülleri
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
Mah.	: Mahkeme
MAI	: Multilateral Agreement on Investment - Çok Taraflı Yatırım Anlaşması
md.	: madde
MEYBUZ	: Meyve ve Buzlu Muhafaza ve Enternasyonal Nakliyat A.Ş.
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
OECD	: Organization for Economic CO-operation and Develoment - Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
ÖİB	: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
ÖYK	: Özelleştirme Yüksek Kurulu

RG	: Resmi Gazete
RP	: Refah Partisi
SAL	: Structural Adjustment Loans - Yapısal Uyarlama Kredisi
SECAL	: Sectoral Adjustment Loans - Sektörel Uyarlama Kredisi
SEK	: Süt Endüstrisi Kurumu
SHP	: Sosyal Demokrat Halkçı Parti
T.A.Ş.	: Türk Anonim Şirketi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TEK	: Türkiye Elektrik Kurumu
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TTAŞ	: Türk Telekom Anonim Şirketi
TÜSİAD	: Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
TZDK	: Türkiye Zirai Donatım Kurumu

## GİRİŞ

Son çeyrek yüzyıldır küreselleşmeden “kaçınılmaz bir süreç” olarak bahsedilmekte, sermayenin çıkarları adına yapılan her düzenlemeye olumlu bakılıp, bunun ekonomik ve hukuksal yapısı oluşturulurken, karşı çıkanlar, süreci anlamayan “dinozorlar” olarak itham edilmektedir. Küreselleşme adı altında dayatılan bu değişimin ilk yansıması, iktisat politikalarında kendisini gösterse de, sadece bununla sınırlı olmadığı anlaşılmaktadır. Gerçekte, sermaye birikim süreçlerinde, kar alanlarının kapsamının genişletilmesinde toplum adına bir kısıtlılık getiren ulus devletin gücünün sınırlandırılmasının, bu kısıtlılığı sağlayan devlete ait tüm güçlerin yönetsel, ekonomik ve hukuksal enstrümanlarının neredeyse tamamının elinden alınmasını sağlayıcı bir süreç yaşanmaktadır.

Sermaye kesimi adına yaşanan bu önemli değişim kendiliğinden gerçekleşmediği gibi toplumsal bir istekten de kaynaklanmamıştır. Küreselleşme olarak ortaya çıkan bu değişim, neo-liberal ekonomik politikaların istekleri doğrultusunda oluşturulmuştur. Neo-liberal yaklaşımın uluslararası kuruluş ve oluşumlar kanalı ile yaşama geçirilen, kar alanlarının kapsamını genişletmeyi amaçlayan, bu nedenle kamu kurum ve kuruluşlarının yerine getirdiği mal ve hizmet üretimini tamamen piyasalaştırmayı amaçlayan bu tutum, özelleştirme yoluyla devletin tüm üretim araçlarının satılarak bir an önce piyasaya sunulmasını amaç edinmiştir. Topluma da kabul ettirmek istenen bu politikada çok yoğun bir kampanya ve buna bağlı olarak uygulamalar hayata geçirilmiştir. Pek çok kamu işletmesine yeni yatırımlar yapılmayarak yaptığı iş ve sunduğu hizmet yetersiz, asalak bir yapı olarak gösterilmeye çalışılmıştır. Yoğun bir propaganda ile

toplumu ikna etmede önemli başarı sağlanmıştır. Ulus devletin egemenliği bir yana, toplumun önemli kesimi kendi çıkarlarının nerede olduğunu anlayamaz hale gelmiş, sermaye adına kar alanlarının kapsamını genişleten ve sermaye birikiminin önündeki engelleri kaldıran bu özelleştirmeleri kaçınılmaz görmüştür. Bu, zoraki yaratılan meşruiyet, daha sonra yasal düzenlemelere dönüştürülmeye başlanmıştır.

Her ne kadar, hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü ilkesinin önemi sıkça telaffuz edilse de, bunun gerçek anlamda uygulamaya sokulmaması, ideolojik bir tercih olan özelleştirme konusunda, siyasal yapısı gereği daha esnek olan yasama ve yürütme organları ile siyasal ve ekonomik sistemin değiştirilmesi taleplerinden daha az etkilenen ve görevi hukuki düzeni korumak ve kollamak olan yargı arasında çelişki ve çatışmalara yol açmıştır. Öyle ki, gelinen süreç, hukukun ve anayasanın en önemli kavramlarından biri olan hukuk devletini tartışmalı hale getirmiştir.

Hukukun ve devletin amacı nedir? Bir devletin temel direği olan anayasaların iktidarı sınırlamaktan başka bir işlevi yok mudur? Sadece iktidarı sınırlamaya indirgense bile, bu büyük dönüşüm yaratılmaya çalışılırken iktidar kendisinin anayasa ile sınırlı olduğunu kabul etmiş midir? Ülkemizde gerçekleştirilmeye çalışılan özelleştirme, küresel anlamda bir değer olarak vurgulanan hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü ilkelerine uygun olarak mı yürütülmüştür? Bu sorular özelleştirmenin, ekonomik bir tercih olarak görüp, teknik anlamda inceleyen iktisat bilimi ile devletin işlevlerinin sınırlanması bağlamında ele alan siyaset bilimi dışında, hukuk ve hukuk biliminin de ilgi alanına girdiğini göstermektedir.

“Türkiye’de özelleştirmelerin Anayasa’ya aykırı olarak gerçekleştirildiği” tezi çalışmanın temel varsayımını oluşturmaktadır. Türkiye’de özelleştirmeye ilişkin çıkarılan bir çok yasal düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Anayasa

Mahkemesi, iptal kararlarının gerekçelerinde genel olarak; “özelleştirmeler yasalarla düzenlenmeli”, “özelleştirme nedeni ile ülkenin bağımsızlığı tehlikeye düşmemeli”, “özelleştirme tekellerin oluşmasına yol açacak şekilde yapılmamalı”, “özelleştirmeyle kamu malları korunmalı ve bu anlamda gerçek değerleri saptanarak satışları yapılmalı” şeklinde vurgulamalara yer vermiştir. Anayasa Mahkemesi’nin bu vurgularının sınanması ise çalışmanın alt varsayımlarını oluşturmaktadır.

Bu araştırma ile bir hukuk devleti olduğunu iddia eden Türkiye Cumhuriyeti Anayasa’sı ve en üst yargı organı Anayasa Mahkemesi tarafından özelleştirmeye ilişkin olarak verilen kararlardaki gerekçeler doğrultusunda Türkiye’de yapılan özelleştirmeler hukuksal boyutuyla incelenip değerlendirilmiştir.

Bu araştırma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, Anayasa ve Anayasa Hukukunun ne olduğu ve kapsamı ele alınmıştır. Anayasal düşüncenin gelişim çizgisi, hukuk devleti ve sosyal devlet bağlamında incelenerek, çağdaş anayasacılığın en önemli ilkesi olan “Sosyal Hukuk Devleti”nin anayasalarla nasıl bağdaştırıldığı ve sosyal devletin ulusal kalkınma ile sağlanabileceği gerçeğinden hareketle bu olguyu hayata geçiren Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) kuruluş ve gelişim süreci dönemlere ayrılarak incelenmiştir.

Araştırmanın ikinci bölümünde, özelleştirmenin kavramsal çerçevesi çizilerek özelleştirme akımına yol açan ideolojik yaklaşım ile bu yaklaşımın yayılmasını sağlayan oluşum ve kuruluşların etkisi, özelleştirme gerekçeleri ile bu gerekçelerin Türkiye’de hükümet programları ile kalkınma planlarına nasıl yansıtıldığı, özelleştirmeye karşı yöneltilen eleştirilerin neler olduğu araştırılmıştır. Bu bölümün sonunda, özelleştirmeye ilişkin gerekçelerin gerçeği yansıtıp yansıtmadığı özelleştirmelerin başladığı tarihten günümüze kadar bazı somut örneklerle incelenmiştir.

Araştırmanın üçüncü bölümünde ise, Anayasa ve Anayasa Mahkemesi kararları çerçevesinde, Türkiye’de özelleştirmelere ilişkin çıkarılan yasal düzenlemelerin, Anayasa’ya uygunluğu sorgulanarak ve Anayasa Mahkemesi’nin özelleştirmelerle ilgili aldığı kararlarda Anayasa’nın ruhuna, felsefesine uyup uymadığı araştırılmıştır.

## I. BÖLÜM: ANAYASA HUKUKU VE DEVLET

### I.1. Anayasa Hukuku ve Anayasacılık

Anayasaların hukuki ve siyasi olmak üzere iki anlamı bulunmaktadır. Anayasanın devletin statüsü olması, hukuki niteliği iken, devlet iktidarını sınırlaması, kişi hak ve özgürlüklerini güvence altına alması da siyasi niteliğini ortaya koymaktadır.<sup>1</sup>

Devlet iktidarını sınırlaması, 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi'nin 16. maddesindeki “hakların güven altına alınmadığı, kuvvetler ayrılığının yapılmadığı bir toplumda anayasa yoktur” ilkesi anayasal devlet ile anayasalı devleti birbirinden ayırır.<sup>2</sup>

Kamu gücünün nasıl kullanılması gerektiğini belirleyen temel sistem olan ve ulusun bir siyasal varlık olarak nasıl hareket edeceğini, ulusun nasıl ve kimler tarafından yönetilebileceğini, yönetilenlerin hak ve yükümlülüklerini ortaya koyan anayasa çeşitli şekillerde tanımlanabilmektedir.

Friedrich'in, “hükümeti sorumlu kılan, hakça mücadeleyi sağlayan kurallar bütünü”<sup>3</sup> olarak tanımladığı anayasa, Stern'e göre, siyasal toplumun amaçlarını ve çıkarlarını gerçekleştirirken ulusun, sınırları içinde hareket etmeyi taahhüt ettiği bir çerçevedir.<sup>4</sup> San'ın, toplum içi tüm süreçlerin birbiriyle uyumlu bir biçimde oluşmasını sağlamak, yani “toplumsal bütünleşme”yi tam anlamı ile gerçekleştirmek<sup>5</sup> olarak açıkladığı anayasa, Kaboğlu'nun ifadesi ile “bir uzlaşma metni”, “toplumsal uzlaşma” belgesi,

<sup>1</sup> Erdoğan Teziç, (1991), *Anayasa Hukuku*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, s. 2.

<sup>2</sup> a.k., s. 2.

<sup>3</sup> Carl J. Friedrich, (1999), *Sınırlı Devlet*, Çeviren: Mehmet Turhan, Gündoğan Yayınları, Ankara, s. 47.

<sup>4</sup> Klaus Stern, (2001), “Küresel Anayasacılık Hareketleri ve Yeni Anayasalar”, Çeviren: Ayhan Tekinsoy, *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı, 9-13 Ocak*, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, s. 46-47.

<sup>5</sup> Coşkun San, (1974), *Anayasa Değişiklikleri ve Anayasa Gelişmeleri*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No: 85, Ankara, s. 131.



çatışmaları barıştırma özelliği ya da “kurumlar dengesi ve işleyiş güvencesi” olma özelliklerini taşımaktadır.<sup>6</sup> Çağlar’a göre “anayasal sistem, sosyal bütünün potansiyel ya da gerçek bir uzlaşmazlık içindeki parçalarını, genel yararı temsil ettiği varsayılan bir Yönetim altında birarada tutma ve denetleme prosedür ve teknikleri bütünüdür”.<sup>7</sup>

Erdoğan’a göre ise, “ ‘Anayasacılık’<sup>8</sup> yönetimde keyfiliğin olmaması, siyasi yönetimin anayasal kurallarla çerçevelenmesi anlamını taşımaktadır. Anayasal bir devlette siyasi iktidarın yetki alanı konu bakımından sınırlı olduğu gibi, iktidarın kullanımı da objektif kurallar çerçevesinde gerçekleşir”.<sup>9</sup>

Teziç, anayasa hukukunun ilk biçimsel kaynağı olan anayasayı, “bir devletin temel yapısını, kuruluşunu, iktidarın devrini ve devlet iktidarı karşısında bireylerin özgürlüklerini düzenleyen belgedir” diye tanımlayarak hukuki ve siyasi yönünü birlikte ele almıştır.<sup>10</sup> Buna ek olarak, Soysal’ın vurguladığı gibi<sup>11</sup> “normlar hiyerarşisinin en üst kısmında bulunan ve çıkarılacak yasaların uymak zorunda olduğu temel ilkeleri de gösteren Anayasa, aynı zamanda, “öbür yasaların üstünde, onlardan daha temelli, daha geniş kapsamlı, neredeyse onları doğuran, onlara analık eden, dayanak olan bir yasa”dır.<sup>12</sup>

<sup>6</sup> İbrahim Kaboğlu, (1998), “Nasıl Bir Çağdaş Anayasa ve Anayasa Yargısı?”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt : 15, s. 185-186.

<sup>7</sup> Bakır Çağlar, (1990), “Anayasa Mahkemesi Kararlarında ‘Demokrasi’ ”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt: 7, s. 64.

<sup>8</sup> “Anayasacılık” la uğraşmak demek, iktidarı bölerek hükümetin faaliyeti üzerinde etkin sınırlandırılmaların getirilmesi ve sürdürülmesini sağlayan yöntemleri ve teknikleri araştırmak demektir. Friedrich, a.g.e., s. 29.

<sup>9</sup> Mustafa Erdoğan, (1997), *Modern Türkiye’de Anayasalar ve Siyasi Hayat*, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 12

<sup>10</sup> Teziç, a.g.e., s. 6.

<sup>11</sup> Mümtaz Soysal, (1992), *Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, 9. Baskı, İstanbul, s. 8.

<sup>12</sup> Devletin hukuka bağlanması, hukukun birbirlerine bağlı normlar hiyerarşisi biçimi altında yeni oluşumu, 19. yüzyıl sonunda ve 20. yüzyıl başında hukuk devleti kavramı ile sistemleştirilmiştir. Normlar hiyerarşisi ilkesi ile devlet organlarının üstün normlara bağlı kalması ve hukuk tarafından sınırlanmış bir devlet yapısı sağlamış ve hukuk devleti kavramını daha anlamlı hale getirmiştir. İbrahim Ö. Kaboğlu, (1998), “Türkiye’de Hukuk Devletin Gelişimi”, *Hukuk Devleti*, Hazırlayan: Hayrettin Ökçesiz, Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi

Anayasa hukukunun araştırma konusunun kapsamı hakkında da farklı düşünceler bulunmaktadır. Anayasa hukukunun sistemsiz, dağınık ve metotsuz olduğu, üstelik anayasa alanında objektif bilimsel doğrular olamayacağı, bu nedenle anayasal sistemin tüm toplumsal alanı kapsayacak biçimde genelleştirilemeyeceği ileri sürülmüştür. Bu düşünceye göre, sosyal sisteme ilişkin normlar, anayasa ile değil “sosyal ahlak”la sınırlı bir konudur.<sup>13</sup>

Ancak, sosyal bilimlerin her alanında olduğu gibi, anayasa hukukunun da konusu ve yöntemi, yaşanan çağın özellikleri, kişi ve toplumun ihtiyaçları doğrultusunda anlam kazanır.<sup>14</sup> Bu nedenle Teziç’in de değindiği gibi anayasa hukukunun ilk temel kaynağı olan anayasanın oluşturulmasında kaçınılmaz temel veya hareket noktalarını, sosyolojik veya gerçek kaynaklar yani, bir ülkenin sosyal, ekonomik, kültürel ve ideolojik koşulları oluşturmaktadır. Bu nedenle, “anayasayı yapan kurucu güç, ülkenin temel ekonomik yapısını ve tarihi koşullarını, zaman içinde elde edilen değer yargılarını, kısaca toplumdaki birikimi görmezlikten gelemmez”.<sup>15</sup>

Anayasa’nın ne olduğu, neleri içerdiği ve anayasa hukukunun araştırma konusunun kapsamı hakkında farklı düşünceler, anayasa hukukunun çağa uygun olarak gelişmesi nedeniyle kapsamının da değişmesinden kaynaklanmaktadır. 18. yüzyılda Fransız Devrimi, anayasayı bir sözleşme, “eski düzenleri yıkan yeni bir siyasi hayatın dinamik bir unsuru” saymış ve “tamamen akli ve mantıki (lojik) bir inşa faaliyetine girişmiştir”.<sup>16</sup> Ancak, zaman içerisinde gelişen sosyal ve ekonomik koşulların zorlaması, anayasa

---

Arkivi Yayınları No: 4, İstanbul, s. 90-92.

<sup>13</sup> Erdoğan, a.g.e., s. 16-17.

<sup>14</sup> Tarık Zafer Tunaya, (1975), *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2047, 3. Baskı, İstanbul, s. 1.

<sup>15</sup> Teziç, a.g.e., s. 6.

<sup>16</sup> Tunaya, a.g.e., s. 24.

hukukunu dar çerçevesinden çıkarmış ve “siyasi ve sosyal gerçeği, *tüm olarak ve her yönüyle*” inceleyen bir bilim dalı yapmıştır.<sup>17</sup>

Böylece, Stern’in de değindiği gibi, “modern anayasacılık geçen 250 yıllık dönemde, bir çok ülkeyi aşama aşama anayasal devlet haline getirmiştir”.<sup>18</sup> Bunun anlamı, anayasacılığın, siyasal iktidarın sınırlanması anlayışı ile örtüşse de, anayasanın salt bu amaçla hazırlanmış bir belgeye indirgenemeyeceği gerçeğidir.<sup>19</sup> Bu bağlamda, “anayasalar ulusların yaşamında çoğu kez ileriye dönük ve daha iyi bir yaşam düzeyi oluşturmayı amaçlayan toplumsal atılımların simge”<sup>20</sup> si olmak zorundadır.

18. ve 19. yüzyıl anayasacılığında çok daha fazla demokratik olan<sup>21</sup> hükümetlere ve özellikle yasama organlarına “ulusal hedefler” niteliğinde görevler yükleyen modern anayasacılık<sup>22</sup> Stern’e göre şu özelliklere sahip olmalıdır<sup>23</sup>:

- Düzenleyici bir işleve sahip olması gereken anayasa, devletin siyasal faaliyet alanı için bir çerçeve oluşturmalıdır. Yönetimin yasal bir yönetim olmasını sağlamalı ve genel hukuk düzeninin kaynağı ve en önemli parçası olmalıdır. Egemenliğin kullanımı ona aykırı olmamalıdır.

- Toplum hayatını biçimlendirmek üzere siyasal iktidara ve özellikle yasama

<sup>17</sup> a.k., s. 27; Tunaya’nın şu soruları son derece anlamlıdır: “< Onsekizinci yüzyıl terimleriyle düşünüp, yirminci yüzyıl koşulları ile yaşamak > yoluna mı gidelim ve vardığımız sonuçlarla görmek istediğimiz - fakat, ısrarımıza rağmen var olan - olaylar arasında akıl durdurucu bir uçurum mu yaratalım?” a.k., s. 30.

<sup>18</sup> Stern, a.g.e., s. 55.

<sup>19</sup> İbrahim Ö. Kaboğlu, (2004), “Hukuktaki Küresel Eğilim”, [www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=107579](http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=107579) Erişim Tarihi 3.6.2005.

<sup>20</sup> Cahit Talas, (1981-1982), “Sosyal Haklar ve Türk Anayasalarında Sosyal Hakların Evrimi”, *İnsan Hakları Yıllığı*, Yıl: 3-4, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi, Ankara, s. 38.

<sup>21</sup> Friedrich, a.g.e., s. 24.

<sup>22</sup> Stern, a.g.m., s. 49.

<sup>23</sup> a.k., s. 51-53.

organına talimat ve görevler vermelidir. Modern devletler, ulusun toplumsal hayatını biçimlendirme görevinden vazgeçemezler ve gece bekçisi devlet olmak istemezler.

- Anayasa, toplum hayatının temel ve sarsılmaz yapısını oluşturan bir istikrar kaynağı olmalıdır. Demokratik anayasa, demokratik niteliği gereği halihazırdaki çoğunluğun geçici hevesiyle değiştirilememeli, derin tartışmalar sonrasında oluşturulan, halkın yerleşik ve sürekli iradesinin bir ifadesi olmalı, sadece bugünün değil geleceğin de ihtiyaçlarını karşılayabilmelidir.

- Anayasa ülkenin siyasal ve sosyal tüm gruplarını bir araya getirebilmeli, her şeyden çok iç barışı koruyabilmelidir. Devletin bütünlüğü, sosyal refahın sağlanması gibi genel nitelikli ulusal hedefleri içeren anayasalar yalnızca ulusal standartların oluşmasına değil aynı zamanda bütünleşmeye de zemin hazırlar ve ulusun sosyal ve kültürel değerlerini kapsar.

- Anayasanın, anayasacılığın ilk olarak ortaya çıkış döneminde vazgeçilmez olan ve günümüzde de büyük öneme sahip bulunan diğer işlevi de, iktidar üzerindeki hukuksal sınırları belirlemek ve iktidarın denetlenebilir kalmasını sağlamaktır. “Bu işlev, devleti kuvvet kullanımına dayanmaktan hukuka dayanan devlete yani anayasal devlete dönüştürmüştür” olup aynı zamanda, kuvvetler ayrılığının ve II. Dünya Savaşı sonrasında oluşturulan anayasa yargısının oluşturulmasının da amacıdır.

### **I.1.1. Anayasa Düşüncesinin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi**

Anayasa sözcüğü ilk kez Aristoteles tarafından antik çağda kullanılmıştır. Sosyal gerçekliğin hukukun oluşumundaki önemini vurgulayan ilk düşünür olan ve “devlet toplumun özüdür” diyen Aristoteles’e göre devletin amacı, insanları sadece bir araya getirmek değil, bir arada iyi yaşamalarını sağlamaktır. Uygar toplum, erdemi, insanlık

onurunu öne alan topluluktur.<sup>24</sup> Daha o dönemde, yasaların, devlet gücünün nasıl dağılacığını, nasıl düzenleneceğini gösteren anayasaya uygun olması gerektiğini söyleyen Aristoteles'e göre, yasa yürütmeyi sağlayabilme aracıdır. Bu nedenle yasalar hükümetlere göre değişir ancak anayasaya aykırı olamaz.<sup>25</sup> Bugün neredeyse tüm anayasalarda yer alan kuvvetler ayrılığı ilkesinin önemi, daha ilk çağlarda Aristoteles tarafından görülmüştür. Aristoteles adalet, düzen ve kanun egemenliğinin yerleşmesinin yasama, yürütme ve yargı organlarının ayrı ayrı kurulup görev yapmaları ile mümkün olabileceğini ve bunun denetim, eşitlik ve özgürlük sağlanması için zorunlu olduğunu savunmuştur.<sup>26</sup> Aristoteles aynı zamanda adalete içerik kazandıran ve adalete ilişkin ilkeleri günümüzde dahi geçerli olan bir filozof olarak kabul edilmektedir.<sup>27</sup>

Skolastik felsefenin en büyük temsilcisi ve ortaçağın en önemli düşünürü olan 1224-1274 yılları arasında yaşayan hukuk ve devlet görüşlerini ortak yarar kavramı ile kaynaştıran Sain Thomas D'Aquin (Aquin'lu Thomas), kişisel yarar ile toplumsal yararın birbirine benzemediği bu nedenle, ortak yararın, kişisel yararların toplamı olamayacağı düşüncesindedir.<sup>28</sup> Sosyal ve siyasal bir yaratık olan her insan, ihtiyaçlarının sınırsızlığı karşın gücü ve yeteneklerinin sınırlı olması karşısında, iyi yaşamak için bir topluma

<sup>24</sup> İlhan Akın, (1987), *Kamu Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul, s. 12-14.

<sup>25</sup> a.k., s. 21.

<sup>26</sup> Niyazi Öktem, (1983), *Hukuk Felsefesi (Ders Notları)*, Der Yayınları, İstanbul, s. 125-126.

<sup>27</sup> Ancak Friedrich göre, o dönemde düşünürler, modern kişisel haklar ve özgürlükler düşüncesi ile değil "iyi bir hayat ve adaletin hüküm sürdüğü düzgün-düzenlenmiş bir topluluk" düşüncesinden hareket etmekte olup, bu da eski ve yeni anayasacılık arasındaki farklılığı göstermektedir. Friedrich, a.g.e., s. 45; aynı şekilde Erdoğan da Yunan siyasi düşüncesinde devletin keyfi güç kullanımının sınırlandırılmasının söz konusu olmadığı gerekçesi ile Devlet iktidarının kurallarla sınırlandırılması ve siyasal alanda keyfiliğin önüne geçilebilmesini sağlanması nedeniyle, anayasa düşüncesinin modern çağa ait bir düşünce olduğunu, anayasaların asıl amacının, devleti sınırlayan ilkeler koymak, devleti ilke ve kurallarla bağlamakla sınırlı olduğunu ifade etmektedir. Mustafa Erdoğan, (1997), *Anayasal Demokrasi (Anayasa Hukuku'na Giriş)*, Siyasal Kitabevi, 2. Baskı, Ankara, s. 14-15.

katılmak ister. Belirtilen bu toplum doğal bir kuruluş olan devlettir. Kaynağı olan toplum adına kullanılan iktidarın görevi; ortak yararı, ortak iyiliği gerçekleştirmek, düzeni ve kişilerin güvenliğini, ihtiyaçlarını ve mutluluğunu sağlamaktır.<sup>29</sup> Düşünür yasayı, “toplumu yönetme görevini üstlenmiş yöneticilerin ortak yararı sağlamak için koyduğu ve ilan ettiği bir akıl buyruğu” olarak tanımlamıştır.<sup>30</sup> Thomas Aquin, yasanın amacının, her şeyden önce ve temel ilke olarak ortak iyiliği gerçekleştirmek olduğu, ortak iyiliğe aykırı yasaların adil yasalar olmadığı düşüncesindedir.<sup>31</sup>

Ortaçağ Katolik düşünürlerince öne sürülen mutlak “Tanrı Yasası” düşüncesinin ardından, anayasa çağdaş anlamda, 17. ve 18. yüzyıllarda Thomas Hobbes, John Locke ve Jean Jacques Rousseau’nun geliştirdikleri toplum sözleşmesi ve doğal hukuk öğretisi ile anlam kazanmıştır.<sup>32</sup> Anayasa ve anayasacılığın temelinde hak ve özgürlük talepleri (siyasal liberalizm) yatmaktadır. Liberalizm, Avrupa’da aristokrasi ve burjuva arasındaki çatışmaya koşut olarak doğmuştur. Ticaret devrimi sonucunda gelişen ve zenginleşen burjuva sınıfının siyasal iktidar karşısında büyük bir güç olarak ortaya çıkmasına rağmen, iktidarın sınırsız egemenliği karşısında mülkiyet hakkı herhangi bir anlam ifade etmemiştir. Burjuva sınıfı, aradığı haklarının korumasını sağlayıcı felsefi ve sosyolojik gerekçeleri, antik çağdan itibaren ileri sürülen eşitlik ve özgürlüğün doğuştan kazanılmış haklar olduğu görüşünde bulmuş ve bu ilkelere sıkıca sarılmıştır.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> Akın, a.g.e., s. 52.

<sup>29</sup> Ayferi Göze, (1983), *Siyasal Düşünce Tarihi*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, s. 97.

<sup>30</sup> Göze, a.g.e., s. 93; Akın, a.g.e., s. 54-55.

<sup>31</sup> Göze, a.g.e. s. 95, Akın. a.g.e. s. 55.

<sup>32</sup> Locke’a göre toplumun kurulması, daha iyinin -özgürlük ve güvenliğin- araştırılmasını hedefler. Montesquieu’de iktidarın sınırlandırılması kaygısı öne çıkar. Rousseau, insan özgürlüğünü hareket noktası alır. İbrahim Ö. Kaboğlu, (1994), “Hak ve Özgürlükler Anlayışındaki Gelişmelerin Anayasa’ya Yansıtılması Sorunu”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt: 11, s. 238.

<sup>33</sup> Niyazi Öktem, (1994), “Adalet Kavramı ve Sosyal Realite”, *Adalet Kavramı*, Editör: Adnan Güriz, Türkiye

Feodalite-burjuva çelişkisi sonucu doğan ve günümüzde I. kuşak haklar olarak adlandırılan kişi hak ve özgürlükleri bu büyük düşünce akımlarının etkisi ile dönemin İngiliz, Amerikan ve Fransız haklar bildirelerinde yer alarak hukuk düzeninin yapı taşları haline gelmişlerdir. Adı geçen bildireler üzerinde siyaset ve hukuk felsefesinin katkısını belirleyen okul ve kuramlar ile 19. yüzyıl anayasaları, ticaret ve sanayi burjuvazilerinin elde ettikleri toplumsal, iktisadi ve siyasal kazanımları hukukileştirmişlerdir.<sup>34</sup>

1789 Devrimi sonucunda ilan edilen ve liberalizmin, haklar ve özgürlükler listesi niteliğini taşıyan “Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi”nde yer alan “insanlar hukuk yönünden eşit doğar ve yaşarlar” ifadesi ile eşitlikten kastedilen Akın’ın deyimi ile, kişinin ailesinden gelen ünvanlara sığınıp diğer insanlara “üstünlük taslama” olanağının kalmamasıdır. Ancak, hiç bir ekonomik sorunu bulunmayan ve üstelik ekonomik yapıyı da kendisi düzenleyen burjuvazi için önemli olan sadece hukuksal anlamda, biçimsel bir eşitlikti.<sup>35</sup>

Özgürlük ise, burjuvazinin kendini geliştirebilmesi, düşüncelerini yayabilmesi ve nasıl bir düzen kurulacağını anlatabilmesi için gerekiyordu.<sup>36</sup> Aynı zamanda John Locke’nin bireysel özgürlüğün en önemli öğelerinden biri olarak kabul ettiği mülkiyet özgürlüğü savı da, mülkiyeti, aristokratlar ve krallar gibi doğuştan ayrıcalıklı kesimin egemenliğinden kurtarmaya yönelik olmuş<sup>37</sup>, Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi’nde

---

Felsefe Kurumu, Ankara, s. 53-56.

<sup>34</sup> İbrahim Ö. Kaboğlu, (2001), “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar”, *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, 9-13 Ocak, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, s. 104; İlk anayasal belgeler mutlak iktidarın yetkilerini sınırlamak için getirilmiş olup, halk ile siyasal iktidarı temsil eden hükümet arasında olması öngörülen bir anlaşma ya da sözleşme düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Siyasal iktidarın herkesin iyiliği ve güvenliği için çalışması karşılığında, bireyler yasalara uymayı kabul ederler.

<sup>35</sup> Akın, a.g.e., s. 124-125.

<sup>36</sup> Ahmet Taner Kışlalı, (1991), *Siyasal Sistemler*, İmge Kitabevi, Ankara, s. 49.

<sup>37</sup> Niyazi Öktem, (1977), *Özgürlük Sorunu ve Hukuk*, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 2318, İstanbul, s. 220.

de mülkiyet, dokunulmaz ve kutsal bir hak olarak yer almıştır.<sup>38</sup>

Sonuç olarak bu dönemde anayasacılık, “kendini gerçekleştirme ve kendini ifade etme özgürlüğü üzerine getirdiği baskıcı sınırlamaları ile monarşik mutlakiyetçiliğe karşı ve iktidarın yoğunlaşmasına”<sup>39</sup>, derebeylik düzenine, din adamlarının ve aristokratların ayrıcalıklarına<sup>40</sup> bir tepki olarak ortaya çıkmıştır.

Liberal burjuva toplumunun talebi olan özgürlüklerine karşı devlet tarafından müdahale edilmemesi ve devletin bu anlamda anayasa ile sınırlandırılması düşüncesi, günümüzde kullanılan ve anayasalara yansıtış biçimi olan “Hukuk Devleti” kavramına götürmektedir.

#### **I.1.1.1. Hukuk Devleti**

Hukuk devleti (Rechtsstaat), kavramı Alman dilinin özgül bir ürünüdür. Deyim önce despotluğa ve teokrasiye, daha sonra polis devleti karştı kullanılan bir kavram olmuştur. Bu deyim daha sonra keyfiliğin, gücün veya zorbalığın hüküm sürdüğü devletin karştı olarak kullanılmaya başlanmıştır.<sup>41</sup>

Günümüzde sıkça kullanılan hukuk devleti kavramı tanımlanması çok zor bir kavramdır. Çünkü hukuk devleti kavramının soyut olması, amaca göre yorumlanmasına neden olmaktadır. Bu nedenle de “tehlikeli” bir kavram<sup>42</sup> olarak nitelendirilmektedir.

<sup>38</sup> Bildiride mülkiyet hakkının yasalarca belirlenecek durumlar dışında ve mal sahibine önceden bir tazminat ödenmeden, hiç kimsenin bu haktan yoksun bırakılamayacağı da belirtilmiştir.; “Kutsal ve dokunulmaz” olduğu belirtilen tek hakkın mülkiyet hakkı olmasını Kışlalı, “kent soylular, mülkiyet hakkının tehlikeye düştüğünü düşündükleri durumlarda özgürlüklerden ve hatta yasalar önünde eşitlik ilkesinden bile vazgeçebileceklerini göstermişlerdir” sözleri ile değerlendirmektedir. Kışlalı, a.g.e., s. 49.

<sup>39</sup> Friedrich, a.g.e, s. 30.

<sup>40</sup> Akın, a.g.e., s. 308.

<sup>41</sup> Peter Gilles, (1998), “Hukuk Devleti İçin Hukuksal Olgular Araştırması”, *Hukuk Devleti*, Hazırlayan: Hayrettin Ölçesiz, Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi Yayınları No: 4, İstanbul, s. 226-227.

<sup>42</sup> a.k., 227; “Hukuk devleti kavramı hem soyutluğu nedeniyle içi boş ve belirsiz hem de içerik olarak dolgundur. Hiçbir şey ifade etmediği gibi çok şey de ifade ettiğinden istenildiği gibi yorumlanmaya açıktır.”



Hukuk devleti kavramı, Ökçesiz'in de belirttiği gibi, “bir ide, bir hukuki, siyasi kurum, anayasal bir buyruk olarak kendi toplumsal gerçekliği ile düşünülmediğinde, [...] çoğu zaman art niyetlerin saklanması, aldatma ve oyalamalar için kullanılmaktadır”.<sup>43</sup> Çağdaş devletlerin hukuk devleti olmakla, hukukun üstünlüğü ilkesine bağlı kalmakla övüldüğü bu kavram, aynı zamanda “iktidar aracılığı ile her tür ideolojiyi dayatmanın ve gerçekleştirmenin, her tür siyasi, sosyal ve ekonomik çıkarı ‘sözde meşru’ (pozitif hukuka uygun) zeminde elde etmenin en rasyonel ve en kolay aracı” olarak da kullanılabilir.<sup>44</sup>

Siyasal düşüncenin temel öğelerinden sayılan, düşünsel kökeni antikçağdan başlayıp orta çağa kadar uzanan ve özünü, devlet gücünün hukuka bağlanmasında ve ölçülü kılınmasında, kişisel özgürlüğün korunmasında bulan<sup>45</sup> hukuk devleti, günümüzde çağdaş bir çok toplumun siyasi amacı durumuna gelmiş ve yine siyasi söylemlerin başta gelen öğesi olan insan hakları kavramı ile bütünleştirilmiştir.<sup>46</sup>

19. yüzyılın başında “Hukuk Devleti” kavramı, Almanya’da, o dönemde monarşiden vazgeçmeden devleti yeniden düzenlemek amacıyla, cumhuriyetçi ve demokratik düşüncelere alternatif olarak geliştirilmiştir.<sup>47</sup> Anayasacılığı, sınırlı devlet anlayışının sembolü ve genellikle bireylerin özgürlüğünü amaç edinen bir devlet sistemi olarak kabul eden ve bu anlamı ile 19. yüzyılda zirveye doğru ilerleyen hukuk devleti

---

a.k., 227.

<sup>43</sup> Hayrettin Ökçesiz, (1998), “Hukuk Devleti Olgusu”, *Hukuk Devleti*, Hazırlayan: Hayrettin Ökçesiz, Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi Yayınları No: 4, İstanbul, s. 44.

<sup>44</sup> Ali Şafak Balı, (2005), “Hukuk ve Toplumsal Gerçeklik”, *Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi* 11. Kitap, Hazırlayan: Hayrettin Ökçesiz, İstanbul Barosu, İstanbul, s. 128-129.

<sup>45</sup> Hayrettin Ökçesiz, (1998), “Hukuk Devleti”, *Hukuk Devleti*, Hazırlayan: Hayrettin Ökçesiz, Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi Yayınları No: 4, İstanbul, s. 17-18.

<sup>46</sup> Ökçesiz, *Hukuk Devleti Olgusu*, s. 53.

<sup>47</sup> Mithat Sancar, (2005), “Anayasal Demokrasi: Sınırlı İktidara Giden Yol”, *Demokrasi ve Yargı*, Editör:

düşüncesi, Adam Müller ve Frederich Julius Stahl gibi muhafazakar; Robert Mohl, Rudolf Gneist ve Otto Baehr gibi liberal devlet kuramcılarında yankısını bulmuştur.<sup>48</sup>

Ancak, Hukuk Devleti kelimelerinin kullanılmamış olmasına rağmen, 1797’de Kant’ın “Ahlakın Metafiziği”nde önerdiği devletin, günümüz hukuk devletinden farklı olmadığı<sup>49</sup> ileri sürülmektedir. Kant’ın teorisine göre, devlet, hukuk yasaları altında bir araya gelmiş insanların birliği olduğundan,<sup>50</sup> kişilerin özgürlük içinde gelişebilmesinin yanı sıra devletin de hakkaniyet içinde gerçekleşebilmesi amacıyla devlet, hukuka uygun bir biçimde düzenlenmeli ve hukuka uygun hareket eden bir toplumsal kuruluş olmalıdır.<sup>51</sup>

Hukuk devleti anlayışı, 18. yüzyılın sonlarından itibaren siyasal belgelere yansımaya başlamıştır. İlk ve en önemli örnekleri Amerikan Bildirileri ile 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi’dir. Söz konusu bildiriler egemenliği halka vermişler<sup>52</sup>, güçler ayrılığı ilkesini benimsemişler, insanın doğuştan bir takım haklara sahip olduğunu, topluma katılmakla bu haklardan yoksun bırakılmayacaklarını kabul etmişler ve iktidarı bu haklarla sınırlamışlardır. Kısaca bu bildirilerle, kişilerin özgürlük içinde gelişmeleri ile birlikte, hukuka bağlı, hukuka göre düzenlenmiş bir devlet sistemi benimsenmiştir.

Hukuk devleti yoluyla devlet gücünün sınırlanmasını sağlayacak önlemler; devletin üstün, bağlayıcı güce sahip bir hukuk metni (anayasa) ile çevrenmesi, devlet

---

Ozan Ergül, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, s. 46.

<sup>48</sup> Ernst Rudolf Huber, (1998), “Modern Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet”, *Hukuk Devleti*, Hazırlayan: Hayrettin Ökçesiz, Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi Yayınları No: 4, İstanbul, s. 59.

<sup>49</sup> Huber, a.g.m., s. 63.

<sup>50</sup> Ökçesiz, Hukuk Devleti, s. 19.

<sup>51</sup> Huber, a.g.m., s. 59.

<sup>52</sup> 1789 Devrimi’nden sonra “ulusal egemenlik” kavramının ortaya atılmış olmasına rağmen egemenliğin, o ulusun her bir bireyi tarafından kullanılması söz konusu değildir. Ulus adına egemenliği kullanacak olanlar, sadece yüksek düzeyde vergi ödeyen “etkin yurttaşlar” dır. Kışlalı, a.g.e., s. 49.

gücünün değişik organlar arasında paylaştırılması (kuvvetler ayrımı ilkesi)<sup>53</sup>, devletin bütün faaliyetlerinin hukuk kurallarına bağlanması (hukukun egemenliği ve hukuksal güvenlik ilkeleri) ve bu bağlılığın bağımsız yargı organlarınca yürütülecek bir yargısal denetime tabi olmasıdır.<sup>54</sup>

Ökçesiz'in de belirttiği gibi “biçimsel hukuk devleti” ni sağlayıcı bu ilkeler olsa olsa bir yasa devletine ait ilkeler olup ve anayasa yargısı, bu tipten en son aşamalarından biridir. Bu kurgunun burjuva toplumuna ait bireyin, yaşam, özgürlük ve mülkiyet taleplerinde en yüksek doyumunu verebilecek ve sürekli yolunu açabilecek bir devlet tasarımı olduğunu ifade eden Ökçesiz'e göre, bu anlamla sınırlı tutulan hukuk devleti anlayışı “burjuva sınıfının devlete karşı savaşımının bir nevi parolasıdır”.<sup>55</sup> Çünkü Sancar'ın ifadesiyle, bireysel ve siyasal özgürlük, kuvvetler ayrılığı, hukuksal güvenlik, parlamentarizm gibi unsurlarla belirlenen devlet anlayışı; burjuva toplumunun ekonomik yapısına uygun düştüğü gibi; siyasal egemenlik için mücadele eden ve elde edebilecek güce erişmiş bulunan burjuvazinin ihtiyaçları ile de bire bir uyuyordu.<sup>56</sup>

Sonuç olarak, “ ‘olumsuz özgürlük’ temelinde tanımlanan hukuk devleti, kapitalist üretim tarzının gelişme dinamiğine imkan sağlayan ve onu koruyan bir siyasal düzenin kurumsal-hukuksal ifadesi olup; liberalizmin anayasal sistemini temsil eder. Bu sistemin merkezinde, mülkiyet hakkı, sözleşme ve çalışma özgürlüğü ile biçimsel-hukuksal eşitlik ilkesi yer alır”. Bu düzenin aynı zamanda bireysel gelişimin ekonomik olmayan alanlarını da sağlayıp koruduğu; aksi takdirde siyasal ve hukuki eşitliği gerçekleştirmenin

<sup>53</sup> Kuvvetler ayrımı ilkesi, Montesquieu'nun “iktidar iktidarı durdurur” temel düşüncesine dayanmaktadır.

<sup>54</sup> Mithat Sancar, (2000), “Devlet Akli” Kısacasında Hukuk Devleti, İletişim Yayınları 2. Baskı, İstanbul, s. 34.

<sup>55</sup> Ökçesiz, Hukuk Devleti Olgusu, s. 45.

<sup>56</sup> Sancar, a.g.e., s. 36.

mümkün olmayacağı iddiası liberal hukuk devletinin özünü oluşturmuştur.<sup>57</sup>

Liberalizmin gelişimi ile eşzamanlı ortaya çıkan ve liberaller tarafından insan hakları devleti olarak da nitelendirilen hukuk devleti Kaboğlu'nun ifadesiyle, “toplumsal ve siyasal örgütlenmede bireyin üstünlüğü düşüncesine dayanır. Bu anlayış, amacı özgürlükleri sağlamak olan devleti aracı duruma getirir, hukuku da öznelleştirir”.<sup>58</sup>

Hukuk devleti düşüncesinin gelişim sürecinin başlangında, bu düşüncenin temelinde yatan liberal öğreti doğrultusunda “özgürlük”; başta mülkiyet, serbest girişim ve sözleşme özgürlükleri olmak üzere “bireysel özgürlük” şeklinde anlaşılmakta iken bugün bu kavram, daha genel bir bağlama oturtulmakta ve genel bir ifadeyle “insan hakları” olarak tanımlanmaktadır.<sup>59</sup>

Hukuk devleti anlayışının ortaya çıkışı ve devletin hukukla bağlanması, insan haklarının sağlanması açısından tek başına yeterli olmamakla beraber, insan haklarının gelişim çizgisinde başlangıç noktası olması açısından son derece önemlidir.

#### **I.1.1.2. Sosyal Devlet**

“Hukuk Devletinin bir ileri aşaması, varmış olduğu çağdaş bir düzen”<sup>60</sup> olarak nitelendirilen “Sosyal Devlet”, devletin toplumsal barışı ve adaleti sağlamak amacıyla toplumsal ve ekonomik yaşama etkin müdahalesinin meşru ve gerekli görülmesidir.<sup>61</sup>

Üretim araçlarının sahibi olan burjuvanın, mutlak monarşik yönetimlerin yıkılması sonucunda yönetimde de etkili olması ve bireye tanınan sınırsız mülkiyet hakkı ile serbest rekabetin kabul edilmesi, bireyin mutlak ekonomik özgürlüğünü sağlamıştır. Bu liberal düzende devlet, bireylerin can ve mallarını korumalı, ekonomik ve sosyal hayata

---

<sup>57</sup> a.k., s. 39.

<sup>58</sup> Kaboğlu, Türkiye’de Hukuk Devletinin Gelişimi, s. 95.

<sup>59</sup> Sancar, a.g.e., s. 88.

<sup>60</sup> İl Han Özey, (2002), *Günışığında Yönetim*, Alfa, İstanbul, s. 76.

kesinlikle karışmamalıdır.<sup>62</sup> Liberalizmin siyaset ve hukuka yansıması olan biçimsel hukuk devleti (burjuva kökenli rasyonalist doğal hukuk), bireylerin, kendi ekonomik çıkarlarını azamileştirmek amacıyla davranması halinde, ideal toplumsal düzenin ortaya çıkacağını iddia ettiğinden devleti, hukuk devleti bağlamında, insanların özgürlük ve eşitlik gibi doğal haklarını tanımak ve müdahale etmemekle yükümlü kılmıştır.

Ancak liberalizm bu savları hiçbir zaman gerçekleştirmemiştir. Çünkü o dönemde de devlet, siyasal olarak güçlü ekonomik kuruluşlara, yine onların talepleri üzerine çeşitli yardımlar yapmış, gelişmelerini desteklemiş, yaşadıkları ekonomik krizlerden çıkmalarını sağlamıştır.<sup>63</sup> Devletin karışmaması sadece ekonomik anlamda zayıf olanlarla sınırlı kalmış, herkese tanınan eşitlik ve özgürlükten sadece küçük bir zümre yararlanabilmiştir.

İnsanı, çevresinin etkilerinden uzak, ihtiyaçlarının zorlamasına aldırmayan, soyut bir varlık olarak ele alan bu anlayışın ekonomiye yansıması olan, liberal ekonomik düzenin-kapitalizmin 19. yüzyılda somutlaşan uygulamaları, tüm dünyayı; sınıf çelişkilerinin, sömürünün, sosyal adaletsizliğin, yoksulluğun ve işsizliğin kol gezdiği bir kaos ortamına sürüklemiştir. Liberal hukuk devletince öngörülen ve anayasalar ile insanlara tanınan özgürlük ve eşitliğin kuramsal bazda kaldığı, soyut kavramlar olmaktan öteye gidemediği, mülkiyet hakkının tanınmış olmasının, somut eşitliksizlik ortamında mülk sahibi olabilmenin imkansızlığı karşısında hiçbir anlam taşımadığı ortaya çıkmıştır.<sup>64</sup>

Üstelik kapitalizmin geliştiği 19. yüzyıldan itibaren hukuki-siyasi liberalizmin

---

<sup>61</sup> Ergun Özbudun, (1986), *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, s. 103.

<sup>62</sup> Ayferi Göze, (1976), *Sosyal Devlet Sistemi*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, s. 75-77.

<sup>63</sup> Bkz. a.k., s. 78-82.

<sup>64</sup> Bkz. Akın, a.g.e., s. 339; Öktem, a.g.m., s. 53-56; Nihat Bulut, "Sosyal Devletin Düşünsel Temelleri ve Çağdaş Sosyal Devlet Anlayışı", <http://www.jura.uni-sb.de/turkish/NBulut2.html#fn1>), Erişim Tarihi: 15.12.2004; Alpaslan Işık, "Neoliberalizm ve İşsizlik", <http://www.harb-is.org.tr/media%5Cagudosya1.doc>, Erişim Tarihi: 5.12.2005

büyük önem atfettiği bireyin yerini, büyük işletmeler, karteller, tröstlerin alması, liberalizmin ön gördüğü ekonomik sistemin en önemli ilkelerinden biri sayılan serbest rekabetin yerini, tekeller sisteminin almasına neden olmuştur.<sup>65</sup>

Bu arada, yine liberal ekonomik sistemin öngördüğü bireysel işçi, yerini örgütlenmeye başlayan işçi sınıfına bırakmıştır. Gelişmekte olan işçi sınıfı, son derece kötü ekonomik, sosyal durumun ve çalışma koşullarının düzeltilmesi için iktidarlara baskı yapmaya başlamıştır.

Bu dönemde gelişen marksizm ve sosyalist düşünce akımları, liberal burjuva özgürlük anlayışını sistemli bir biçimde eleştirmiş ve halk kitleleri açısından yetersiz olduğunu ortaya koymuştur. Marksist öğretiye göre, “biçimsel özgürlükler”, sosyal ve ekonomik eşitsizlikleri maskeleydikleri ve sonuçta bunlara hizmet edip dayanak oluşturdukları için tehlikelidirler. Marksist öğreti, biçimsel özgürlükler karşısına “gerçek” özgürlükleri; bir işe giriş, uygun bir yaşama ulaşma, genel anlamda toplumsal “yabancılaşma” karşısında gerçek bağımsızlığı elde etme özgürlüklerini çıkarmıştır.<sup>66</sup>

Yaşanan bu yoğun gelişmeler, liberal devletin, toplumun sosyal ihtiyaçlarını karşılayacak bazı tedbirler almasını zorlamıştır. İşçi hareketleri sonucunda<sup>67</sup> hazırlanan 1848 Fransız Anayasası’nda ilk kez klasik hakların yanı sıra sosyal ve ekonomik haklara da yer verilmiş<sup>68</sup> ve bu alanlarda devlete sorumluluklar yüklenmiştir. 1848 Anayasası

<sup>65</sup> Göze, Sosyal Devlet Sistemi, s. 83.

<sup>66</sup> Kaboğlu, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar, s. 105.

<sup>67</sup> “Fransız halkı 1789 devriminin ilkeleştirdiği özgürlük, eşitlik ve kardeşlik gibi değerlerin kâğıt üzerinde kalmaması ve sorunlarının gerçek çözüme kavuşması için toplumsal devrim istiyordu. Daha fazla direnemeyen kralın 24 Şubat 1848’de çekilmesiyle, Fransa’da ikinci cumhuriyet kuruldu”. Alpaslan Işıklı, (2005), “Paris Ayaklanmaları”, *Türk-İş Dergisi*, Kasım-Aralık, [http://www.politics.ankara.edu.tr/sbflocal/index.php?uye\\_adi=isikli&baslik=Paris+Ayaklanmalar%FD](http://www.politics.ankara.edu.tr/sbflocal/index.php?uye_adi=isikli&baslik=Paris+Ayaklanmalar%FD), Erişim Tarihi: 24.3.2006

<sup>68</sup> Işıklı, “Neoliberalizm ve İşsizlik”, a.g.i.s.

gereğince, sosyal hukuk çerçevesinde devlet, özgürlükler konusunda pasif kalmayacak; sosyal ve ekonomik hakları somut olarak gerçekleştirmeye yönelik faaliyetlerde bulunacaktır. 20. yüzyıla gelindiğinde ise ilk olarak 1919 Alman Weimar Anayasası ile sağlık, çalışma, aile ve meslek grupları ile eğitim hakkı güvence altına alınmış, mülkiyet hakkı, mutlak bir hak olmaktan çıkarılarak aynı zamanda borç yükler bir duruma getirilmiştir. “Ekonomik hayat adalet esaslarına göre ve herkese insanlığına yaraşır bir şekilde düzenlenecektir”<sup>69</sup> hükmü de bu Anayasa’da yer alan en önemli düzenlemelerden biri olduğu halde o dönemde gerçek anlamda yaşama geçirildiği söylenemez.

Ancak yine de, “klasik” liberalizmin yerini “sosyal liberalizm” almış, “jandarma” devleti yerine “sosyal yardım” devleti geçmiştir. Sosyal yardım devleti, ekonomik ve sosyal sorunları tam olarak çözememiştir. Devletin sadece yardımda bulunmakla yetinemeyeceği, eşitliğin sadece yasa ile değil gerçek eşitlikle de sağlanması gerektiği, özel mülkiyetin kutsal ve dokunulmaz olamayacağı, servetin ve ulusal gelir dağılımının adil olmadığı, ekonomik ve sosyal demokrasi gerçekleşmeden siyasal demokrasinin tek başına bir anlam taşımadığı yoğun olarak ileri sürülmesine rağmen, devletin bunları sağlayıcı yönde ekonomik alana müdahalesi, ancak II. Dünya Savaşı sonrasında gerçekleşmeye başlamıştır.<sup>70</sup>

Ekonomik olarak sosyal devlet, “ekonomik müdahaleler devleti”<sup>71</sup> olarak tanımlanmaktadır. Liberalizm biçimi altındaki kapitalizmin yeterli olmadığı ve yerini yeni bir ekonomik düzene bırakması gerektiği, gerek savaş öncesi yaşanan gelişmeler gerekse, II. Dünya Savaşı sırasında zorunlu olarak uygulanan güdümlü ekonomik sisteminin olumlu

---

<sup>69</sup> Bulut, a.g.i.s.

<sup>70</sup> Ayferi Göze, (1977), *Liberal Marxist Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, s. 85-86.

<sup>71</sup> a.k., s. 198.

sonuçlarından dolayı net olarak görülmüştür. Savaş sonrası, ülkelerin yeniden imarının ancak devlet tarafından yerine getirilebileceği gerçeği bir yana, güdümlü ekonomik sistemle devletin, toplumun kullanılmamakta olan üretim güçlerini belirli bir amaca yönlmesi halinde toplumun büyük bir üretim gücüne sahip olabileceği, ülkenin doğal kaynaklarının ve insan gücünün verimli olarak kullanılabilceği anlaşılmıştır. Bu sayede işsizlik ortadan kalkacak, yoksulluğun önüne geçilebilecek ve her bir bireyin insanlık onuruna yaraşır bir yaşam sürmesi sağlanabilecekti.<sup>72</sup>

Ekonomi politikaları Keynes tarafından geliştirilen sosyal devlet anlayışı, ulus devleti ve ögesi olan “vatandaş” kavramını öne çıkarmıştır. Vatandaşlarının belirli bir yaşam seviyesinin altına düşmeden yaşayabilmesi, toplumun tüm bireylerinin ekonomik özgürlüklerinin somut olarak arttırılması, toplumsal eşitlik ve adaletin sağlanması ile mümkün olacağı “ulus-devlet” çerçevesinde ele alınmıştır.<sup>73</sup>

Böylece, savaş sonrası liberal devletinin amaç ve görevlerinde önemli değişiklikler olmuştur. Bu yeni devlet, öncelikle ulusun varlığı ve gelişmesi için gerekli ortak ihtiyaçların karşılanması “kamu hizmetleri” ile yerine getirecektir. Devlet sadece, (tüm devlet sistemlerinde siyasal gücün sağlamakla yükümlü olduğu) ordu, polis, adalet ve kamu yönetimi hizmetlerini yerine getirmekle kalmayacak aynı zamanda sağlık, eğitim, sosyal güvenlik, toplum kalkınması, çalışanların korunması gibi görevleri de üstlenecektir.

---

<sup>72</sup> a.k. s. 200-201; Devletin üretici olarak ekonomiye müdahalesinin nedenlerine Jane Aubert-Krier şu şekilde değinmektedir: Devletin bağımsızlığı ve güvenliğini sağlamak isteği ile politik ideolojiler ve ekonomik sebepler dışında ayrıca, sosyal devlet anlayışının ve sosyal adaleti sağlamanın gereği olarak bütün toplumun çıkarını kollamak zorunda olan devletin, bu amaçla genel olarak verimlilik kaygısı olmayan, sosyal fayda amacıyla bir çok kamu işletmesi kurması sosyal sebepleri oluşturmaktadır. Jane Aubert-Krier, (1981), *Gestion de l'Entreprise, 1-Structure et Organization*, Thémis, Imprimerie des Presses Universitaires de France-Vendome, s. 18-23, Aktaran: Veysel Atasoy, (1993), *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, Nurol Matbaacılık, Ankara, s. 27-29.

<sup>73</sup> Songül Sallan Gül, (2004), *Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa !*, Etik Yayınları, İstanbul, s. 148.



Toplumun refahı ancak ülkenin ekonomik gelişimi ile sağlanabileceğinden, ulusal üretime katkıda bulunacak olan sosyal devlette, ülkenin tüm kaynaklarının harekete geçirilmesi, ulusal gelirin artmasını sağlayıcı tedbirlerin düzenli ve uyumlu yürütülmesi ve bu doğrultuda ekonomik kalkınmanın, merkezi ekonomik planlama ile gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir.<sup>74</sup>

Bu amaçlarla sosyal ve ekonomik hayata müdahale eden sosyal devlet, diğer müdahaleci devlet tipleri ile aynı özelliklere sahip bulunmamaktadır. Kapitalist ekonomik düzen içerisinde yer alan sosyal devlet sisteminde, liberalizmin (kişi özgürlükleri, özel mülkiyet, çalışma ve iş kurma özgürlükleri gibi) temel ilkeleri korunmakla beraber devlet, bir yandan özel teşebbüsleri gözetim altında tutmakta, bir yandan da kamu işletmeleri kurmakta ve üretim yapmaktadır.<sup>75</sup>

Kısaca, sosyal devlet, klasik liberalizmin öngördüğü “hukuk devleti”nin (hukuki ve siyasi liberalizmin) ilkelerine dokunmamakta ancak, bu ilkelerin gerçekleşmesini sağlamaktadır. Böylece liberal hukuk devleti, sosyal hukuk devletine dönüşmüştür.

### **I.1.1.3. Hukuk Devleti ve Sosyal Devletin Bağdaştırılması :**

#### **Sosyal Hukuk Devleti**

Hukuk devleti anlayışının ortaya çıkışı, ancak zaman içerisinde yeterli olmadığına anlaşılması ve hukuk devletinin sosyal devlet ile tamamlanma ihtiyacı, toplumu sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarından bağımsız ele alan teorilerin uzun süreli

---

<sup>74</sup> Göze, Liberal Marxist Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri, s. 204-208; Devletin planlama ile ekonomik ve sosyal yaşama müdahalesinin ekonomik-teknik boyutu, kaynakların kıt ancak ihtiyaçların sınırsız gereksinim ikileminden almakta ve amacı, toplumsal üretimi arttırmak, ülkenin ekonomik büyümesini ve gelişmesini sağlamak olup, iki yönlü olan siyasal boyut ise kıt kaynakların tahsisi ve sosyal adaletin gerçekleştirilmesi amacını taşımaktadır. Seriyse Sezen, (1999), “Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama”, Todaie Yayınları No: 293, Ankara, s. 35-37.

<sup>75</sup> Göze, Liberal Marxist Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri, s. 199.

olamayacağını açıkça göstermiştir.

Huber'e göre, nasıl bir burjuva devrimi hukuk devletini yaratmışsa, sosyal devlet de endüstri devriminin bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır.<sup>76</sup> Liberal burjuva toplumu devlet müdahalesini reddedip, serbestlik talep eden bir toplum iken, endüstri toplumu ise devletin sosyal ve ekonomik müdahalesine gereksinim duyan toplumdur.<sup>77</sup>

Liberalizmin temel değerleri olan yaşam, özgürlük ve mülkiyetin devletten gelen müdahalelere karşı korunması, hukuk devletine ait kanunilik sisteminde gerçekleşmektedir. Sosyal Devlet'in temel değerleri ise, geniş bağımlı kitlelerin sadece yaşam, özgürlük ve mülkiyet değil, aynı zamanda "varolma güvenliği"; iş sahibi olma, bir gelire sahip olabilme güvenliğidir. Bunlar, endüstri toplumunda varoluşun temel ön şartlarıdır.<sup>78</sup>

Yaşanan toplumsal gelişmeler sonucunda, "Sosyal Hukuk Devleti"nden temel ilkelerinden biri olarak söz etmeye başlayan anayasalar, "hukuk devleti" kavramını, çok daha az kullanılan ancak aynı oranda önemli olan, "sosyal devlet" kavramına bağlamıştır.<sup>79</sup> Huber'in ifadesiyle, "bir nefeste sosyal hukuk devletinden söz etmekle anayasa, hukuk devleti ile sosyal devletin bir bütün olduklarını"<sup>80</sup> kabul etmiştir.

Gerçek hukuk devleti, aynı zamanda sosyal devlet olmakla sağlanabilecektir. Salt kişi özgürlüğünün korunması, devlet gücünün hukuka bağlanması ve ölçülü kılınmasıyla sınırlı bir hukuk devleti anlayışı, biçimsel olmaktan öteye gidememektedir. Sosyal hukuk devleti, hukuk devletinin biçimsel özelliklerini içerik olarak doldurmuş, soyutluktan somutluğa dönüştürmüştür. Kaboğlu'nun da belirttiği gibi, "yasa önünde

---

<sup>76</sup> Huber, a.g.m., s. 64.

<sup>77</sup> a.k., s. 65.

<sup>78</sup> a.k., s. 66.

<sup>79</sup> a.k., s. 57.

eşitlik” kişi özgürlükleri ve siyasal hakların temeli ise, “fırsat ve olanak eşitliği” de ekonomik ve sosyal hakların eksenidir. Klasik hakların ortam ve koşulunu, gerçekleşme ölçüsünü ancak sosyal haklar belirler. Bu nedenle ekonomik, sosyal hak ve özgürlükler, “insan haklarının evriminde büyük bir dönemeç olarak” nitelendirilmektedir.<sup>81</sup>

Bu önemli dönüşümün gerçekleşmesinde, gelişen hukuk kuramlarının da etkisi yadsınamaz. 1818-1892 yılları arasında yaşayan Alman Hukukçu Rudolf von Jhering, Kant ve Bentham’ın görüşleri ile güçlenen bireyselciliğe yani “hukuk kavramlarının sosyal gerçeklikten soyutlanmak istenmesine” karşı çıkan görüşler ortaya atmıştır. 19. yüzyıl düşüncesinde, faydacı ve pozitivist yaklaşımın güçlü temsilcilerinden biri<sup>82</sup> olan Jhering’in “Hukukta Amaç” isimli eserinde ortaya koyduğu sosyal faydacılık görüşleri, Bentham ve John Stuart Mill’in bireyci faydacı görüşleri karşısında, “gerçekçi ve anlamlı bir içerik taşımaktadır”.<sup>83</sup> Jhering, ticari ve ekonomik faaliyetlerde temel unsur olan kişisel egoizmin toplum için tehlike yarattığı durumda, devletin egoizmi düzenlemeye yetkili olduğunu savunmaktadır. Bu görüşe göre, “toplumsal çıkarların ferdi çıkarlar karşısında korunması adalet olarak nitelendirilebilir”. İnsanlar arasında egoist etkenlerin, altruist (özgeci) olanlara göre daha etkili olduğu gerçeğinden hareket eden Jhering’e göre hukuk, “devlet gücü tarafından dış zorlama ile güvence altına alınan sosyal hayat şartlarının bütünü”dür. Bu nedenle, bütün insanlar, toplumlar ve zamanlar için geçerli evrensel bir hukuk olamaz ve hukuk kuralları, “toplumun yaşama şartlarını güvence altına almak için, halkın durumuna ve düzeyine, toplumun uygarlık derecesine ve zamanın gereklerine göre

---

<sup>80</sup> a.k., s. 58.

<sup>81</sup> Kaboğlu, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar, s. 108.

<sup>82</sup> Adnan Güriz, (1999), *Hukuk Felsefesi*, Siyasal Kitabevi, 5. Baskı, Ankara, s. 296.

<sup>83</sup> Bkz. a.k., s. 281-296.

değişmek zorunda”dır.<sup>84</sup>

Biçimsel ussal hukuk devleti görüşünün yeterli olmadığını savunan Dreier’e göre de hukuk,

Devlet olarak örgütlenmiş ya da devletlerarası bir normlar sisteminin ana yapısına ait normların tamamıdır. Ancak bu sistem genellikle sosyal etkili olmalı ve asgari bir etik meşruluk ya da meşru görülme yeteneği göstermelidir. Hukuk ayrıca, bu anayasaya göre konmuş normların da bütünüdür. Ancak bunların da asgari bir sosyal etkinliğinin bulunması ve asgari bir etik meşruluk ya da meşru olma yeteneğini göstermesi gereklidir.<sup>85</sup>

Burada, etik anlamda içeriğe sahip olmayan bir pozitif normun hukuk olarak anılamayacağı ifade edilmektedir. Etik anlamda gerekli asgari içerik ise, devleti sosyal olmaya zorlayan toplumsal ve siyasal gelişmeler karşısında hukuk devletinin biçimselliğinin yanında içerik kazandıran maddi hukuk devletine götürmektedir.<sup>86</sup>

I. Kuşak Haklar olarak anılan kişi özgürlükleri, devlete özellikle karışmama yükümlülüğü getirirken, II. Kuşak Haklar veya “isteme hakları” olarak adlandırılan, devlete müdahale ödevi yükleyen ekonomik ve sosyal haklar aynı zamanda, insan onuruna saygının sağlanması açısından varlığı zorunlu olan temel hakların bir parçasını da oluşturmaktadır.<sup>87</sup>

1917 Meksika, 1919 Almanya, 1924 Sovyetler Birliği Anayasaları, II. kuşak haklar olarak tanımlanan sosyal ve ekonomik hakların yer aldığı ilk anayasal

---

<sup>84</sup> a.k. , s. 288-290.

<sup>85</sup> Ökçesiz, Hukuk Devleti Olgusu, s. 47.

<sup>86</sup> a.k., s. 47.

<sup>87</sup> Silvio Marcus-Helmons, (2001), “İnsan Hakları Alanında Yeni Gelişmeler”, Çeviren: Burak Öztürk, *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, 9-13 Ocak, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, s. 157-158; Alman hukuk kuramcısı G. Jellinek’in “pozitif statü hakları” olarak nitelendirdiği bu haklar, Türkçe’de özneler bakımından “isteme hakkı”, muhatap açısından da “edimde bulunma ödevi” biçiminde ifade edilmektedir. Kaboğlu , Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar, s. 107.

örneklerdendir. II. Dünya Savaşı sonrası bir çok anayasada yaygın olarak tanınan bu haklar, sosyal devlet veya refah devleti ile yaşama geçirilmeye çalışılmıştır. 1946 Fransız, 1947 İtalya, 1949 Federal Almanya, 1961-1982 Türkiye, 1976 Portekiz, 1978 İspanya Anayasaları ekonomik ve sosyal hakları açıkça tanımıştır.<sup>88</sup>

Birleşmiş Milletler Örgütü'nün "İnsan Hakları Evrensel Bildirisi"nde bu haklar, "bütün halkların erişmeleri gereken ortak ideal"ın bir parçası sayılmıştır.

## **I.I.2. TC. Anayasalarında Devletin Nitelikleri, Görevleri ve Temel Felsefesi**

### **I.1.2.1. 1961 Öncesi Anayasalar**

Türkiye'de anayasacılık başlangıçta iktidarı sınırlama isteğine yönelik dipten gelen bir toplumsal hareket veya toplumsal yoğun bir istekten kaynaklanmamış olup, kendi özgünlüğünden kopmadan, modern uluslar topluluğunda yer alabilecek yeni bir ülke yaratma ve modern bir siyasal sistem kurma isteğiyle ortaya çıkmıştır.<sup>89</sup>

Bir ulus-devlet kurma istemini yansıtan 1921 Anayasası (Teşkilatı Esasiye Kanunu), Türk Anayasal tarihinde bir dönüm noktasıdır. Çünkü ulusal egemenlik ilkesini ilan eden bu Anayasa'da "İdare usulü [nün] halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenit" (1. md.) olduğu vurgulanmış, devletin kuruluşu ve işleyişi

<sup>88</sup> a.k., s. 129.

<sup>89</sup> Jean Marcou, (2001), "Türkiye'de Anayasacılık ve Anayasa Kültürü", Çeviren: Burak Öztürk, *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, 9-13 Ocak, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, s. 68-69; ancak, Soysal'ında değindiği gibi o dönemde, "[...] ulusal egemenlik kavramını önce ulusal irade olarak 1921'de, arkasından 24'te açıkça ulusal egemenlik olarak ortaya koyuyor ve padişahlığı yıkıyor. Yani Fransa'da ihtilalle yapılmış bir şeyi milli mücadele içinde, onun gereğiymiş gibi Ankara'da bir Meclis kurarak; ama ustaca, son derece demokratik bir yapıyı kullanarak. .... Yaptıklarına bakarsanız, hepsi özgürleştirmeye yönelik. Bir kişinin kişisel keyfi, rahatı için yapılmış değil; ama bu büyük ulusal proje için yapılmış". Mümtaz Soysal, (2001), "Türkiye'de Anayasacılık ve Anayasa Kültürü", *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, 9-13 Ocak, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, s. 88-89.

örgütlenmiştir.

Cumhuriyetin ilanından kısa bir süre sonra hazırlanan 1924 Anayasası (Teşkilatı Esasiye Kanunu), 1921 Anayasası'nda olduğu gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni (TBMM) ulusa ait egemenliğin kullanılmasında tek yetkili organ olarak kabul etmiş aynı zamanda, iktidarın anayasallaşmasına temel olacak, Cumhurbaşkanı, Büyük Millet Meclisi, Hükümet ve yargı gibi kurumsal yapıların Türk siyasi toplumunda yerleşmesine de olanak tanımıştır.<sup>90</sup>

1921 Anayasası'ndan farklı olarak klasik hak ve özgürlüklere değinen 1924 Anayasası, başlangıçta çağının diğer anayasaları gibi sosyal ve ekonomik haklara yer vermemiştir. 5.2.1937 tarihinde Anayasa'ya, yeni bir felsefe ve içerik kazandıran değişiklikler yapılmış ve 2. maddesine 3115 sayılı Yasa'yla Devletin niteliklerini belirleyici öğeler arasında sosyal devlete götürücü ilkelerden olan halkçılık, devletçilik ve devrimcilik ilkeleri eklenmiştir.<sup>91</sup>

Halkçılık ilkesi, devletin halkın yanında olmasını, ekonomik ve sosyal politikalar oluşturmasını öngörmektedir. Devletçilik ilkesi de devlete, bu politikaları yerine getirme; somut olarak gerçekleştirme görevi vermiştir. Kamu yararı gerektirdiğinde, devlet ekonomik yaşamda sorumluluk yüklenecek, işletmeci olacak ve özel kesimin elinde kalması sakıncalı alanlarda tekeller kuracak ve stratejik nitelikli sanayi ve madenleri millileştirecektir. Ayrıca, ekonomik bakımdan güçsüz insanları korumak için de sosyal politikalar oluşturacaktır. Devrimcilik ilkesi ile de, halkın çıkarları doğrultusunda ekonomik, sosyal ve kültürel nitelikli reformları gerçekleştirecek olan devlet, toplumu yeniliğe ve çağdaşlaşmaya doğru götürme çabasında bulunacaktır.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Marcou, a.g.m., s. 67.

<sup>91</sup> Talas, a.g.m., s. 57.

<sup>92</sup> a.k., s. 58.

Bu nedenle, 1923-38 yılları arasında gerçekleştirilen “halkçı-devletçi” sentezin, batıda 1945 sonrası gelişen “sosyal refah” devletinden farklı, bir anlamda Türkiye’ye özgü bir sosyal devlet uygulamasını oluşturduğu ifade edilmektedir.<sup>93</sup>

### **I.1.2.2. 1961 Anayasası**

1961 Anayasası’yla, 1924 Anayasası’nın “Ulusal Egemenlik” ilkesinden farklı bir egemenlik anlayışı kabul edilmiş ve bu anlayış, 1982 Anayasası’nca da benimsenmiştir. 1961 Anayasası’nın 4. maddesinde yer alan, “Egemenlik kayıtsız şartsız Türk Milletindedir” hükmü, 1924 Anayasası’nın 3. maddesinden olduğu gibi alınmakla beraber, 1961 ve 1982 Anayasaları’nın egemenliğin nasıl kurulacağını gösteren tümceleri, 1924 Anayasası’ndan oldukça değişik bir içeriktedir: “Millet, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır”.

Parlamentonun üstünlüğü 1924 Anayasası’nın en temel özelliği iken, ilk kez 1961 ve ondan sonra da 1982 Anayasası’nda benimsenen bu yeni ilkeyle birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi, ulus adına egemenliği kullanan tek organ olmaktan çıkmış ve yasama, yürütme ve yargı arasında kuvvetler ayrımı benimsenmiştir. Anayasa Mahkemesi, Parlamentonun çıkardığı yasaların Anayasa’ya aykırı olup olmadığına karar verebilmesi nedeniyle egemenliğin kullanılmasında önemli bir paya sahip olmuştur. Bununla, Anayasa Mahkemesi’nin, siyasi kurumların, özellikle Parlamentonun yetkilerini kötüye kullanmasını engelleyeceği ve bir denge oluşturacağı düşünülmüştür.<sup>94</sup>

Çağdaş anayasacılığın Almanya, Fransa ve İtalya ile birlikte birinci dalgasında yer alan<sup>95</sup> 1961 Anayasası, Türkiye Cumhuriyeti’nin “sosyal devlet” olduğunu ilan

<sup>93</sup> Işıklı, Neoliberalizm ve İşsizlik , a.g.i.s.

<sup>94</sup> <http://www.anayasa.gov.tr/general/icerikler.asp?contID=246&menuID=43&curID=45>

Erişim Tarihi: 17.11.2005

<sup>95</sup> Kaboğlu, Nasıl Bir Çağdaş Anayasa ve Anayasa Yargısı?, s. 187; 1970’li yıllarda, Portekiz, İspanya ve

etmiştir; 1961 Anayasası'nın 2. maddesine göre “Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, milli, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir”.

1961 Anayasası'nın “Başlangıç” kısmında da, “insan hak ve hürriyetlerini, milli dayanışmayı, sosyal adaleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmeyi ve teminat altına almayı mümkün kılacak demokratik hukuk devletini bütün hukuki ve sosyal temelleriyle kurma” amacı belirtilmektedir.

10. maddesinde ise “herkes[in] kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahip” olduğu belirtilerek devlete, “kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşamayacak surette sınırlayan siyasi, iktisadi ve sosyal bütün engelleri kaldır[ma]” ve aynı zamanda insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlama ödevi yüklenmiştir.

Böylece özgürlük kavramı biçimsel olmaktan çıkarılarak içeriksel, gerçek özgürlük amaçlanmış ve devlete, tam bir özgürlük ortamı yaratma görevi verilmiştir.

1961 Anayasası bu ilkenin önemini, 2. maddenin gerekçesinde net olarak ortaya koymuştur:

‘Sosyal devlet’ fertlere yalnız klasik hürriyetleri sağlamakla yetinmeyip aynı zamanda onların insan gibi yaşamaları için zaruri olan maddi ihtiyaçlarını karşılamayı da kendine vazife edinen devlettir. Modern Anayasa, asgari geçim şartlarının sıhhi bakımdan, öğrenim imkanlarından ve hele barınacağı bir konuttan yoksun bir kişinin gerçek anlamda hür olamayacağını kabul eden zamanımızın hukuk ve siyaset ilimine ve devlet görüşüne uygun olarak fertlere ve vatandaşlara sosyal bir takım haklar tanımak zorundadır. Her sınıf halk tabakaları için refah sağlamayı kendisine vazife edinen zamanımızın devleti, iktisaden zayıf olan kişileri billhassa işleri bakımından başkalarına tabi olan işçi ve müstahdemleri, her türlü dar gelirli ve yoksul kimseleri himaye edecektir. Bu suretle hem insan şahsiyetine hürmet

---

Yunanistan, 1980’li yıllarda Belçika Anayasa’ları ikinci dalgayı, 1990’lı yıllarda Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde ortaya çıkan Anayasa’lar ise üçüncü dalgayı oluşturmaktadır. a.k., s. 187.



etmek vazifesini yerine getirecek, klasik hürriyetlerin gerçeklerle alay eden bir mahiyet almasına mani olacak, hem de çalışan geniş halk tabakalarının refaha kavuşması sayesinde toplum hayatı için daha verimli olmaları hedefine de ulaşacaktır. Gerçekten maddi imkanlardan, yaşama için zaruri olan gelir kaynaklarından ve varlıktan mahrum olan halk tabakaları için klasik hürriyetler yalnız kağıt üstünde kalan parlak boş laflardan başka bir değere sahip olamaz.

Anayasa'nın 35 ve 52. maddeleri arasında düzenlenen “Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler”; ailenin korunması, mülkiyet hakkı, çalışma ve sözleşme hürriyeti, iktisadi ve sosyal hayatın düzeni, çalışma ile ilgili hükümler (çalışma hakkı ve ödevi, çalışma şartları dinlenme hakkı, ücrette adalet sağlanması, sendika kurma hakkı, toplu sözleşme ve grev hakkı), sosyal güvenlik, sağlık hakkı, öğrenimin sağlanması, kooperatifçiliği geliştirme, tarım ve çiftçinin korunması ile ilgilidir.

“İktisadi ve Sosyal Hayatın Düzeni” başlığı altında yer alan 41. maddede Türkiye’de ulusal kalkınmayı sağlamanın devletin görevi olduğu belirtilmiştir:

İktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla düzenlenir.

İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yönlendirmek ve kalkınma planlarını yapmak Devletin ödevidir.

Bu hüküm doğrultusunda, “ İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır. Kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir” (129. md.) denilmekte ve kalkınma planlarını hazırlamak üzere Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) görevlendirilmektedir.

1924 Anayasası’ndan kapsamlı düzenlemeler içeren 1961 Anayasası, hukuk devleti ve sosyal devlete ait ayrıntılı hükümleri ve planlı kalkınma anlayışı en çağdaş Anayasalardan biri olma özelliğini taşımaktadır.

### **I.1.2.3. 1982 Anayasası**

1982 Anayasası'nın Genel Esaslar'a ilişkin Birinci Kısımının “Devletin Temel Amaç ve Görevleri” başlığını taşıyan 5. maddesinde, “Türk milletinin bağımsızlığını ve

bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışma [nın]” devletin temel amaç ve görevleri olduğu belirtilmektedir.

1961 Anayasası’nda “Devletin Temel Amaç ve Görevleri” başlığını taşıyan bir bölüm yer almamakta ise de, 1982 Anayasası’nın 5. maddesinde belirtilen hükümlerle yaklaşık aynı paraleldeki hükümler 1961 Anayasası’nın “Temel Haklar ve Ödevler”e ilişkin İkinci Kısmında “Temel Hakların Niteliği ve Korunması” başlıklı 10. maddede yer almıştır.

Anayasaların sistematiğine bakıldığında söz konusu hükümleri “Genel Esaslar” kısmında ve üstelik devletin temel amaç ve görevleri başlığı altında düzenlemesi nedeniyle 1982 Anayasası’nın devletin görevlerini 1961 Anayasası’na kıyasla daha güçlü olarak düzenlediği sonucuna varılabilir.

Her iki maddenin içeriğine bakıldığında da 1982 Anayasası’nda 1961 Anayasası’ndan farklı olarak kişinin yanı sıra “toplumun” da refah, huzur ve mutluluğunu sağlamanın amaçlandığının ifade edilmesi, bu yönde bir çaba içinde olunacağı izlenimi vermektedir.

Ancak 1961 Anayasası “gerekli şartları hazırlar” ifadesi ile devlete bu görevleri yapmasını emretmesine rağmen, 1982 Anayasası “gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktadır” ifadesi ile bu görevlerin yerine getirilmesini nisbeten esnekletmiştir. Ancak daha geri bir ifade olsa da “hazırlamaya çalışmak” da devletin görevidir ve devlet bunun için çaba harcamak ve önceliklerini buna ayırmak zorundadır.

Kaldı ki, 1982 Anayasası'nın “Başlangıç” kısmında da, “her Türk vatandaşının bu Anayasa'daki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak [...] onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu” vurgulanmakta aynı zamanda Anayasa'nın sözüne ve ruhuna bu yönde saygı ve mutlak sadakatle yorumlanıp uygulanacağı belirtilmektedir.

1982 Anayasası'nın “Cumhuriyetin nitelikleri” başlığını taşıyan 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin, “[...] başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devleti [...]”<sup>96</sup> olduğu vurgulanmaktadır. Ancak 1961 Anayasası'nın 2. maddesinde “insan haklarına dayanan devlet” ifadesinin geçmesine rağmen 1982 Anayasası'nda “insan haklarına saygılı devlet” denilmektedir. Bu çok önemli bir farklılıktır. Çünkü Soysal'ın ifadesiyle “ ‘insan haklarına dayanan devlet’ bu inanç üzerine kurulmuş olan, insanı temel değer olarak kabul eden, kendi varoluş nedenini insan haklarının korunması ya da gerçekleştirilmesi amacına dayandıran devlet demektir. Devlet insan için vardır; insanın insanca yaşaması için”. 1982 Anayasası ile insan hakları “devletin varoluş nedeni” olmaktan çıkmıştır.<sup>97</sup>

1982 Anayasası'nın “bireyle toplum arasında kesinlikle toplumu, insanla devlet arasında da kesinlikle devleti tercih eden” bir anayasa olduğu anlaşılmaktadır.<sup>98</sup>

1961 Anayasası'nda sadece Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğuna ilişkin

---

<sup>96</sup> “Anayasanın bu tanımına göre Türkiye Cumhuriyeti Devletinin , demokratik, sosyal ve laik olmak üzere üç niteliği” olduğundan “demokratiklik Hukuk Devletinin bir yönü, laiklik ikinci, sosyal olma niteliği de üçüncü yönüdür” diyen Özay'a göre, Cumhuriyetin bu niteliklerinden “herhangi birinin eksikliği Hukuk Devleti Kavramını doğrudan doğruya ve olumsuz yönde etkilediğinden her üç yön ya da niteliğin aynı anda ve sağlıklı bir biçimde bulunması zorunlu”dur. Özay, a.g.e., s. 55 ve 59.

<sup>97</sup> Soysal, a.g.e., s. 191-192.

<sup>98</sup> a.k., s. 192.

hükümün değiştirilemeyeceği ve değiştirilmesinin teklif edilemeyeceği belirtilmiş iken, 1982 Anayasası'nda ayrıca 2. maddenin de bu kapsama dahil edilerek “sosyal hukuk devleti” ilkesinin vazgeçilemez, kalıcı bir ilke olarak kabul edilmesi önemli bir gelişmedir. Bu ilkeye rağmen, 1982 Anayasası ekonomik özgürlükleri 1961 Anayasası'na kıyasla daha güvenceli bir konuma sokarken yeni sosyal haklar alanını daraltmıştır. 1982 Anayasası, toplu sosyal haklar alanını işçilerle sınırlı tutmuştur. 1961 Anayasası'nın (42. madde) sosyal hakların alt sınırı olarak öngördüğü “insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşam seviyesi” yerine “hayat seviyesini yükseltmek” (49. madde) ifadesi ile esnekleştirilmiş, her iki anayasada da içeriği aynı olan mülkiyet hakkını<sup>99</sup> I. kuşak haklara geçirilmiştir.

Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcı olduğuna ilişkin hükümler her iki Anayasa'da da aynı şekilde yer almıştır: “Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır” (1961 Any. 8/2 md., 1982 Any.11/1 md.), “Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz” (1961 Any. 8/1 md., 1982 11/2).

### **1.1.2.3.1. Anayasa Mahkemesi Kararlarında Hukuk Devleti, Sosyal Devlet ve Sosyal Hukuk Devleti**

Anayasa Mahkemesi bir çok kararında hukuk devleti, sosyal devlet ve sosyal hukuk devletinin tanımını yapmış ve kapsamını değerlendirmiştir.

1986 yılında verdiği bir kararında<sup>100</sup> 1963 yılına ait bir kararına<sup>101</sup> yollama yapan Anayasa Mahkemesi'ne göre,

<sup>99</sup> 1961 Any. (36. md), 1982 Any. (35.md.) de yer alan; “Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz” hükmü mülkiyetin kutsal ve dokunulamaz bir hak olmadığı anlamına gelmektedir.

<sup>100</sup> Anayasa Mah.'nin 3.7.1986 tarih ve 1986/3 E., 1986/15 K. Nolu kararı (RG: 10.12.1986/19307).

<sup>101</sup> Anayasa Mah.'nin 11.10.1963 tarih ve 1963/124 E., 1963/243 K. Nolu kararı, AMKD. Cilt: 1, s. 429.

(Hukuk devletinin temel unsuru bütün devlet faaliyetinin hukuk kurallarına uygun olmasıdır) hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, âdil bir hukuk düzenini kuran ve bunu devam ettirmeye kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde hukuka ve Anayasa'ya uyan bir devlet olmak gerekir. Hukuk devletinde kanun koyucu da dahil olmak üzere devletin bütün organları üstünde hukukun mutlak bir hakimiyeti haiz olması, kanun koyucunun yasama faaliyetlerinde kendisini her zaman Anayasa ve hukukun üstün kuralları ile bağlı tutması lâzımdır. Zira kanunun da üstünde Kanun Koyucunun bozamayacağı temel hukuk prensipleri ve Anayasa vardır.

Mahkeme yine 1986 yılına ait diğer bir kararında da hukuk devletini şöyle tanımlamıştır:

Her eylem ve işlemi hukuka uygun, insan haklarına saygı gösteren, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasakoyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunduğu bilincinden uzaklaştığında geçersiz kalacağını bilen devlettir.<sup>102</sup>

Mahkeme 1988 yılında verdiği bir kararında da,

Hukuk devletinin, işlem ve eylemlerinin hukuka uygun olması, hukukun üstünlüğü ilkesini içtenlikle benimsemesi, yargı denetimini etkinlikle yaygınlaştırıp sürdürmesi, yasakoyucunun çalışmalarında kendisini her zaman Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla bağlı tutması, yasakoyucu da dahil devletin tüm organları üstünde hukukun mutlak bir egemenliğe sahip olması, insan haklarına saygı göstermesi ve bu hakları korumayı, âdil bir hukuk düzenini kurarak geliştirmeyi zorunlu sayması gerekir. Yasaların üstünde yasakoyucunun uymak zorunda bulunduğu Anayasa ve temel hukuk ilkeleri vardır. Anayasa'da öngörülen devletin amacı ve varlığıyla bağdaşmayan, hukukun ana ilkelerine dayanmayan yasalar kamu vicdanında olumsuz tepkiler yaratır.<sup>103</sup>

Anayasa Mahkemesi, ayrıca “yasaların kamu yararına dayanması”nı da hukuk devletinin öğeleri arasında saymıştır.<sup>104</sup>

<sup>102</sup> Anayasa Mah.'nin 26.3.1986 tarih ve 1985/31 E., 1986/11 K. Nolu kararı (RG: 9.5.1986/19102).

<sup>103</sup> Anayasa Mah.'nin 19.4.1988 tarih ve 1987/16 E., 1988/8 K. Nolu kararı (RG: 23.8.1988/19908).

<sup>104</sup> Anayasa Mah.'nin 20.11.1990 tarih ve 1990/13 E., 1990/30 K. Nolu kararı (RG: 3.1.1992/21100), 6.6.1991 tarih ve 1990/35 E., 1991/13 K. Nolu kararı, 28.1.2004 tarih ve 2003/86 E., 2004/6 K. Nolu kararı

Anayasa Mahkemesi, “Sosyal devlet” tanımlamasının, Anayasa’nın Başlangıç kısmının sekizinci paragrafında açıklanan, doğuştan sahip olunan onurlu bir hayat sürdürme, maddî ve manevî varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisinin kullanılmasına devletin sosyal adalet gereklerince olanak sağlama yükümlülüğünü ifade ettiğini ve bu ifadeden, “sosyal devletin hukuk devletinin ileri bir aşaması olduğu”nun anlaşıldığını ve bu doğrultuda Anayasa’nın, devleti sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler konusunda öncelikle görevlendirmiş olduğunu vurgulamıştır. Mahkeme sosyal devlet ilkesinin, “hukuk devleti ilkesine koşut” olduğuna işaret ederek, “Cumhuriyetin çağdaş yapısını, özlenen niteliklerini birlikte kurup tümleyen bu ilkelerin devletin yüceliğini ve onurunu simgeleyen, yükümlülüklerini özetleyen anlamları Anayasa’nın da özüdür” görüşünü dile getirmiştir.<sup>105</sup>

Mahkemenin aynı kararında sosyal devlet ile ilgili değerlendirmeleri şu şekilde devam etmektedir:

İnsan hak ve özgürlüklerine saygılı, onları koruyup güçlendiren, bireyin huzur ve refahını sağlayarak güvenceye bağlayan, kişiyle toplum arasındaki dengeyi kuran, emek - anamal ilişkilerini sağlıklı biçimde düzenleyen, özel girişimin güvenlik ve kararlılık içinde çalışması, gelişmesi için sosyal, ekonomik ve malî tüm önlemleri alan, çalışanların insanca yaşamasının, güçsüzlerin güçlülere karşı korunmasının gereklerini yerine getiren, toplumsal dengeyi ve kamu düzenini özenle gözeterek her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurarak bunu artırarak sürdürmeyi amaç edinen sosyal devletin karakteri Anayasa’nın 5. maddesiyle vurgulanmıştır.<sup>106</sup>

Mahkeme başka bir kararında da sosyal devleti, “devletin sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla sosyal ve ekonomik yaşama eylemli biçimde elatmasını geçerli ve gerekli gören bir devlet” olarak tanımlayarak Anayasa’nın 5. maddesi ile, “kişinin özgürleştirilmesi” amacının güdüldüğü ve devlete yüklenen bu düzenleme işlevi

---

(RG: 6.11.2004/25635), 29.12.2004 tarih ve 2002/39 E., 2004/125 K. Nolu kararı (RG: 25.10.2005/ 25977).

<sup>105</sup> Anayasa Mah.’nin 19.4.1988 tarih ve 1987/16 E., 1988/8 K. Nolu kararı (RG: 23.8.1988/19908).

<sup>106</sup> Aynı karar.

doğrultusunda; “Devlet, kişiyi her yönden özgür kabul etmekle kalmayacak, onu özgür insan haline getirecek olan ortamı yaratmak için, ne kadar engel varsa kaldırarak etkisini, gücünü bu yolda kullanacaktır” değerlendirmesini yapmıştır. Anayasa Mahkemesi’ne göre, Anayasa ile güdülen ana amaç; Başlangıç’ta, belirtildiği gibi, Türk Ulusu’nun sürekli varlığı ve çağdaş uygarlık seviyesine ulaşmasıdır. “Bu ana amaca varılmasını engelleyebilecek ya da yozlaştırabilecek nitelikte hiçbir hak ve özgürlüğün Anayasa’da tanınmadığı, daha açık bir anlatımla, bu amacın Anayasa’nın tüm yapısına ilke ve kurallarıyla ruhuna egemen olduğu tartışma götürmeyen bir gerçektir”.<sup>107</sup>

“Sosyal devlet ekonomik açıdan müdahaleci devlettir” diyen Anayasa Mahkemesi, Anayasa’nın mülkiyet hakkını, özel girişim özgürlüğünü kabul ettiğini, aynı zamanda bütün çağdaş anayasalarda olduğu gibi kamu yararı amacıyla bunlara sınırlamalar getirilebilmesini ve özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini sağlayacak önlemlerin alınmasını öngörmekte olduğunu belirterek Anayasa’nın;

- “kişilerin ve toplumun refah huzur ve mutluluğunu sağlamak” görevini Devlete veren 5. maddesi,

- “özel teşebbüslerin milli ekonominin gerekleri ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri” almakla görevlendiren 48. maddesi,

- “ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızlı gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını” planlama görevi veren 166. maddesi,

---

<sup>107</sup> Anayasa Mah.’nin 17.7.1990 tarih ve 1990/1 E., 1990/21 K. Nolu kararı (RG: 16.7.1991/20931).

- Devletin “para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı önlemleri alacağını” öngören 167. maddesi hükümleri ile düzenlenmiş bulunduğunu ve bu maddeler gereğince Devletin gerektiğinde ekonomik hayata müdahale edebileceğini net olarak ortaya koyduğunu ifade etmiştir.<sup>108</sup>

Anayasa’nın 2. maddesinde tanımlanan “Sosyal Hukuk Devleti” ilkesinden ne anlaşılması gerektiğini Anayasa koyucunun bu maddeye ait gerekçede açıkladığına dikkat çeken Mahkeme, bu gerekçeden, Sosyal Hukuk Devleti ilkesinden devletin kendi koyduğu hukuk kurallarına uyacağı ve çalışan, çalıştığı halde karşılığını yeterince alamayan ve mutlu bir yaşantıya kavuşamayan kişilere yardımcı olunacağını amaçlandığının anlaşıldığı, kısaca bu ilke ile devletin bir yandan yürürlüğe koyduğu yasalara bağlı kalacağı vurgulanırken diğer yandan, kişilerin huzur ve refahının sağlanmasının amaçlandığına işaret etmekte ve ayrıca kişi ile toplum arasında denge kurulması, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde geçmesini sağlayıcı önlemlerin alınmasının da bu amaca dahil olduğuna değinmektedir.<sup>109</sup>

Türkiye’de özelleştirmeye yönelik çıkarılan ilk yasa olan 2983 sayılı Yasa ile ilgili değerlendirmesinde Mahkeme sosyal hukuk devletini şöyle tanımlamıştır<sup>110</sup>:

Sosyal Hukuk Devleti, insan hak ve hürriyetlerine saygı gösteren, ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişi ile toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirler olarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve milli gelirin adalete uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı tedbirler alan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı, kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimini uygulayan devlettir.

<sup>108</sup> Anayasa Mah.’nin 20.11.2003 tarih ve 2002/32 E., 2003/100 K. Nolu kararı ( RG: 11.8.2004/25550).

<sup>109</sup> Anayasa Mah.’nin 28.4.1983 tarih ve 1981/13 E., 1983/8 K. Nolu kararı (RG: 9.4.1984/18367).

<sup>110</sup> Anayasa Mah.’nin 18.2.1985 tarih ve 1984/9 E., 1985/4 K. Nolu kararı (RG: 26.6.1985/18793).



Ayrıca “toplumsal gereklere ve toplum yararına öncelik veren, güçsüzü güçlüye karşı koruyarak ulusal dayanışmayı üstün düzeyde gerçekleştirip dengeyi kuran devletin, hukuk içinde kalarak ve hukuka özenle uyarak yasal düzenlemeleri yapması, barış ve mutluluğu sağlaması, özlenen en çağdaş görünümü” olduğuna dikkat çeken Mahkeme, “insanın doğuştan sahip bulunduğu onurlu bir hayat sürdürme, maddî ve manevî varlığını geliştirme hakkını, refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak, sosyal hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşmayacak ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak sosyal hukuk devletinin temel amacı ve görevi” olduğunu vurgulamıştır.<sup>111</sup>

Anayasa Mahkemesi’ne göre “çağdaş devlet anlayışı, sosyal hukuk devletinin, tüm kurumlarıyla Anayasa’nın özüne ve ruhuna uygun biçimde kurulmasını gerekli kılar”.<sup>112</sup>

Bu kararlarında da görüldüğü gibi Anayasa Mahkemesi, hukuk devleti ve sosyal devleti kaynaştırıp, sosyal hukuk devletini Anayasa’nın felsefesine uygun olarak yorumlamıştır.

#### **1.1.2.3.2. Devletin Sosyal ve Ekonomik Görevlerinin Sınırı**

1961 ve 1982 Anayasaları diğer bir çok ülke anayasalarına göre daha sistematik ve geniş bir hak ve özgürlükler çizelgesi öngörmekte olmasına rağmen, karşılaştırmalı özgürlükler anayasa hukuku ışığında Türkiye’de önemli sapmalar olup bunlardan bazıları, I. kuşağa göre ikincil konumda düzenlenen II. kuşak içerisinde iktisadi ve sosyal haklar arasında dengesizlik yaratılmış olması, devlet açısından sosyal hakları gerçekleştirme bahanesi olarak 65. maddenin getirilmiş olmasıdır.<sup>113</sup>

“Vatandaşlar, devletten kendilerine ne kadar ekonomik hak verilmesini

<sup>111</sup> Anayasa Mah.’nin 19.4.1988 tarih ve 1987/16 E., 1988/8 K. Nolu kararı.

<sup>112</sup> Anayasa Mah.’nin 26.10.1988 tarih ve 1988/19 E., 1988/33 K. Nolu kararı (RG: 11.12.1988/20016).

<sup>113</sup> Kaboğlu, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar, s. 132.

isterlerse, devletin de ekonomiye müdahalesi o kadar çok artar ve fertlerin ekonomik, hatta siyasi, özgürlükleri kısıtlanır” diyen Vural Fuat Savaş’a göre, hak ve özgürlükler kavramını “gelişi güzel kullanan” kanun koyucunun kendini açmazdan kurtarmak için 65. madde<sup>114</sup> hükmünü koyarak ekonomik hakları düzenleyen diğer maddelerin “anlam ve önemini” yitirmesine neden olmuştur.<sup>115</sup>

Ancak Soysal, böyle bir maddenin batı anayasalarında yer almadığını ve Türkiye’de ilk olarak 1961 Anayasasında yer alan bu hükmün “üçüncü dünya ülkesi olduğumuzu ve onu unutmamamız gerektiğini belirten bir nokta olarak Hindistan Anayasası’ndan aldığımız bir ilke” olduğunu, üstelik yoksul bir ülke Hindistan’da bu hükmün Türkiye’de olduğu gibi kaçamak maddesi olarak yorumlanmadığına işaret etmektedir.<sup>116</sup>

Üstelik, son 40 yılın en önemli Anayasa Hukukçularından biri olarak kabul edilen Friedrich’in de ifade ettiği gibi,

Bu yeni özgürlükler tipik olarak kolektivitinin özellikle de hükümetin gayretini isteyen ekonomik ve sosyal karakterde haklardır. Bunlar arasında sosyal güvenlik, çalışma, dinlenme, eğitim, yeterli bir yaşam standardına sahip olma, kültürel yaşama ve hatta uluslararası düzene dahi katılma hakları yer almaktadır. .... Bu haklar insana korkudan ve yoksulluktan kurtulma özgürlüğü sağlar. Yani bu haklar insanı tam bir insan olarak gelişmesini engelleyici sınırlamalardan kurtarır. .... Bu hakların eski haklardan daha az temel haklar diye bir kenara atılmasına veya gerçekleştirilmelerinin

<sup>114</sup> 03.10.2001 kabul tarihli, 17.10.2001 tarih ve 24556 mükerrer sayılı RG.de yayımlanan 4709 sayılı Kanun’un 22. maddesi ile değiştirilen 1982 Anayasası’nın 65. maddesine göre “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir”.

<sup>115</sup> Vural Fuat Savaş, (2001), “Ekonomik Düzen ve Anayasa”, *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, 9-13 Ocak, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, s. 879-880.

<sup>116</sup> Soysal, a.g.m., s. 148-149; 1947 İtalya, 1949 Federal Almanya, 1976 Portekiz, 1978 İspanya ve 1997 Polonya Anayasaları’nda yer alan isteme hakları zorlayıcı normlar olarak yorumlanmaktadır. Örneğin, Fransız Anayasa Konseyi’ne göre, sağlık hakkı, sosyal güvenlik hakkı, normal bir ailevi yaşamı sürdürme hakkı, eğitim ve kültür hakkı, toplumsal dayanışma hakkı, yasama organı için buyurucu nitelik taşımaktadır. Kaboğlu, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar, s. 128-130.

güçlüğü nedeniyle sorgulanmalarına olanak yoktur. .... Geleneksel anayasalarda sosyal hakların ayrıntılı olarak yer alması belirli grupların ve azınlıkların eşitlik ve özgürlük için yaptıkları mücadelelerin bir sonucu olmuştur ve olmaktadır. Bu haklar ‘komünist’ olmak veya Amerikan olmamak gibi nitelemelerin çok dışında, insanların teknolojik yeniliklerin ve benzerliklerinin yarattığı farklı ve yeni durumlara bir yanıtıdır. .... Anayasalarda kabul edilmelerine rağmen bu hakların uygulanmalarındaki güçlükler, bir hakkın iddia edilmesindeki başarısızlıklar nasıl o hakkı ortadan kaldırmıyorsa, bunları geçersiz kılmaz.<sup>117</sup>

Soysal, batıda ki anlamı ile “welfare state” (refah devleti) anlamında bir sosyal devlet tanımlamasının Türkiye gibi bir ülke için yeterli olmadığını şu şekilde açıklamaktadır:

Batıda refah devleti anlayışı yerleştiği zaman, o toplumlar ekonomik kalkınmanın başlangıç dönemlerini çoktan aşmış, sermaye birikiminin başarmış, sanayileşmelerini büyük ölçüde gerçekleştirmiş bulunuyorlardı. Bütün sorun, zaten çoğalmış bir ulusal geliri daha iyi paylaşmak diye özetlenebileceği için, hangi ekonomik politika içinde olursa olsun, sosyal güvenlik tedbirlerinin alınması <<refahın paylaşılması>> nı sağlayabilirdi.<sup>118</sup>

Ancak, Türkiye gibi ülkelerin hedeflerinin, “sosyal adalet içinde hızlı kalkınma” olduğunu belirten Soysal, geri kalmış bir ülkenin koşulları içinde “sosyal devlet” ilkesinin gerçekleştirilmesinin yalnız sosyal adalet ve sosyal güvenlik önlemleri ile değil bunları anlamlı bir değer taşıyabilmesinin, yani paylaşılan ulusal gelirden herkese yeterli bir payın düşebilmesinin, mutlaka bireyleri ezmeden ulusal sermaye birikimini sağlayan ve hızla kalkınmaya önem veren ekonomik politikalarla olabileceğine işaret etmektedir.<sup>119</sup>

Devletin, “sosyal devlet” olma derecesini anayasadaki “ekonomik ve sosyal haklar”ın gerçekleştirilme derecesinin belirlediğini ifade eden Soysal’a göre, sosyal devleti yalnız bunları sağlamakla yetinen, hangi ekonomik politikayı güderse gütsün vatandaşlarının sosyal durumlarıyla ilgilenip onlara asgari bir yaşama düzeyi sağlamayı

<sup>117</sup> Friedrich, a.g.e., s. 109-111.

<sup>118</sup> Soysal, a.g.e., s. 231-232.

<sup>119</sup> a.k., s. 232.

ödev bilen devlet olarak tanımlamak, devleti “sosyal devlet” yapan en önemli etkeni hesaba katmamak demektir.<sup>120</sup>

Soysal, devletin ekonomik ve sosyal görevlerini yerine getirmek için maddi olanaklarını arttırmak zorunda olduğunu ve bu görevlerini yerine getirmesini sağlayıcı gelir kaynaklarını elinde tutması ve geliştirmesi gerektiğine vurgu yapmaktadır.<sup>121</sup>

Bu nedenle Türkiye’de ulusal kalkınmayı sağlayacak araçlar olarak tasarlanan ancak günümüzde çeşitli gerekçeler gösterilerek özelleştirilen Kamu İktisadi Teşebbüsleri yoluyla devlet girişimciliğine ilişkin sürecin açıklanması gerekmektedir.

## **I.2. Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluşu ve Gelişimi**

Kurtuluş Savaşından başarıyla çıkıp bağımsızlığını ilan etmiş Türkiye Cumhuriyeti’ne, Osmanlı İmparatorluğu’ndan sosyal ve ekonomik sorunlar miras kalmıştır. Her dönem ve her toplumda siyasal ve sosyal sorunların ekonomik sorunlardan kaynaklandığı gerçeği, Osmanlı toplumu açısından da bir istisna oluşturmamıştır. Bu nedenle yeni kurulan Cumhuriyetin hedeflerinin Osmanlı İmparatorluğu’nun çöküşünü hazırlayan tarihsel deneyimler bağlamında şekillendiğini göz ardı etmemek gerekir. Sanayisi neredeyse hiç olmayan, hammadde ihraç edip, sanayi ürünü ithal eden bir ekonomik yapıya sahip Osmanlı; dış borçlanmalar, Düyun-u Umumiye, sürekli imtiyazlar arayan yabancı sermaye yatırımları, çerçevesi sürekli genişleyen ve koşulları giderek ağırlaşan kapitülasyonların etkisiyle “yarı sömürge” özelliklerini taşımaktadır.<sup>122</sup>

Osmanlı ekonomisinin dışa açılması ve Osmanlı maliyesinin Avrupa sermayesinin denetimi altına girmesi sürecindeki en önemli dönüm noktaları, 1838 yılında imzalanan Balta Limanı Ticaret Anlaşması, 1854 yılında başlatılan dış borçlanma süreci ve

<sup>120</sup> a.k., s. 233-234.

<sup>121</sup> Soysal, a.g.m., s. 149.

<sup>122</sup> Korkut Boratav, (1993), *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985*, Gerçek Yayınevi, 4. Baskı, İstanbul, s. 11-13.

1850'lerden itibaren demiryolları konusunda yabancı sermayeye verilen imtiyazlar ile 1856 yılında yabancı sermaye yatırımlarına, 1867 yılında yabancıların mülk edinmelerine izin verilmesidir. Pamuk bu dönemle ilgili olarak, “bu ödünleri dağıtırken Osmanlı yöneticileri, atılan adımların uzun dönemli iktisadi sonuçlarından çok, Avrupa devletlerinden kısa vadede sağladıkları siyasal ve mali desteği düşünüyordular” yorumunu yapmaktadır.<sup>123</sup>

Yabancılara tanınan imtiyazlar, ülkenin ekonomik bağımsızlığını adım adım ortadan kaldırmıştır. O dönemde yabancılara verilen tavizleri Mears, bir yabancı gözüyle şu şekilde değerlendirmektedir<sup>124</sup>:

Yabancı sermayenin etki alanının Osmanlı İmparatorluğu'ndan daha geniş olduğu bağımsız bir devlet herhalde yoktur. Bu miras, sadece ekonomik girişimleri ilgilendirmekle kalmaz, Türkiye'nin politik ve toplumsal hayatının tümüne etkilerini yayar. .... Siyasi denetim sağlamanın en güvenceli ve basit yöntemlerinden biri sermaye kaynakları üzerinde egemenlik sağlamaktır. .... Eski Osmanlı İmparatorluğu, şaşılacak derecede dış mali çıkarlara ipotek edilmiş durumda idi.

Mears'ın belirttiği gibi, Osmanlı Devleti'nin ekonomik dışa bağımlılığı, siyasi bağımsızlığını ortadan kaldırmanın en kolay yöntemi olmuştur. Böylece, I. Dünya Savaşı sonunda Osmanlı yöneticileri, uluslararası sermayenin ve büyük devletlerin Osmanlı Devleti üzerindeki kurumsallaşmış ve teminat altına alınmış denetim, müdahale ve baskı mekanizmaları karşısında çaresiz kalmışlardır.<sup>125</sup>

Bu nedenle, Türkiye Cumhuriyeti'nin, “Kuruluş Dönemi” diye adlandırılan 1923-1938 döneminde, Ulusal Kurtuluş Savaşı'nın sömürgeci ülkelere karşı kazanılan bir savaş olduğunun bilinci içinde, hızla kalkınan ve kendine yeterli hale gelen bir “ulusal ekonomi” kurmak temel amaç olmuştur. Osmanlı İmparatorluğu döneminde

<sup>123</sup> Şevket Pamuk, (1988), *Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, s. 198-199.

<sup>124</sup> E.G. Mears, (1924), *Modern Turkey*, New York, Macmillan, Aktaran: Boratav, a.g.e., s. 11.

<sup>125</sup> Boratav, a.g.e., s. 14.

kapitülasyonlar nedeniyle çeşitli alanlarda yabancılara verilen imtiyazlar geri alınmış, doğal kaynakların ulusal refahı artırmak için işletilmesi ilke olarak benimsenmiştir.<sup>126</sup>

Bağımsızlığı ilke edinerek kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin, kuruluşundan başlayarak günümüze değin uyguladığı ekonomi politikalarındaki değişimi beş ana döneme ayırarak incelemek mümkündür.

### **1.2.1. Serbest Ekonomi Koşullarında Arayış (1923-1929)**

Alınan kararlarıyla 7-8 yıl boyunca Türkiye Cumhuriyeti'nin ekonomi politikalarını belirleyen, 17 Şubat - 4 Mart 1923 tarihleri arasında ağırlıklı olarak tüccarların katılımıyla toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde; kalkınmanın gerçekleştirilmesinde özel teşebbüsün itici güç olması ve Devlet'in özel girişimciliği desteklemesi ve teşvik etmesi ağırlıklı görüş olarak benimsenmiştir.<sup>127</sup>

Bu doğrultuda, 1924 yılında İş Bankası, ardından 1926 yılında Emlak ve Eytam Bankası kurulmuş, 1927 yılında Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarılmıştır. Bu Kanun'la, önemli vergi bağışıklıkları, gümrük vergisi indirimleri, devlet yardımları, pazarlama olanakları ile yeni kurulacak işletmelere arsa olanakları sağlanarak Türkiye'deki özel sermayenin güçlendirilmesine çalışılmıştır.<sup>128</sup>

<sup>126</sup> Anayasa Mah.'nin 24.12.1986 tarih ve 1985/20 E.,1986/30 K. Nolu kararı.

<sup>127</sup> İzmir İktisat Kongresi'nde, kabul edilen ilkeler, özel sermaye yanlısı bir görüntü sergilemekle beraber, bu Kongre'nin uluslararası ve ulusal çok önemli siyasal işlevi bulunduğunu, Önder şöyle açıklamaktadır: "O dönemde 1917 Sovyet devriminden ürken kapitalist emperyalistlere olduğu kadar, içteki eşrafa da gerekli tavizkar mesajı vermek gerekiyordu. Her iki tarafı da rahatlatan ve merkez ile işbirliğine razı eden bu mesaj, kaçınılmaz olarak, yeni Türkiye Cumhuriyeti'nin uygulamaya koyacağı ekonomik sisteme ilişkin olmalı. Ancak bu şekilde güçlü Batı geri itilebilir ve yine ancak bu şekilde bu gücün ülke içindeki uzantılarına karşı direniş ve saldırı cepheleri kurulabilirdi". İzzettin Önder, (1998), "Devletçilik", *Dünyada ve Türkiye'de "Kamu Girişimciliğinin Geçmişi Bugünü ve Geleceği" Sempozyum Bildirileri*, 1. Cilt, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, s. 215.

<sup>128</sup> Tunç Tayanç, (1973), *Sanayileşme Sürecinde 50 Yıl*, Milliyet Yayınları, İstanbul, s. 159; Bu dönemin ana çizgileri bir Birleşmiş Milletler yayınından yararlanarak şöyle özetlenebilir. "1920'lerin sonlarına kadar,

Yine bu dönemde Osmanlı'dan kalan tesislerin yanı sıra, madenleri işletmek ve her türlü bankacılık işlemleri yapmak üzere, 9.4.1925 tarih ve 633 sayılı Kanun'la Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuştur.<sup>129</sup> 1928 yılında yabancı sermayeli, Anadolu, Mersin - Tarsus Adana demiryolu ve Haydarpaşa Liman Şirketi'nin 204 milyon İsviçre Frangı ödenerek satın alınması<sup>130</sup> bu dönemde gerçekleştirilen millileştirmeler açısından önemli örneklerdir.

Ancak, bu dönemin karakteristiğini belirleyen, “devlet desteği ile özel teşebbüsçülük” çabası; özel teşebbüsün yeterli sermaye birikimine sahip olmaması, alt yapı sorunları, yetişmiş insan gücünün yetersizliği, özel sermayenin uzun vadeli yatırımlardan kaçınma ve kısa sürede büyük kar getiren spekülatif faaliyetlere yönelme eğilimi gibi nedenlerle başarılı olmamış; istenilen düzeyde yerli sanayi kurulamamış, ulusal gelirde önemli bir artış sağlanamamış ve yoksulluğun önüne geçilememiştir.<sup>131</sup>

Kısacası, Mustafa Kemal Paşa'nın İktisat Kongresi'nin açılışında ifade ettiği “siyasal bağımsızlığın ekonomik bağımsızlıkla tamamlanması” amacına ulaşamamış<sup>132</sup> ve

---

hükümetin politikası, kendi yatırımlarını, başta demiryolu olmak üzere sosyal sabit sermaye ve nakliyat alanlarına sınırlayarak, özel girişimleri canlandırmak olmuştur. 1925'de aşarın kaldırılması ile, ki Osmanlı İmparatorluğunda temel gelir kaynağı idi, vergi yükü azaltılarak tarım desteklenmiş oldu. 1927'den sonra sanayi, vergi ve gümrük muafiyetleri ve fabrikalar için karşılıksız arazi verme gibi, yeni işletmelere geniş koyuluklar getiren Sanayinin Teşviki Kanunundan yararlandı. Şeker fabrikalarının kurulması için özel ayrıcalıklar verildi. Ticari ve sınai girişimleri finanse etmek için İş Bankası kuruldu”. Yalçın Küçük, (1978), *Planlama, Kalkınma ve Türkiye*, 3. Basım, Tekin Yayınevi, İstanbul, s. 241-242.

<sup>129</sup> T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, (2002), *Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sosyal Güvenlik Kuruluşları Fonlar Diğer Kuruluşlar İştirakler*, Genel Rapor, Ankara [http://ydk.gov.tr/Genel\\_Rapor\\_2000/icindekiler.htm](http://ydk.gov.tr/Genel_Rapor_2000/icindekiler.htm), Erişim Tarihi: 13.5.2005

<sup>130</sup> Hüseyin Budak, (1993), *Tekelci Sermayenin Haçlı Seferi Özelleştirme*, Diyalektik Yayınları No: 6, İstanbul, s. 30.

<sup>131</sup> Ayferi Göze, (1984), *İnkılap Tarihimiz ve Atatürk İlkeleri*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, s. 505.

<sup>132</sup> Yakup Kepenek, (1990), *Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, s. 20; “İzmir İktisat Kongresi'ni izleyen dönemde ortaya çıkan

özel kesim, kendisine bırakılan ekonomiyi kalkındırma yükünü taşıyamamıştır.<sup>133</sup>

Böylece, olumsuz etki yaratan 1929 Dünya Ekonomik Krizi ile olumlu etki yaratan Lozan'daki sınırlamaların<sup>134</sup> kalkması üzerine, yeni bir ekonomik model uygulanmaya başlanmıştır.

### 1.2.2. Devletçilik (1930-1945)

Türkiye'de devletçilik herhangi bir siyasal düşüncenin uygulanması amacıyla doğmamış olup, “kendine özgü koşulların, ekonomik ve toplumsal olguların doğrudan bir sonucu” olarak ortaya çıkmıştır.<sup>135</sup>

Atatürk, devletçiliğin anlamını şöyle açıklamaktadır :

Bireylerin özel girişimlerini ve uğraşlarını esas tutmak, fakat büyük bir ulusun bütün gereksinimlerini ve birçok şeylerin yapılmadığını göz önünde tutarak ülke ekonomisini devletin eline almak. .... Bizim izlediğimiz yol, görüldüğü gibi liberalizmden başka bir sistemdir.<sup>136</sup> .... Devletçilik, özellikle sosyal ahlaksal ve ulusaldır. Ulusal servetin dağılımında daha mükemmel bir adalet ve emek harcayanların daha yüksek refahı, ulusal birliğin korunması için şarttır. Bu koşulu daima göz önünde tutmak, ulusal birliğin temsilcisi olan devletin önemli

---

ekonomik tablo bir yandan yabancı ekonomik işgalini yansıtırken, diğer yandan da halkın gereksinimine gerekli cevabı da veremiyordu. Bu dönemden bir bölümünde Lozan Antlaşması'nın gümrük hükümleri de geçerli olduğundan dış ticaret alanında da fevkalade olumsuz sonuçlar alınmış idi.” Önder, a.g.m., s. 216.

<sup>133</sup> 1923-1929 döneminde özel teşebbüsün yatırımların gerçekleştirilmesindeki yetersizliği, yabancı sermayeye karşı ılımlı bir tavır takınılmasına neden olmuştur. Emperyalizme karşı yürütülen kurtuluş savaşı sonrasında kurulan bir devletin yabancı sermayeye karşı gösterdiği bu ılımlı politikanın temel nedeni, bütün sektörlerdeki gerilik ve durgunluktur. Yine de yabancı sermayeye karşı Osmanlı kadar tavizkar olunmamış ve ülke kanunlarına uyulması bir koşul olarak öne sürülmüştür. Temuçin Faik Ertan, (1994), *Kadrocular ve Kadro Hareketi*, T.C. Kültür Bakanlığı Yayın No: 1712, Ankara, s. 17.

<sup>134</sup> Lozan Antlaşması'na göre Türkiye'nin gümrüklerini 1929 yılına değin son Osmanlı gümrükleri düzeyinde tutmak zorunda olması nedeniyle bu tarihe kadar Türkiye yönetimi koruyucu gümrükler koyamamıştır. Küçük, a.g.e., s. 241.

<sup>135</sup> Emre Kongar, (2001), *21. Yüzyılda Türkiye*, Remzi Kitabevi, 29. Basım, İstanbul, s. 120.

<sup>136</sup> Göze, İnkılap Tarihimiz ve Atatürk İlkeleri, s. 507; Talas, a.g.m., s. 60.



görevidir.<sup>137</sup> .... Kamu yararına hizmet eden kurumların sayılarının arttırılması devletin önemle göz önünde tutacağı bir sorundur. .... Ülkede özel girişiminde varlığı kabul edildiğine göre, bu durumda devlet ve birey birbirine karşı değil, birbirinin tamamlayıcısıdır. .... Devlet ve birey derken, soyut bireyi değil, tek gerçek olan sosyal insanı yani toplum içinde yaşayan insanları anlıyoruz. .... Tek başına birey ya da bireylerden soyutlanmış bir devlet düşünülemez. Devlet, bireylerin oluşturduğu ulus topluluğunun gözle görünen şeklidir.<sup>138</sup>

Devletçiliğin yabancı denetiminden bağımsız bir ulusal ekonomi yaratmaya yönelmesinin yanı sıra Boratav, devletçi ekonomi politikalarının iki biçimde yürütüldüğüne değinmektedir. Birincisi devlet işletmeciliği, ikincisi ise ekonomik hayatın, fiyat mekanizmasının, dış ticaretin vs. kontrol yoluyla düzenlemeye çalışmasıdır.<sup>139</sup>

Bu dönemin en önemli özelliği planlı ekonomi anlayışının benimsenmesi, kamu iktisadi teşebbüslerin kurulmaya başlanması, yabancı işletmelerin ulusallaştırılmasıdır.

### 1.2.2.1. Birinci Sanayi Planı'nın Uygulanması

1934 yılında uygulamaya konulan ve ilk kalkınma planı olma özelliği taşıyan Birinci Sanayi Planı ile hedeflenen; toplumsal ihtiyacın karşılanması için yerli hammadde kullanarak üretim yapmak ve yerli hammaddeleri yarı işlenmiş hale getirerek ihracata hazırlamaktır. Atılım yapılacak sanayi dalları da, dokuma, maden işleme, kağıt, kimya, cam, çimento olarak belirlenmiştir.<sup>140</sup>

KİT<sup>141</sup> in çekirdeği sayılan Sümerbank ve Etibank ise, Birinci Sanayi Planı'nı

<sup>137</sup> Talas, a.g.m., s. 60; Göze, İnkılap Tarihimiz ve Atatürk İlkeleri, s. 512.

<sup>138</sup> Göze, İnkılap Tarihimiz ve Atatürk İlkeleri, s. 512-513.

<sup>139</sup> Korkut Boratav, (1974), *Türkiye'de Devletçilik*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, s. 135

<sup>140</sup> Önder, a.g.m., s. 213-214.

<sup>141</sup> Avrupa'da KİT'ler üzerine en yetkili örgüt olan Avrupa KİT Merkezi (CEEP) KİT'i; mal ve hizmet üretmek üzere kurulmuş olan, mali olanaklarının yarıdan fazlası merkezi veya yerel kamu idareleri tarafından sağlanan veya işletme sonuçlarından bu idarelerin sorumlu bulunduğu ve bunlar tarafından denetlenen girişimler olarak tanımlamaktadır. T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, a.g.r.

yaşama geçirmenin araçları olarak oluşturulmuştur.<sup>142</sup>

Devlet tarafından sanayileşme girişiminin planlanması ve uygulanmasını üstlenen 1933'ün Sümerbank çekirdeği, 1938'de devletin ekonomideki girişim alanını, kurallarını ve mevzuatını ortaya koyan İktisadi Devlet Teşekkülleri'ni yaratacak biçimde büyümüştür.<sup>143</sup>

Sümerbank tarafından kurulan 7 dokuma fabrikası, 5 yün dokuma fabrikası, ipek kumaş dökümhanesi, kağıt fabrikası, deri ve ayakkabı fabrikası, çimento sanayi, tuğla ve kiremit fabrikası ve demir-çelik fabrikası ile Etibank tarafından kurulan maden kömürü işleme tesisleri, krom, demir ve bakır işleme tesisleri Devletçilik uygulamasının maddi sonuçlarıdır.<sup>144</sup>

“Cumhuriyet yönetimi ekonomide başarılı olabilmekle rejimi sağlamlaştırabileceğine, bu başarının da devletçilik ilkesini geliştirmeye bağlı olduğuna 1932'den başlayarak inanmış ve bunu yapabildiğini 1934'ün sanayi yatırımlarıyla görmüştür”.<sup>145</sup> Devletçilik politikası uygulamasının çok önemli bir sonucu da ulaşım altyapı hizmetlerinde görülmüştür. Demiryolu politikası ile ülke içi ulaşımında çok önemli adımlar atılmıştır.<sup>146</sup>

1933 uygulaması; Birinci Sanayi Planı ve yurt çapında gerçekleştirdiği kazanımlar, dengeli kalkınma, kalkınmanın etkin finansman kaynaklarının geliştirilmesi ve

<sup>142</sup> Kepenek, a.g.e., s. 23; 1935 yılında da, 14.06.1935 tarih ve 2805 sayılı Kanunla Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü'nce bulunan işletmeye elverişli madenlerin işlenmesini sağlamak ve Elektrik İşleri Etüt İdaresi'nce geliştirilecek projelere göre enerji üretimi ve dağıtımını yapmak üzere Etibank kurulmuştur.

<sup>143</sup> Bilsay Kuruç, (1993), *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası (1933-1935)*, 2. Cilt, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 580, s. 67-68.

<sup>144</sup> Önder, a.g.m., s. 215; Göze, İnkılap Tarihimiz ve Atatürk İlkeleri, s. 515.

<sup>145</sup> Kuruç, a.g.e., s. LXXX.

<sup>146</sup> Önder, a.g.m., s. 215.

vb. olumlu sonuçları<sup>147</sup> dışında, ayrıca bu dönemde ilk KİT'ler, yerli sermaye ile kurulmalarına özen gösterilmesi açısından da son derece başarılı olmuştur.<sup>148</sup>

Ancak, II. Dünya Savaşı'nın etkileri, başarılı Birinci Sanayi Planı'nın uzantısı olan İkinci Sanayi Planı'na aynı şansı vermemiştir.<sup>149</sup>

### 1.2.2.2. Devletleştirme veya Ulusallaştırmalar

“Devletçilik” döneminde devlet tarafından sadece yeni sanayi kuruluşları kurulmamış aynı zamanda “devletleştirme”lere de hız verilmiştir. Ancak genellikle devletleştirme olarak adlandırılan bu uygulamalara devletleştirmeden çok “millileştirme”<sup>150</sup> ya da “ulusallaştırma” demek daha doğru olacaktır.

Çünkü, Türkiye’de, diğer batı ülkelerinden farklı olarak, birkaç istisna dışında, Türkiye’de faaliyet gösteren yabancılara ait işletmeler, yoğunlukla, yapılan sözleşmeler ile satın alınmış veya imtiyazları iptal edilmiş yani ulusal hale getirilmiştir.

15 yılda bedel ödenerek ulusallaştırılan yabancı sermayeli işletmelerden bazıları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo: 1

#### 1931-1944 Yılları Arasında Ulusallaştırılan İşletmeler

	İşletme Adı	Yıl	Yöntem
1	Mudanya-Bursa Demiryolu	1931	50 bin TL.
2	Keçiborlu Kükürt Madeni	1932	İmtiyaz iptali
3	İstanbul Türk Anonim Su Şirketi	1933	İstanbul Belediyesine devir

<sup>147</sup> a.k., s. 220.

<sup>148</sup> Kepenek, a.g.e., s. 24.

<sup>149</sup> Önder, a.g.m., s. 220.

<sup>150</sup> “Millileştirmede en önemli politik amaç, büyük ve çok uluslu kuruluşların ekonomik güçlerinin, siyasal iktidarın icraatına ve milli bağımsızlığa zarar vermesini önlemektir.” Atasoy, a.g.e., s. 37.

4	İzmir Rıhtım Şirketi	1933	7.827.90 Fransız Frangı
5	İzmir-Kasaba, İzmir-Afyon ve Manisa-Bandırma demiryolu hatları	1934	162.468 bin FF
6	Aydın Demiryolu Şirketi	1935	1.825.840 Sterlin
7	İstanbul Rıhtım, Dok. ve Antrepo T.A.Ş.	1934	Satın alma
8	Ergani Bakır T.A.Ş.'nin % 50 Alman sermaye payı		850.000-TL
9	İstanbul Telefon T.A.Ş.	1936	800.000 Sterlin
10	Ereğli Şirketi'nin Ereğli Limanı, Zonguldak-Çatalağzı demiryolu, Kömür Madeni	1937	3.5 milyon TL.
11	Şark Demiryolları T.A.Ş.	1937	20.760 bin İsviçre Frangı
12	İzmir Telefon T.A.Ş.	1938	1.200.000- TL.
13	Üsküdar ve Kadıköy T.A.Ş.	1938	400.000-TL.
14	İstanbul T.A.Ş.	1938	1.837 bin Sterlin
15	İstanbul Tramvay Şirketi	1939	169 bin Sterlin
16	İstanbul T.A. Tünel Şirketi	1939	169 bin Sterlin
17	Ankara Elektrik, Ankara Havagazı , Adana Elektrik T.A.Ş.	1939	6.616.131-TL.
18	Bursa ve Müttehit Elektrik T.A.Ş.	1939	295.110 Sterlin
19	Kuvarshan Bakır Madeni'ndeki Siemens firmasının iltizam hakkı	1939	Ödenmeyen vergi borçları karşılığı hazineye devir
20	Bira Fabrikaları (Bomanti-Nektar)	1940	400.000-TL.
21	Ilıca-İskele-Pamukluk Demiryolu T.A.Ş.	1941	10.000-TL.
22	Kibrit-Çakmak inhisarı imtiyazı	1943	1 milyon dolar
23	İzmir Tramvay ve Elektrik T.A.Ş.	1943	10.233.800 İsviçre Frangı
24	İzmir Sular A.Ş.	1944	1.399.157 İsviçre Frangı

Kaynak: Budak, a.g.e., s. 30-31 de yer alan bilgilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Üşür'ün bu dönemle ilgili analizi; sanayi devrimini yaşamayan Osmanlı'dan sonra 1923 yılından itibaren, “sanayileşmenin mekaniğini değil, ‘kültür’ünü de alma/edinme, dolayısıyla (dünya) sanayileşme sürecinde bir parça değil, onun bir ögesi olmak iradesi”nin başlangıcı olduğunu ve 1929-1947 döneminde “türev” bir

sanayileşmeden çok “yerli” bir sanayileşme egemen olmasının o dönemin önder kadrosunun, “ ‘kültür’ün onun vasıtasıyla düşünülen ve ‘bu’ düşünüleniden yapma/etme bilgisinin türetilbileceğini” çok iyi kavradıklarını ortaya koymaktadır”<sup>151</sup> şeklindedir.

Önder ise, tüm Cumhuriyet dönemi uygulamalarına bakarak, devletçilik politikalarının belirgin niteliklerini, şu şekilde ortaya koymaktadır<sup>152</sup>:

- Uzun dönemdeki değişmelerin ortaya koyacağı sonuçlar ile ilgili kuşkular saklı kalarak, bağımsız ekonomi politika ve oluşumlarına yöneliş;
- Ülke çapında dengeli üretim politikalarının geliştirilmesine özen gösterme;
- Ekonominin yanında kültür ve beceri alanlarında da uyanış ve ilerleme politikalarına yöneliş;
- Tüketimden kaçınıp, tutumcu bir davranış geliştirerek, ulusal birikimi artırma politikalarını geliştirme;
- Ulusal üretimi işleme ve kullanmaya özen gösterme.

Devletçilik politikalarının bu özelliklerinin yanı sıra en önemli sonucu Tanilli'nin ifade ettiği gibi “Türkiye'nin son 150 yıllık sömürgeleşme tarihinde emperyalizme karşı yürüttüğü en ciddi ve tutarlı başkaldırı” olmasıdır.<sup>153</sup>

### **I.2.3. Dış Bağımlılığa Doğru (1946-1950)**

Bu dönem kapitalizmin tüm dünyada genişleme sürecine girmeye başladığı dönemdir. II. Dünya Savaşı sonrasında çeşitli siyasi nedenlerle Amerika Birleşik Devletleri'ne (ABD) yakınlaşan Türkiye'ye, bu ülkenin uzmanlarının önerisi devletçi “sanayileşme politikasının terk edilmesi” olmuştur. ABD'li uzmanlar sadece özel

<sup>151</sup> İşıya Üşür, (2003), “Sanayileşme ve Türkiye'nin Sanayileşmesi”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 440, Ağustos, s. 34-35.

<sup>152</sup> Önder, a.g.m., s. 221.

<sup>153</sup> Server Tanilli, (1990), *Devlet ve Demokrasi*, Say Yayınları, 6. Baskı, İstanbul, s. 87.

girişimciliğe önem verilmesini istemiyor, aynı zamanda yepyeni bir ekonomi politikası öneriyorlardı.<sup>154</sup>

Türkiye'nin Marshall Planı kapsamına alınmasının ön şartı sayılan ekonomi politikalarındaki bu önemli değişim taleplerine göre Türkiye, ağır sanayi alanlarında yeni yatırım yapmamalı, demiryolları yerine karayollarına önem vermeli, iç ve özellikle dış ticarete serbestlik, yerli ve yabancı özel sermayeye olanaklar sağlamalıdır.<sup>155</sup>

Bu doğrultuda sanayi planlamasından vazgeçilerek, tarım ve karayoluyla ulaştırmaya öncelik veren 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı hazırlanmıştır. Planda belirtilen yatırımların yarıya yakınının dış borç ve yardımlarla karşılanması öngörülmüş<sup>156</sup>, böylece, Türkiye Cumhuriyeti dışa bağımlılığının ilk adımını atmıştır.

#### **1.2.4. Demokrat Parti Dönemi (1950-1960)**

1950 yılında iktidara gelen Demokrat Parti'nin hükümet programında, kamu işletmelerinin özel sermayeye devredileceği ifade edilmiş olsa da aksine bu dönemde KİT'lerin sayısı çoğalmış, ancak KİT'lerin "iştirak"<sup>157</sup> yoluyla özel kesimi doğrudan desteklemesi de sağlanmıştır. Kepenek, 1950'li yıllarda KİT'lerin genişlemesinin en

<sup>154</sup> Kepenek, a.g.e, s. 31.

<sup>155</sup> a.k., s. 31-32.

<sup>156</sup> a.k., s. 32.

<sup>157</sup> İştirak; yerli veya yabancı özel sermaye payının ortaklığın toplam sermayesinin yarısından fazla olduğu ortak girişimlerdir. a.k., s. 114; Devlet desteğinden ya da kamu güvencesinden yararlanmak isteyen ve ayrıca, KİT'e kendi ürününü kolaylıkla satma, kamu girişimlerinin ürünlerini ucuza alma, KİT'ten sermaye ve kredi sağlama olanaklarını kullanmak isteyen özel sermaye, KİT'le ortaklık kurmayı özellikle istemiştir. Ayrıca, başarısız olup, batmak üzere bulunan özellikle, tekstil, demir-çelik ve bankacılık alanlarında faaliyet gösteren özel girişimi kurtarmak amacıyla da ortaklıklar kurulmuştur. Kepenek, özel kesimin KİT'le ortaklık kurmak istemesinin en önemli nedenin *bu yolla sermaye aktarımının sağlanması* olduğuna değinmektedir. a.k., s. 115-116.

önemli nedenlerini yerli üretimi arttırma, büyüyen ekonomik ve toplumsal istemleri karşılama baskısı ve özel kesime sermaye aktarımı olarak sıralamaktadır.<sup>158</sup>

Bu dönemde kurulan en önemli KİT'ler; Et-Balık Kurumu (1952), Çimento Sanayi A.Ş. (1953), Azot Sanayi (1953), Türkiye Petrolleri A.O. (1954), Türkiye Demir Çelik İşletmeleri (1955), Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları İşletmesi (1955), Türk Hava Yolları (1955), Yem Sanayi (1956), Türkiye Kömür İşletmeleri (1957) dir.<sup>159</sup>

### 1.2.5. Planlı Dönem

#### 1.2.5.1. 1961-1979 Arası

1961 yılında yeni Anayasa'nın uygulamaya konulması ve kalkınmanın anayasal bir ilke olarak benimsenmesi ile yeni bir dönem başlamıştır. 1961 Anayasasınının 129. maddesi ile, “iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır. Kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir” hükmü getirilmiş ve bu konuda Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) görevlendirilmiştir.

Çünkü kalkınmanın, az gelişmişlikten kurtulmanın devlet öncülüğünde ve planlama ile sağlanabileceği düşüncesi ile bu döneme, “kalkınma yönetilmelidir”<sup>160</sup> anlayışı hakim olmuştur. Bu bağlamda hazırlanan kalkınma planları ile “ülkeyi tümü ile amaç olarak benimsenen düzeylere yükseltmek ve yükselmeyi sürekli hale getirmek” hedeflenmiştir.<sup>161</sup>

<sup>158</sup> a.k., s. 33.

<sup>159</sup> Gencay Şaylan, (1980), “Türkiye’de Devlet Kapitalizminin Bunalımı ve KİT’ler Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 3 Eylül, s. 84; Atasoy, a.g.e., s. 74-75.

<sup>160</sup> Birgül Ayman Güler, (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No: 1996, Ankara, s. 19.

<sup>161</sup> Tayfur Özşen, (1987), *Planlama Yönetimi*, T.C. İçişleri Bakanlığı Yayın No: 426, Ankara, s. 3; “Kalkınma ve gelişme yarışı içindeki bir dünyaya ayak uydurabilme gereksinimi, ülkenin doğal ve ekonomik tüm kaynaklarının, insan gücünün, toplumun bütün yönleriyle kalkındırılması ve geliştirilmesi yönünde akılcı bir biçimde kullanılmasını” gerektirmiştir. a.k., s. 1.

Kalkınmayı sağlayıcı araç olan KİT'ler ile ilgili Anayasal düzenlemeler; 112/3. madde de yer alan “kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” ilkesi ile KİT'lerin ancak kanun veya kanunun verdiği açık yetkiye dayanılarak kurulabileceği ve 127. maddenin son fıkrası ile, “kamu iktisadî teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir” ilkesinin yanı sıra 117/1 maddesi ile “Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür” hükümleridir.

Üşür, 1962-1973 yılları arasını, “bir düzeltme teşebbüsü dönemi” olarak nitelendirmekte ve 1961 Anayasası'nın ortaya koyduğu yeni siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel düzenlemelerin 1929-1947 döneminin bir üst düzeyde sürdürülmesi olarak değerlendirmektedir.<sup>162</sup>

Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu - SEK (1963), Çinko Kurşun Metal Sanayi A.Ş. - ÇİNKUR (1968), Karadeniz Bakır İşletmeleri A.Ş. (1968), Türkiye Elektrik Kurumu - TEK (1970), Çay Kurumu - Çaykur (1971), Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası - DESİYAB (1975) 1961 sonrasında kurulan en önemli KİT'lerdendir.<sup>163</sup>

Böylece 1980'li yıllara kadar devlet, günlük tüketim mallarının üretiminden ağır sanayiye, bankacılıktan turizm hizmetlerine kadar çok çeşitli alanlarda ekonomik faaliyetlerde bulunarak toplum yaşamına önemli katkılarda bulunmuş, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Yol Su Elektrik Genel Müdürlüğü gibi büyük ölçekli kamu kuruluşları ile ekonomik-toplumsal alt yapıyı inşa etmiş aynı zamanda sağlık, eğitim, teknik yardım gibi hizmetleri topluma sağlamıştır.<sup>164</sup>

---

<sup>162</sup> Üşür, a.g.m., s. 34-35.

<sup>163</sup> Atasoy, a.g.e., s. 78.

<sup>164</sup> Şaylan, a.g.m., s. 84.



Devletin ekonomiyi yönlendirmesinde araç olarak da kullanılan KİT'ler, ülkenin kalkınmasında üreticilik görevini üstlendiği gibi izledikleri yatırım ve fiyat politikalarıyla da sermaye birikimine ve özel kesimin gelişmesine önemli katkıda bulunmuşlardır. İthal ikameci sanayileşme<sup>165</sup> döneminde özellikle ara mallarda yoğunlaşan KİT'ler, tüketim malları sanayinde yer alan özel sektörü ucuz girdi ile desteklemişler ve düşük fiyatlandırma ile hem alım gücünü yükseltmiş, hem de pazarın varlığının garanti altına alınmasında yardımcı olmuşlardır.<sup>166</sup>

Bu bağlamda genel olarak Türkiye'de KİT'lerin amaçlarını şu şekilde sıralamak mümkündür<sup>167</sup>:

1. Ülkenin ekonomik kalkınmasını gerçekleştirmek,
2. Gelir dağılımını düzenlemek,
3. Sosyal adaleti sağlamak,
4. Refahta coğrafi dengeleri gözetmek,
5. Bölgelerarası farkı azaltmak,
6. Topluma belirli kalite ve fiyatla mal-hizmet sunmak,
7. Sanayileşmeyi hızlandırmak,
8. Dış ekonomilere bağlı kalmamak,
9. Özel sektörün başaramayacağı ya da karlı olmadığı için girmedikleri işleri yapmak,
9. Ekonomiye yön vermek suretiyle düzenlemek.

#### **1.2.5.2. 1980 Sonrası**

Dünya 1970'li yılların ekonomik bunalımıyla başlayan ve 1990 sonrasında, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra hızlanan, kapsamlı bir değişim sürecine

<sup>165</sup> Devlet-güdümlü ithal ikameci sanayileşmeyi, alt yapının inşa edildiği, yeni teknolojilerin transfer edildiği ve işçilerle yöneticilerin eğitildiği önemli bir kalkınma aşaması olarak değerlendiren Waterbury, aynı işi başaracak başka bir strateji veya kurumsal bir sistemi bulmanın güç olduğu görüşündedir. John Waterbury, (1997), *Sonsuz Yanılgılar Karşısında: Hindistan, Meksika, Mısır ve Türkiye'de Kamu Girişimi ve Devlet Gücü*, Çevirenler: Muhsin Mengütürk, Nesrin Nas, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, s. 385.

<sup>166</sup> T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, a.g.r.

<sup>167</sup> Enis Bağdadioğlu, “ ‘Babalar Gibi’ Özelleştirme”, <http://www.turkis.org.tr/icerik/makaleozellestirme.htm>  
Erişim Tarihi: 5.10.2005

girmiştir. Küreselleşme olarak da adlandırılan bu süreç, kapitalist üretim biçiminin yeni bir aşaması ya da niteliksel evriminin sonuçlarından biri olarak ortaya çıkmıştır.<sup>168</sup>

Bu bağlamda Türkiye’de de, 24 Ocak 1980 tarihinde alınan ve “24 Ocak Kararları” olarak anılan ekonomik istikrar tedbirleri ile KİT politikasında köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Söz konusu kararlarla, serbest piyasa kurallarının ekonomiye hakim kılınması amaçlanmış<sup>169</sup> ve serbest piyasa ekonomisini engellediği düşünülen KİT’lerin özelleştirilerek veya tasfiye edilerek, devletin kamu girişimciliğinden çekilmesi öngörülmüştür.<sup>170</sup>

Anayasa Mahkemesi, Cumhuriyetin kuruluşundan 1980’lere kadar olan Türkiye’nin ekonomi politikalarındaki değişimleri şu şekilde özetlemiştir<sup>171</sup>:

Ulusal Kurtuluş Savaşı’ndan sonra ekonominin yabancı tekellerden kurtulması, Cumhuriyet’in ilk yıllarında Devletçilik politikasının uygulanması, 1950’lerde çok partili demokratik sisteme geçiş ile birlikte başlayan ‘liberalleşme’ gayretleri, 1960’larda açıklık ve yaygınlık kazanan sosyal demokrat ve sosyalist akımlar, 1970’lerde ise ‘Opec Krizi’ diye adlandırılan ve petrol fiyatlarındaki hızlı artışların yol açtığı enflasyon, ödemeler dengesi açığı ve işsizlik gibi sorunların, doğal kaynaklarla ulusal çıkarlar arasındaki ilgiyi vurgulaması ve nihayet 1980’lerde yeniden canlanan, ancak bu defa sayısız hukukî ve kurumsal düzenlemelerle yaygınlığı ve kalıcılığı artırılmaya çalışılan ‘yeni liberalleşme’ hareketi gibi çok önemli siyasal

<sup>168</sup> Yakup Kepenek, (1998), “Ekonomik Gelişmede Devletin ‘Yeni’ Yeri”, *Dünyada ve Türkiye’de “Kamu Girişimciliğinin Geçmiş Bugünü ve Geleceği” Sempozyum Bildirileri*, 1. Cilt, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, İstanbul, s. 65-66.

<sup>169</sup> “Türkiye’nin sanayileşme ‘filmi’, 1970’lerin ortalarında, iç ve dış koşulların özellikle de petrol fiyatlarının sıçraması sonucu oluşan ekonomik bunalımla, ‘koptu’. 1980 sonrasında ise, önceleri ‘masumane’ dışarıya dayalı büyüme anlayışı ile başlayan ve dış ticarete kolaylıkları artıran ‘dışa açılmacı’ süreç, kapitalist dünyada ‘piyasa koşullarını öne çıkaran’ eğilimlere dayalı hızlı değişimin de katkısıyla ‘kalıcı’ bir özellik kazanmıştır. Dışarıya dayalı büyüme politikası, ödemeler dengesinin sermaye hareketleri bölümünün giderek serbestleşmesiyle sürdürülmüş ve 1989’de ‘tam parasal serbestleşme’ ile noktalanmıştır.” a.k., s. 67.

<sup>170</sup> “Türkiye 1990’lı yıllara uluslararası sermaye hareketleri bakımından tam serbesti uygulamasıyla girerken ekonomide ‘devletin küçültülmesi’ anlayışına ‘sarılan’ bir yaklaşım egemen kılınmış ve bunun biri alt ögesi olarak özelleştirme sürekli gündemde tutulmuştur.” a.k., s. 67.

<sup>171</sup> Anayasa Mah.’nin 24.12.1986 tarih ve 1985/20 E.,1986/30 K. Nolu kararı.

ve sosyo-ekonomik değişiklikler [...]. Toplumun yaşadığı bu hızlı siyasal ve ekonomik değişiklikler, hukukî ve kurumsal yapının da sık sık değiştirilmesine neden olmuş [tur.]

Ancak bu yönlü bir değişim isteği toplumdan gelmemiştir. Aksine toplumun devlete verdiği önem ve saygı, Mango'nun ifadesiyle, Türk Cumhuriyet tarihinde “özgül istikrar” faktörü olmuştur.<sup>172</sup> Her toplumun sosyal ve ekonomik koşulları, coğrafyası, değer yargıları, o toplumun ihtiyaçlarını belirler. Belirli tip sistemlerin her tür topluma aynen uygulanması doğru sonuçlar veremeyebileceği gibi, Atatürk'ün de belirttiği gibi; “bir topluma yararlı olan bir şey, öteki topluma zararlı olabilir”.<sup>173</sup>

Önce gelişmiş ülkelerde başlayan daha sonra dünyayı saran, ancak özellikle ekonomik gelişimini ve sosyal sorunlarını tam olarak çözememiş Türkiye gibi ülkelerde dıştan gelen yönlendirmelerle belirli tip uygulamaların-özellemelerin yarattığı ve yaratacağı etkilerin aynı olamayacağı açıktır.

---

<sup>172</sup> A. Mango, (1977), *The State of Turkey*, Middle Eastern Studies, Vol 13, No. 2, Aktaran: Yılmaz Esmer, (1993), “Piyasa Ekonomisi, Özelleştirme ve Ekonominin ‘Kanunları’ ”, *Dünü ve Bugünüyle Toplum ve Ekonomi*, Sayı: 4, Nisan, İstanbul, s. 8.

<sup>173</sup> İsmet Bozdağ, (2001), *Atatürk'ün Evrensel Boyutları*, T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları No: 977, Ankara,

## II. BÖLÜM: ÖZELLEŞTİRME

### II.1. Özelleştirmenin Kavramsal Çerçevesi

Özelleştirme (privatization) sözcüğü ilk kez “özel hale getirmek, sınai veya ticari hayattaki denetim ve mülkiyeti, kamu kesiminden özel kesime aktarmak” olarak tanımlanmıştır. Sözcüğün ilk kullanılışı ise, İngiliz iktisatçı Peter F. Drucker’ın 1969 yılında basılan “The Age of Discontinuity” isimli eserinde “reprivatization” şeklinde olmuş, 1976 yılında ise Robert W. Poole bu terimi, “privatization” olarak kısaltmış ve “Reason Foundation” isimli çalışmasında kullanmıştır.<sup>174</sup> Neo-liberal akademisyenler tarafından 1940’lı yıllardan itibaren tartışılan özelleştirme, 1980 yılında Avrupa’da ilk kez İngiltere’de Thatcher hükümeti döneminde uygulanmaya başlanmıştır.

Anayasa Mahkemesi özelleştirmeyi dar anlamda ele alarak, “genelde, kamuya ilişkin hak ve varlıklarla para ile ölçülebilen kamu kaynaklarının, yerli ya da yabancı özel kesime aktarılması” olarak tanımlamıştır.<sup>175</sup>

Ancak, özelleştirme, basit bir mülkiyet veya yönetim transferinin ötesinde, tüm ekonomik organizasyonu, serbest piyasa mekanizmasına göre işleyen yapıya ulaştırmak ve bunun için gerekli dönüşümü sağlamaktır. Bütün bu unsurlar ise özelleştirmenin geniş anlamda tanımında yer almaktadır. Bu çerçeve içinde özelleştirme, devletin ekonomik faaliyetlerinin sınırlandırılmasını ve ekonomide piyasa güçlerinin etkili kılınmasını ifade etmekte olduğu gibi kısaca “özel kesime doğru aktarmak” olarak tanımlanmaktadır.<sup>176</sup>

---

s. 155.

<sup>174</sup> Nursel Öztürk, “Özelleştirme Ders Notları”, [http://www.ydk.gov.tr/eğitim\\_notlari/özelleştirme.htm](http://www.ydk.gov.tr/eğitim_notlari/özelleştirme.htm) Erişim Tarihi: 1.3.2005

<sup>175</sup> Anayasa Mah.’nin 3974 sayılı Yasa ile ilgili olarak verdiği 1994/43 E., 1994/42-2 K. Nolu kararı.

<sup>176</sup> Robert W. Bailey, (1987), “Uses and Misuses of Privatization” in: Steve H. Hanke (Ed.), *Prospects for Privatization*, New York: The Academy of Political Sciences, pp. 138-152, Çeviren: Aytaç Eker,

Toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında devlete daha az, özel kurumlara daha fazla güvenilmesi bağlamında bir özelleştirme yaklaşımı, başta devlet olmak üzere bütün kamu kuruluşlarının ekonomide payının küçültülerek piyasa ekonomisinin kurum ve araçlarının payının ve etkinliğinin arttırılması, diğer bir deyişle, ekonomik faaliyetlerde veya mülkiyette özel kesimin oynadığı rolün artması ya da kamu kesiminin rolünün azaltılması şeklindeki uygulamalar olarak tanımlanmaktadır.<sup>177</sup>

Geniş anlamda özelleştirme ile; kamusal mülkiyete konu olan fiziksel ya da mali varlıkların özel (gerçek ya da tüzel kişilere) *satışı*, malların ya da hizmetlerin üretim ve/veya dağıtımını sağlamak üzere özel kişilere *imtiyaz* verilmesi, yetkili kamu makamları tarafından belirli kurallara bağlanmış olan mal/hizmet üretim ve/veya dağıtımının *kuralsızlaştırılması ya da kural koyma ve uygulama yetkisinin özerk düzenleyici kuruluşlara devri* gerçekleştirilmektedir.<sup>178</sup>

Özetle söylemek gerekirse, Başkaya'nın da değindiği gibi, "özelleştirme" iki alanla ilgilidir: Birincisi Kamu İktisadi Teşekkülleri'nin (KİT), yani piyasa için mal üreten kuruluşların verimli olanlarının özel sektöre satılması, verimsiz sayılanların tasfiyesi; ikincisi de, geleneksel olarak devlet tarafından sağlanan kamu hizmetlerinin (eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, iletişim -telecom- belediye hizmetleri: kitle ulaşımı, su, doğal gaz, elektrik, vb.) sermayenin etkinlik ve değerlenme alanı haline getirilmesi, bunların kamu hizmeti olmaktan çıkarılıp, meta kategorisine indirgenmesidir.<sup>179</sup>

---

<http://www.canaktan.org> Erişim Tarihi: 31.8.2004

<sup>177</sup> E. Savas, "Özelleştirmenin Gereçekleri", Çeviren: Aytaç Eker, <http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/eker-savas-ozellestirme.htm>, Erişim Tarihi: 31.8.2004

<sup>178</sup> Oktar Türel, (2004), "Özelleştirme Üzerine", *Türk-İş*, Sayı: 364, s. 36.

<sup>179</sup> Fikret Başkaya, "Özelleştirme", [http://www.ozguruniversite.org/baskaya\\_OZELLESTIRM\\_1.htm](http://www.ozguruniversite.org/baskaya_OZELLESTIRM_1.htm), Erişim Tarihi: 27.10.2005

## II.2. Özelleştirme Akımının Ortaya Çıkışı ve Yayılması

1945’lerden 1980’li yıllara değin en önemli hedef “ulusal kalkınma” iken, 1980’lerden itibaren en gözde kavramlar küreselleşme, demokratikleşme, özelleştirme, serbestleşme (liberalizasyon), deregülasyon (kamu düzenleyiciliğinin gevşetilmesi ve/veya değiştirilmesi), yerelleşme olmuştur.<sup>180</sup>

Böylece, 20. yüzyılın sonlarına doğru toplumların, sistem rekabetinin baskısı altındayken tam da çözmüş gördükleri bir sorunla yine yüzyüze gelmek zorunda kaldıklarını belirten Habermas’a göre, “bu sorun, kapitalizmin kendisi kadar eskidir. Bu sorun, kendi kendini düzenleyen piyasaların kaynakları tahsis edici işlevlerinden, liberal toplumların iç-bütünleşmesini baltalayacak bir eşitsiz dağıtıma ve sosyal maliyetlere yol açmaksızın etkin biçimde yararlanma sorunudur”. Çünkü 1945’lerden itibaren uygulanan karma ekonomi ile devlet, “bir taraftan büyümeyi teşvik edip, diğer taraftan da sosyal siyasalar uygulayarak eş zamanlı olarak ekonomiyi hem canlandırabilmekte hem de sosyal bütünleşmeyi teminat altına alabilmekte”<sup>181</sup> iken Habermas’ın ifadesiyle, ekonominin küreselleşmesi, refah devleti uzlaşması tarihini sona erdirmektedir.<sup>182</sup>

Ozansoy bu değişimin ortaya çıkış biçimini şu şekilde özetlemektedir: 1980’li yıllarda yükselen siyasi ve ekonomik konjonktür sonucunda liberalizmin tüm rakiplerini alt ettiği ve kesin bir zafer kazandığı savıyla Fukuyama tarafından “tarihin sonu” ilan edilmiş; “insanlığın ideolojik evrimi, liberal siyasaların evrensel kabul gördüğü gerekçesi

---

<sup>180</sup> Birgül Ayman Güler, (1998), “Nasıl Bir Kamu Yönetimi”, *Dünyada ve Türkiye’de “Kamu Girişimciliğinin Geçmişi Bugünü ve Geleceği” Sempozyum Bildirileri*, 1. Cilt, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, İstanbul, s. 747.

<sup>181</sup> Jürgen Habermas, (1999), “Ulus-Devletin Ötesinde mi?”, Çeviren: Kaan H. Ökten, *İktisat Dergisi*, Nisan, s. 40.

<sup>182</sup> a.k., s. 42-43; Habermas, bu uzlaşmanın, yakın geçmişte her ne kadar kapitalizmin içkin sorunlarını tam olarak çözemese de, kapitalizmin yarattığı sosyal sorunların kabul edilebilir ölçüde sınırlandırılmasını sağladığını ancak refah devleti uzlaşmasının ortadan kaldırılmasının, “refah”la önleneceği tasarlanan krizlerin

ile tamamlanmış sayılmıştır”. “ ‘Post’ (sonrası) ve ‘Neo’ (yeni) ön ekleri ile yeni bir kılıkla tedavüle sokulan eski terimlerin işgaline sahne olan bu dönemde çoğu kavram ve değer [sosyal adalet, sosyal devlet, kamu hizmeti, kamu yararı gibi], modaları geçtiği gerekçesiyle çöp tenekesine atılmakta”dır. Kendisini ideolojiler ötesi olarak konumlandırılan ve piyasa kurallarını hayatın “doğal kuralları” addeden “egemen paradigma”, “doğal” saydığı düzene ilişkin tüm idari müdahaleleri özgürlük ve demokrasiye karşı bir tehdit olarak<sup>183</sup> lanse etmektedir.

### **I.2.1. Özelleştirmeyi Gerektiren Yaklaşım: Neo-Liberalizm**

Yeni liberal eleştirilerin odak noktasını, devletin refah hizmetleri sağlamak amacıyla devlet yapısının giderek genişlemesi ve bu genişlemenin devletin bürokratikleşmesine, hantallaşmasına ve verimsizliğine yol açtığı yönündeki varsayımlar oluşturmuştur.

Bu eleştiriler kuramsal bazda, özellikle Kamu Tercihi Okulu’nun en önemli teorisyenleri olan J. Buchanan ve G. Tullock tarafından ortaya atılmıştır. Sosyal demokrasi, toplumsal adalet, eşitlik, kamu yararı, anayasa, hukuk gibi konu ve kavramlar ise ekonomik merkezli bir bakış açısıyla Friedrich von Hayek’in ve L. Mises’in de dahil olduğu Avusturya Okulu, önde gelen isimlerinden biri Milton Friedman olan Şikago Okulu ve devleti, son derece sınırlı, “gece bekçisi” devlet anlayışı ile ele alan ve R. Nozick’in adı ile özdeşleşmiş bulunan liberteryenizm tarafından ele alınmış ve yeniden tanımlanmıştır.<sup>184</sup>

Devletin sınırlandırılması, piyasa-devlet ilişkileri, bireyin seçim özgürlüğü ve sosyal adalet gibi konuları sosyal liberallerden farklı ve onlara alternatif olarak yeniden ele

---

doğmasına yol açmakta olduğuna vurgu yapmaktadır. a.k., s. 40.

<sup>183</sup>Cüneyt Ozansoy, “Kamu Hizmetinde İdeolojik Boyut”, <http://www.danistay.gov.tr/3-KAMU%20HIZMETINDE%20IDEOLOJIK%20BOYUT.htm>, Erişim Tarihi: 12.3.2006

<sup>184</sup> Bkz. Sallan Gül, a.g.e., s. 38-68.

alan yeni liberallere göre, sosyal liberalizm, Hayek'in deyimiyle "sahte liberalizm", liberalizmi özünden koparmıştır. Yeni liberaller, sosyal liberalizme dayanan sosyal devletçe refah politikalarının geliştirilmesinde etkili olan baskı gruplarının politik taleplerinin kabul edilmesi, işçi hareketlerinin ve sendikal çalışmaların güçlenmesi gibi gelişmeler ve bu doğrultuda devletin müdahaleci girişimlerinin, liberalizmin birey özgürlüğe dayanan ilkeleri ile çatıştığını savunmaktadırlar. Bu düşünceye göre, özgür toplumu garantilemek için devletin serbest piyasaya ve negatif kişi özgürlüklerine karışması engellenmeli, serbest piyasa kendi doğal dinamiklerine bırakılmalıdır.<sup>185</sup>

Hayek'in serbest piyasa ekonomisine dayalı görüşleri, 20. yüzyılın başlarında "refah devletine öncelik veren, sosyal adalet fikrini benimseyen ve bu bakımdan Locke'ci liberalizminin özgeciliğinin izlerini taşıyan Keynesçi liberalizmin karşıtı olarak ortaya çıkmıştır".<sup>186</sup>

Ekonomik liberalizmin-kapitalizmin sebep olduğu acı deneyim hiç yaşanmamış ve tarih bunları yazmamış gibi, gerçekleri "hikaye" ve "yalan" olarak göstermeye çalışan Hayek'e göre,

Hukukun karakterinin son yüzyıllarda duçar olduğu büyük değişikliklere hukukçular 'sözde ekonomik zorunlulukları' sebep olarak gösterirler. Hukukun çağdaş açıklamalarında, belirli değişiklikler için mecburen davet edildiği ileri sürülen 'tersine çevrilemez zorlayıcı güçle' ve 'kaçınılmaz eğilimler'e havalelerle doludur. [...] onlar tezlerini serbest teşebbüsün kol gücü ile çalışan işçilerin aleyhine işlediği yolundaki *klasik efsane*'ye istinat ettirirler ve 'erken kapitalizm' ve liberalizm'in çalışan sınıfın maddi şartlarında bir gerileme hasıl ettiğini ileri sürerler. Hikaye, yalan olmasına rağmen, zamanımızın folklorunun parçası haline gelmiştir.<sup>187</sup>

<sup>185</sup> a.k., s. 36-38.

<sup>186</sup> Doğan Özlem, (2005), "Neoliberalizm ve Adaleti", *Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi No: 13*, Hazırlayan; Hayrettin Ökçesiz, İstanbul Barosu, İstanbul, s. 118.

<sup>187</sup> A. Friedrich Hayek, (1996), *Hukuk, Yasama ve Özgürlük (Kurallar ve Düzen)*, Çeviren: Atilla Yayla, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, s. 103-104.



Devleti, sadece kapitalist piyasanın düzgün işlemlerini sağlayacak bir hukuk düzeni kurmak ve güvenliği sağlamakla sınırlı tutan Hayek, piyasaya dayalı ekonomik düzen içinde sosyal adalete yer olmadığını ve bunun boş bir kavram olduğunu; sosyal adalet adına bir otorite tarafından piyasaya getirilecek yükümlülüklerin varlığı durumunda piyasanın korunamayacağını ve sosyal adaletin ancak bir komuta ekonomisinde ya da merkezi olarak yönetilen bir ekonomide söz konusu olabileceğini, ekonomik planlamanın bireysel özgürlükle tamamen uyumsuz olduğunu iddia etmektedir.<sup>188</sup>

“Modern toplumda tasarımı değişimin baş aleti kanun yapma faaliyetidir”<sup>189</sup> diyen Hayek’e göre, devlet, piyasanın iyi işleyebilmesi için gerekli ortamı ve şartları hazır halde tutarken, bir değişmez kanun ve kurala da bağlı olmalıdır. Hayek’in piyasanın işleyişinin bozulmasını engelleyici görevler yüklediği devlet, bir hukuk devletidir ve kanun hakimiyetini esas almaktadır.<sup>190</sup> Kanun hakimiyeti ile devlet, oyunun kurallarına göre oynanmasına nezaret edecek, yani Friedman’ın dediği gibi “oyunu oynayacak olan birkaç kişiyi kurallara uymaya” zorlayacaktır.<sup>191</sup>

Toplumun ve onun kurumlarının belirli düzenlemelerin değil, kendiliğinden gelişmiş bir sonucu olduğunu savunan bu görüş, doğal gelişimin önündeki en büyük engelin, ekonomik gelişme için devlete tanınan akılcı uygulamalar olduğunu, denetim ve planlama gibi uygulamaların bireyin özgürlüğünü engellediği ve totaliterliğe yol açtığını

---

<sup>188</sup> Aziz Çelik, (2004), “AB Sürecinin En Uyumsuz Alanı: Sosyal Haklar”, Birikim, Sayı 184-185, Ağustos-Eylül, <http://www.kristalis.org.tr/ab%20sosyal%20politikasi%20en%20uyumsuz%20alan.doc.>, Erişim Tarihi: 29.10.2005

<sup>189</sup> Hayek, a.g.e., s. 88.

<sup>190</sup> Muhammet Akdiş, “Liberal Ekonomi Düşüncesinin Çağdaş Yorumları ve Hayek’in Ekonomik Yaklaşımları”, <http://www.econturk.org/Turkiye99.html>, Erişim Tarihi: 18.10.2005

<sup>191</sup> Sallan Gül, a.g.e., s. 134.

savunmuştur.<sup>192</sup>

Genel olarak liberal yazarlar, devletin sosyal adaleti sağlama yükümlülüğü taşıması ve kamu yararı sağlamaya yönelik politikalar üretmesine karşı çıkmakta ve “toplumun çıkarı”, “kamu çıkarı”, “toplumun iyiliği” (public good), “ortak iyi” (common good) gibi kavramların ne olduklarının çoğu zaman belirsiz olduğunu savunmaktadırlar. Bireylerin bireysel çıkarlarının dışında ve onlardan üstün bir takım ortak çıkarlar olabileceği düşüncesini benimsemeyen bu görüşe göre; iyilik bireylerin iyiliğidir.<sup>193</sup>

Piyasa ekonomisinde gelir dağılımında farklılıkların ortaya çıkmasının doğal olduğunu söyleyen Yayla'ya göre,

‘Gelir dağılımında’ ‘eşitlik’ veya ‘adalet’ sağlama gerekçesi ile piyasa sisteminin işleyişine müdahale edilmemelidir. Piyasa sisteminde ortaya çıkan gelir dağılımının ‘gayri adil’ olduğuna inanılıyorsa, ‘daha adil’ olduğu sanılan bir *gelir dağılımını* gerçekleştirmek için, piyasa mekanizması dışındaki bir gücün olaya müdahale etmesi istenecektir. Bu güç tabii ki devlet olacaktır. Devlet müdahaleleri ister istemez, bireylerin özgürlük alanlarını daraltacaktır. Kafalardaki bir “mutlak adalet” mefhumuna ne kadar yaklaşılacak istenirse, devletin müdahalelerinin de aynı ölçüde çeşitlenmesi ve yaygınlaşması gerekecektir. Böylece, bireysel özgürlük ve özerkliği hiçe sayan totaliter sistemler doğabilecektir.<sup>194</sup>

Noe-liberal yaklaşımın bir kolu olan Kamu Tercihi Okulu da, klasik liberal anlayışta olduğu gibi, bütün olguları birey davranışları ile açıklama çabasıdadır. Bu yaklaşım, “politik piyasadaki siyasetçilerin ve bürokratların, ekonomik piyasadaki kişilerin aksine, kamu yararına çalışan kişiler olduğu varsayımını reddeder. Daha çok politik piyasada kişilerin çıkarlarını nasıl maksimize etmeye çalıştıkları konusu üzerinde

---

<sup>192</sup> C. Can Aktan, (1999), “Demokrasi, Liberalizm ve Sınırlı Devlet”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 5, Sayı 25, s. 142-145, [http://www.canaktan.org/canaktan\\_personal/canaktan-arastirmalari/liberal-demokrasi/aktan-liberalizm-demokrasi.pdf](http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/liberal-demokrasi/aktan-liberalizm-demokrasi.pdf), Erişim Tarihi: 9.3.2005

<sup>193</sup> Atilla Yayla, (2003), *Liberalizm*, Plato Film Yayınları, İstanbul, s. 152-153.

<sup>194</sup> a.k., s. 199.

yoğunlaşır".<sup>195</sup> Bu düşünceye göre bürokratlar, çalıştıkları kuruluşların ve dolayısı ile kendi çıkarlarının (işlerinin devamının garantilenmesi ya da daha yüksek ücret olanakları sağlayabilmek için kurum bütçesinin artırılması gibi) peşinde koşan rasyonel bireylerdir.<sup>196</sup>

Kamu tercihi okulunun en önemli temsilcilerinden olan Buchanan'ın önderliğinde bir grup Amerikalı liberal iktisatçı, anayasacılık konusunu daha çok iktisadi olarak ele almakta ve devletin iktisadi faaliyetlerinin anayasal düzeyde kısıtlanması gerektiği konusunda görüş ortaya atmaktadır. Yaptıkları çalışmaları "Anayasal İktisat" olarak tanımlayan bu yaklaşımın savunucularının taleplerinden bazıları; devletin mali ve ekonomik yetkilerinin denk bütçe ve sabit vergi oranları ile sınırlı tutulması, "ekonomik ve sosyal haklar" a anayasalarda yer verilmemesi, KHK çıkarma yetkisi kaldırılmasıdır.<sup>197</sup>

Klasik liberal anayasal düzenin gerçekçi, sosyal anayasal düzenin ise hayalci olduğunu ileri süren Buchanan'a göre "iyiliksever devletin hayalci imgesini" yansıtan mevcut anayasaların tümü başarısızdır. Çünkü devletin, bireyler ve gruplar ve en önemlisi ekonomik aktiviteleri üzerinde yeterli sınırlama ve zorlamalar içermemektedir.<sup>198</sup>

Genel olarak baktığımızda, neo-liberallerin yasal düzenlemeler konusunda karşı çıktıkları en önemli konular, çalışanların lehine sonuçlanan ve girişimciye belirli sorumluluklar ve mali külfet getiren alanlara ilişkindir. Onlara göre yasalar, piyasanın karşılaştığı sorunları aşmasına yardımcı olmalıdır.

---

<sup>195</sup> Sallan Gül, a.g.e., s. 39.

<sup>196</sup> a.k., s. 43.

<sup>197</sup> Erdoğan, Anayasal Demokrasi, s. 34-35.

<sup>198</sup> James M. Buchanan, (1994), "Notes on the Liberal Constitution", Cato Journal, Spring/Summer 94 Vol.

14 Issue 1, p1 9p, Liberal Anayasa Üzerine, Çeviren: İrfan Kalaycı,

[http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal\\_iktisat/diger\\_yazilar1/kalpali-buchanan-liberal-anayasa.pdf](http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar1/kalpali-buchanan-liberal-anayasa.pdf) ,

Erişim Tarih: 15.1.2006

Bu düşünceye göre devlet, özel sektör tarafından yapılması karlı görülmeyen ve üretilmeyecek olan hizmetleri de üstlenmeli ancak, bunlar refah devleti veya kamu menfaati gibi kurucu rasyonalist mantığa bağlı politikalara dayanmamalıdır.

Kısacası, neo-liberal yazarlar bir yandan devletin piyasaya müdahalesinin meşru olmadığını savunurken, diğer yandan gereksinim duydukları alanlarda devletin varlığını ve müdahaleciliğini talep etmektedirler.<sup>199</sup> Neo-liberalizmin öngördüğü düzenin yasalar aracılığıyla somut olarak gerçekleştirilmesi de yine devlet tarafından sağlanmakta ve devlete bu konularda sorumluluklar yüklenmektedir.<sup>200</sup>

Ercan'a göre<sup>201</sup>, neo-liberaller,

Kapitalizmin günümüzde vardığı aşamada, üretken ve para sermayenin dünya ölçüsünde uluslararasılaştığı düzeyde, yani kalkınma iktisadının meyvelerini verdiği bir dünyada kapitalizmin uluslararasılaşan dinamiklerine az gelişmiş denem ülkelere tam anlamıyla adapte etmek ya da sermayenin yeni ihtiyaçlarına göre kalkınma kavramını yeniden tanımlama amacı ile tarihin gündemine çıkmışlardır. Bugün neo-liberallerin karşı çıktıkları devlet ve planlama kavramları ya da toplumsal yarar ilkesi, kapitalist ilişkilerin gelişimi için kullanılan bir araç olması, kapitalizmin dünya ölçeğinde işlerliğini savunan bir düşünce ile kesişmekte ve gerçek sorun “değişen sosyal ve ekonomik gerçeklik içinde bizzat kapitalizmin gelişimi için birer can simidi olarak tanımlanan araçların (devlet, müdahale, planlama) artık kapitalizmin /sermayenin yeni gelişim dinamikleri için birer engel haline gelmesi ile yakından ilişkilidir.

Ercan, genel olarak neo-liberallerin gelişme stratejisini şu şekilde özetlemektedir<sup>202</sup>:

<sup>199</sup> Sallan Gül, a.g.e., s. 134.

<sup>200</sup> Bu süreçte, “yoksul ülkelerin özel yatırımcıları cezbetmek amacıyla, çevreye ve sosyal korunmaya ilişkin düzenlemeler konusunda normlarını, yatırımcıların kendi ülkelerinde uymakla yükümlü olacakları normlara göre aşağıya çektikleri ‘aşağıya doğru yarış’ olgusu önem kazanmaktadır”. 24-28 Ocak 2000 tarihli Bellagio Konferansı, Aktaran: Jean Duffar, (2001), “Küreselleşme-Evrensel Değerler ve Ulusal Egemenlik”, Çeviren: Burak Öztürk, *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, 9-13 Ocak, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, s. 549.

<sup>201</sup> Fuat Ercan, (1996), *Gelişme Yazını Açısından Modernizm, Kapitalizm ve Azgelişmişlik*, Sarmal Yayınevi, İstanbul, s. 127-128.

<sup>202</sup> a.k., s. 131-132.

1. Devletin ekonomik yaşama müdahalesi, özellikle devlet girişimciliği sınırlandırılmalı ve var olanlarda “özelleştirilmeli”,
2. Pazara yönelik tüm dinamikler desteklenmeli,
3. Pazarlar, uluslararası dinamiklere açılmalı, yani malların ve sermaye hareketlerinde tam serbestiye / liberalizasyona geçilmeli,
4. Gelişme stratejisi ihracata yönelik olmalı,
5. Toplumsal etkinlik yerini bireysel etkinliğe bırakmalıdır.

Ercan, neo-liberallerin bu stratejiler sonucunda; ekonomik gelişme düzeyinin yükseleceği, bağımlılığın yerini bağımsızlığın alacağı, otoriter rejimlerin yerlerini demokratik düzenlere bırakacağı, farklı gruplar arasında eşitlik sağlanacağı ya da en azından zenginle yoksul arasındaki uçurumun azalacağı, insan gücünün etkili biçimde kullanılmasına olanak sağlanacağını iddia ettiklerinin altını çizmektedir.<sup>203</sup>

Neo-liberallere göre ekonomi ancak kendi içsel dinamikleri ile yani dışsal bir müdahale olmadan daha etkin ve rasyonel sonuçlar üretir. Bu hem gelişmiş kapitalist ülkeler, hem de az gelişmiş ülkeler için geçerli genel bir ilkedir ve özgür yeni bir dünyanın yaratılması için, tüm dünyanın pazar ilişkilerine serbestçe katılmasının gerektiği ileri sürülmüştür. “Özgür dünya varsayımı, hiç kuşkusuz neo-liberaller açısından, pazara katılan ekonomik birimlerin eşit donanıma sahip oldukları yönündeki örtük düşünce ya da en azından pazar ilişkilerinin ilişkiye taraf olanların güç donanımına bağlı olmadan karlı çıkacakları yönündeki anlayışlar üzerine inşa edilmiştir”.<sup>204</sup>

Ancak, neo-liberal pazar ilişkileri “özünde ilişkiye taraf olanların eşitsiz donanımlara sahip olmalarından dolayı eşitsiz bir dizi ilişkiyi içerir. .... Sonuçta, özgür bir dünya tasarımı ile ortaya çıkan neo-liberalizm, tüm dünyanın kapitalizm dolayımında,

---

<sup>203</sup> a.k., s. 132.

birleşip, bütünleşmiş bir hapishanesini inşa etmek amacını gütmektedir”.<sup>205</sup>

## II.2.2. Özelleştirmeyi Zorlayan Kuruluş ve Oluşumlar

1970’li yıllarda ABD’de başlayıp yayılan, karlılık ve üretkenliğin düşmesi ile somutlaşan ekonomik kriz ile, neo-liberal görüşün öngördüğü serbest piyasa hedefli iktisat politikaları güçlenmeye başlamış, 1980’li yılların sonu ve 1990’lı yılların başlarında başta SSCB olmak üzere Avrupa’da sosyalist sistemin çözülmesiyle de, bu yaklaşım keskinleşmeye başlamıştır. “Yeni dünya düzeni”, “küreselleşme” olarak dünya gündemine giren bu ideolojinin gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelere eklemlenmesi görevini<sup>206</sup> Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB), Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) ve Avrupa ülkeleri açısından da ayrıca Avrupa Birliği (AB) üstlenmiştir.

### II.2.2.1. Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası

IMF’in “istikrar programları” ile Dünya Bankası’nın (DB) “yapısal uyarlama kredileri”, dış kredi arayan az gelişmiş ülkeleri neo-liberal politikalara yöneltme aracı olmuştur. Bu kanallarla Martin’in deyimiyle, neo-liberalizmin “kutsal mesajları” yayılmıştır. Martin’e göre<sup>207</sup>,

Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve ticarileştirilmesi konularının, Banka’nın borç yükü altındaki Üçüncü Dünya ülkelerine yutturduğu Yapısal Uyarlama Programları (YUP)’nın temel öğesini oluşturmasıdır. Bu programlar, sistematik bir biçimde kamu harcamalarını sağlık ve eğitim gibi hizmetlerden çekip, genellikle yabancıların elinde olan ihracata dönük ticarete borçların ödenmesine yönlendirmiştir. Programlar çoğu kez kamu iktisadi teşekküllerinin yoksunlaştırılmasını içermiş, bazen hangi sanayinin ne zaman satılacağını dahi belirlemiştir. Acı ilacın tatlandırıcısı olarak da bu işlemler sonucunda daha fazla servet yaratılacağı ve bu servetin tez zamanda işlerini, gelirlerini ve sosyal hizmetleri kaybetmekte olan fakir kesimlere ‘akacağı’ vadeleri kullanılmıştır. Gerçekte ise, hem Üçüncü

<sup>204</sup> a.k., s. 120.

<sup>205</sup> a.k., s. 121.

<sup>206</sup> Sinan Sönmez, (2001), “Özelleştirme ve Yapısal Uyum”, *Emek Politikaları Sempozyumu* 24-25 Mart, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ankara, s. 89.

<sup>207</sup> Brendan Martin, (1994), *Özelleştirme Kamu Yararına mı?*, Türk Harb-İş Sendikası, Ankara, s. 24-25.

Dünya ülkelerinin kendi içlerinde hem de bu ülkelerle kuzey arasında fakirden zengine doğru çok büyük bir kaynak akışı gerçekleşmiştir. Bu ilişki haklı olarak yeni sömürgecilik [neo-kolonyalizm] olarak adlandırılabilir.

Türkiye’yi de yeniden yapılanmaya zorlayan faktörler ülkenin iç dinamiklerinden çok dış dinamikler olmuştur. IMF<sup>208</sup> ve Dünya Bankası, Türkiye’nin ekonomi politikalarının değişmesi ve kamusal varlıkların ve sosyal kazanımların tasfiyesinde büyük ölçüde etkili olmuş<sup>209</sup> ve bu dış dinamiklerin belirlediği çerçeve, ülkenin siyasi ve hukuki belgelerine doğrudan yansımıştır.

1970’li yıllarda dünyada yaşanan ekonomik krizden etkilenen ve çözümü dışarıda arayan Türkiye, ekonominin kısa dönemde ihtiyacı olan dövizini karşılamak, bu arada ekonominin dış borç ödeme kapasitesini yükseltmek için uluslararası mali desteğe başvurmuştur. Türkiye’nin 1979 yılında imzaladığı stand-by anlaşması ile IMF’in az gelişmiş ülkeler için önerdiği “ekonomik istikrar önlemleri”, 24 Ocak 1980 kararları ile yürürlüğe konulmuş, “alternatifi yoktur” sloganı ile ve çok yoğun ideolojik bir kampanyayla halka sunulmuştur.<sup>210</sup>

Bu doğrultuda, öncelikle kamu sektörünün daralması ve piyasa mekanizmasının serbestçe işlemesi öngörülmüş, kamu işletmelerinin zaman içerisinde özel sektöre

<sup>208</sup> 1990 yılında, Afrika ve Latin Amerika’da IMF tarafından yönetilen ve borcun taksitlendirilmesinin koşulu olan yaklaşık 187 yapısal uyarılma programı (YUP) uygulamaya geçirilmiştir. Devletin rolünün azaltıldığı, déréglementation’un, kamu işletmelerinin özelleştirilmesinin söz konusu olduğu ve serbest değişimin geliştiği bu ülkelerde artık ulus-devlet egemenliğinden değil IMF ve Dünya Bankası’nın ortaklaşa egemenliğinden bahsedilmektedir. Duffar, a.g.m., s. 548.

<sup>209</sup> Güler, IMF ile yakın işbirliği içinde çalışmakla birlikte, kalkınma stratejileri konusunda yapısal uyarılma programları (YUP) değişme sürecinde Dünya Bankası’nın belirleyici olduğunu belirtmektedir. Güler, a.g.e., s. 51.

<sup>210</sup> Boratav, a.g.e., s. 122; Sönmez’in de değindiği gibi “can simidi” ve alternatifinin olmadığı propagandası ile topluma sunulan “bu senaryo aslında çok önemli bir gerçeği perdelemektedir. Bu gerçek ise ‘yapısal reform’ maskesi ardında Türkiye Ekonomisinin küresel düzene eklenmeye çalışılmasıdır”. Sönmez,

devredilmesi amaç olarak benimsenerek, geçmişte kurumsal düzeyde sanayileşme sürecinde etkin rol oynayan planlama düşüncesinden vazgeçilmiştir. Uzun vadede ekonominin dışa açılması ve kapitalist dünya ekonomisi ile bütünleşme hedeflenmiştir.

Ekonomik istikrar önlemlerini, Dünya Bankası'nın dış açıkların finansmanı ve dışa açılma sürecinde yeni finansman olanaklarının sağlanması amacıyla yönelik "yapısal uyum programları" takip etmiştir.<sup>211</sup>

Az gelişmiş ülkeleri uzun dönemde kapitalist sistemle bütünleştirmeyi, kısa dönemde ise özelleştirmenin uygulanmasını sağlayan yapısal uyum programları Dünya Bankası tarafından projelendirilmekte, IMF ise bu programların uygulanışını denetlemektedir.<sup>212</sup>

1980-1984 yılları arasında Dünya Bankası ile Türkiye arasında, makro-ekonomik politikalar ve sosyo-ekonomik yapıyı dönüştürmeye yönelik beş "yapısal uyarılma kredisi" (SAL), 1985-1991 yılları arasında da; tarım, enerji, finans sektörlerini kapsayan daha spesifik, beş "sektörel uyarılma kredisi" (SECAL) anlaşması imzalanmıştır. İlk iki kademeyi oluşturan bu anlaşmalardan sonra üçüncü kademe olan konu hedefli proje kredisi anlaşmaları ise, SAL ve SECAL'lerini tamamlama, uygulanmasını destekleme özelliğini taşımışlardır.<sup>213</sup>

Beş SAL karşılığında Türkiye'ye 1.6 milyar dolar borç veren Dünya Bankası'nın koşulu ise kamu kesimin küçültülmesi ve ülke pazarının dışarıya açılması

---

a.g.m., s. 92.

<sup>211</sup> Uğur Eser, (1993), "Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler", Editörler: Korkut Boratav-Ergun Türkcan, *Tarih Vakfı Yurt Yayınları*, İstanbul, s. 18; Dünya Bankası'nın azgelişmiş ülkelere yeniden yapılanma adı altında verdiği krediler, gerçekte, özelleştirmenin finansmanı ve serbest piyasa koşullarına geçişi amaçlamaktadır. Kepenek, a.g.e., s. 149-150.

<sup>212</sup> Güler, a.g.e., s. 57-58.

<sup>213</sup> a.k., s. 84-85.



olmuştur.<sup>214</sup> Devletin tasfiyesi, enerji sisteminde özelleştirme, Türkiye’de mali sermayenin küresel ilişkilerini kuracak para ve sermaye piyasalarının kurulması ve işletilmesi, tarım sektörünün geliştirilmesine yönelik devlet tekellerinden vazgeçiş bu anlaşmalarla başlatılmıştır.<sup>215</sup>

1998 yılında Hükümet ile IMF arasında imzalanan “Yakın İzleme Anlaşması” sonucunda Türkiye’nin ekonomisi tamamen IMF’in denetimine açılmıştır. Bu anlaşma gereğince, IMF 3 ayda bir Türkiye’nin gelir-gider harcamalarını, döviz hareketlerini, dış ticaret açığını inceleyecek ve Türkiye’nin kredi notunu belirleyecektir.

Bu doğrultuda IMF’e gönderilen 9 Aralık 1999 tarihli ana niyet mektubu ile başlayan ve ard arda gönderilen ek niyet mektupları, Türkiye’de yapılacak yasal düzenlemelerin ve gerçekleştirilecek özelleştirme uygulamalarının bir taahhüdü ve raporu niteliğinde olmuştur.<sup>216</sup>

Mektupların içeriğine bakıldığında hangi yasal düzenlemelerin hangi tarihe kadar Meclis’ten geçirileceği, her bir devlet kuruluşunun yine hangi tarihe kadar ve ne şekilde özelleştirileceği ile ilgili son derece kapsamlı taahhütler içerdiği görülmektedir.

#### **II.2.2.2. Avrupa Birliği**

1980’den başlayarak, Türkiye’yi, adım adım, serbest piyasa ekonomisiyle dışa açılmaya dönük hale getiren, ekonomide devlet müdahalesinin en aza indirilmesi, özel girişime dayalı pazar ekonomisinin oluşturulması ve yabancı rekabet yoluyla özel girişimin teşvikine yönelik ekonomik politikalar başlangıçta Avrupa Birliği (AB) perspektifinden

<sup>214</sup> a.k., s. 89.

<sup>215</sup> Birgül Ayman Güler, (2005), *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara, s. 17.

<sup>216</sup> Her yeni taahhüt mektubu doğal olarak öncekilerden daha fazla ödün vermek zorunda olduğuna değinen Gökçen, “aksi halde, genel politika ve uygulamalarda temel değişiklik yapılmadığına göre, yeni bir niyet mektubuna ihtiyaç duyulmayacaktır” demektedir. Ahmet Gökçen, (2001), “Kalkınma ve Sosyal Adalet, *Emek Politikaları Sempozyumu* 24-25 Mart, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ankara, s. 104.

bağımsız olarak benimsenmekle beraber bu politikalar, zaman içerisinde Türkiye'nin AB ile bütünleşme isteği açısından güçlü bir dayanak oluşturmuştur.<sup>217</sup>

Türkiye, Avrupa Ekonomik Topluluğu'na (AET) tam üyelik için ilk kez 1959 yılında başvurmuştur. 14 Nisan 1987 tarihinde topluluğa tam üyelik için ikinci kez başvuran Türkiye, tam üyeler için zorunluluk olan Gümrük Birliğine 1995 yılında gireceğini 9 Kasım 1992 tarihli Ortaklık Konseyi toplantısında açıklamıştır. Ortaklık Anlaşmalarında öngörülenden daha kapsamlı düzenlemeler içeren Gümrük Birliği Kararı ise, Türkiye - AET Ortaklık Konseyinin 6 Mart 1995 tarihli toplantısında kabul edilmiştir.

Bu kararın çalışmamız açısından en önemli sonucu, malların serbest dolaşımı ve ticaret politikası (özellikle gümrük vergilerinin, miktar kısıtlamalarının, eş etkili vergi ve tedbirlerin kaldırılması) dır.<sup>218</sup>

Türkiye bu kapsamda, kamu teşebbüsleri ile özel veya münhasır haklar tanınan özel teşebbüslerle ilgili olarak, Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girmesinden itibaren 1 yıl içinde AB mevzuat ve içtihatlarında yer alan ilkelerin gözetilmesini sağlamayı vaad etmiştir. Her türlü ticari nitelikli devlet tekellerinin, kararın yürürlüğe girmesinden itibaren 2. yılın sonuna kadar aşamalı olarak AB ve Türkiye vatandaşları arasında ayırım yapılmayacak şekilde uyumlaştırılması hükmü; devlet tekellerinin kaldırılması anlamına gelmektedir.<sup>219</sup>

1 Kasım 1993'te yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşması'nın (ABA), "üyelik için temel koşul olan" insan haklarına saygıyı Birliğe yol gösteren ilkeler arasında en üst sıraya koyduğu ve Birlik Antlaşması'nın, ortak dış politika ve güvenlik politikasının genel

---

<sup>217</sup> DPT, (2000), *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, s. 14.

<sup>218</sup> a.k., s. 18-20.

<sup>219</sup> a.k., s. 24.

hedeflerinden birinin demokrasi ve hukukun üstünlüğü ile insan haklarına ve temel özgürlüklere saygıyı geliştirmek ve pekiştirmek olduğu belirtilmektedir.<sup>220</sup>

16-17 Temmuz 1997 tarihinde imzalanan Amsterdam Anlaşması ile başlayan AB'nin doğuya doğru açılarak genişleme süreci, 12-13 Aralık 1997'de yapılan Lüksemburg Zirvesi ile hız kazanmıştır. 1999 Helsinki Zirvesinde adaylık statüsü verilen Türkiye'den (diğer aday ülkeler gibi) istenen, Kopenhag kriterlerini yerine getirmesidir.

Türkiye ile katılım müzakerelerinin başlanması için öncelikle siyasi kriterlere, tam üyelik öncesinde de ekonomik kriterler uyum sağlanması şart koşulmuştur.<sup>221</sup> Avrupa Konseyi'nin, 22 Haziran 1993 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesinde AB'ne tam üyeliğe giriş için tespit ettiği bu kriterler; siyasi, ekonomik ve AB mevzuatının (müktesebatının) benimsenmesi olmak üzere 3 grupta toplanmaktadır.

1. Siyasi kriterler; aday ülkelerin demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarına ve azınlık haklarına saygıyı güvence altına alan istikrarlı kurumların varlığını sağlamak ve bunları anlamlılaştıracak somut uygulamalara gitmesi,

2. Ekonomik kriterler; işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı, AB içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile başa çıkma kapasitesinin sağlanmış olması,

3. AB müktesebatının kabul edilmesi ve uygulamaya konulmasıdır.

Bu doğrultuda, Türkiye de dahil olmak üzere tüm aday ülkeler için 1998 yılından itibaren "İlerleme Raporları" hazırlanmaya başlamıştır. Aday ülkelere ilişkin değerlendirmelerin yer aldığı ilerleme raporlarının tümünde serbest piyasa ekonomisinin tam anlamı ile gerçekleştirilmesi için devletin küçültülmesi gereği üzerinde durulmuştur.

---

<sup>220</sup> a.k., s. 139; Amsterdam Antlaşmasınının 6. maddesi ise, şu temel ilkeyi ortaya koymaktadır. "Avrupa Birliği, özgürlük, demokrasi, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü ilkeleri üzerinde kurulmuştur." a.k., s. 140.

<sup>221</sup> a.k., s. 157.

Katılım öncesi stratejiye dahil edilen Türkiye için 2001 ve 2003 yıllarında olmak üzere 2 kez “Katılım Ortaklığı Belgesi” hazırlanmıştır. 2001 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi’nde Dünya Bankası ve IMF destekli yapısal reformların devam edilmesi, özelleştirme konusunda ise devlet mallarının *sosyal içeriği gözardı edilmeden* hızlı bir biçimde özelleştirilmesine devam edilmesi istenmiştir. 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi’nde de Komisyon’un en önemli tavsiyesi yine özelleştirmenin hızlandırılması olmuştur.

Komisyon tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi’ne cevap ise, 2001 ve 2003 yıllarında olmak üzere 2 kez hazırlanıp TBMM tarafından kabul edilip Resmi Gazete’de yayınlanan “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Program”ları ile verilmiştir.

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin 2003 Türkiye Ulusal Programı’nın<sup>222</sup> “Ekonomik Kriterler” başlığı altında, ekonomi politikasının temel amacının toplumun refah seviyesinin yükseltilmesi olduğu ve bu amaca yönelik olarak, öncelikle makroekonomik istikrarın sağlanması ve böylece sosyal politika uygulama imkanlarının geliştirilerek Türkiye ve AB arasındaki gelişmişlik farkının azaltılması olduğu belirtilmektedir. Piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi ve ekonominin rekabet gücünün artırılması amacıyla özelleştirme yoluyla devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması, piyasa düzenleme işlevinin bağımsız düzenleyici kurumlara devredilmesi, özel girişimciliğin güçlendirilmesi ve serbest piyasa işleyişini olumsuz etkileyen hukuki engel ve iktisadi belirsizliklerin giderilmesi için çalışmaların devam edileceği belirtilmiştir.

Bu ifadelerden, sosyal politika uygulamalarının, devletin ekonomiden çekilmesi ve özelleştirme ile sağlanabileceği gibi bir sonuç doğmaktadır. Ancak AB’nin, toplumsal

---

<sup>222</sup> 23 Haziran 2003 tarih ve 2003/5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178

söylem ve uygulamaları, piyasa ekonomisine ilişkin kriterleri karşısında ikinci planda kalmıştır.

### **II.2.2.3. Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS)**

30 Ekim 1947 tarihinde imzalanıp 10 Ocak 1948 tarihinde yürürlüğe giren uluslararası ticaretin işleyişinde uygulanacak ilke ve kurallar ile anlaşmazlıkların çözüm mekanizmalarının hukuki temellerini oluşturan “Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması” (GATT) – (General Agreement on Trade and Tariffs) dünya para sistemini tanımlayan Bretton Woods anlaşmasında öngörülen kurumların üçüncüsüdür. 1986 yılında gerçekleşen Uruguay Turu ile “Dünya Ticaret Örgütü”ne (DTÖ) dönüşen<sup>223</sup> GATT çerçevesinde, 1986 yılında Uruguay’da başlayan sekizinci çok taraflı ticaret görüşmelerinde, mallardan sonra hizmetlerinde serbestleştirilmesi müzakerelerine geçilmiş, 125 ülkenin müzakerelere katıldığı ve ülke taahhüt ve muafiyet listeleri oluşturulduğu bu çalışmalar 1993 yılı Aralık ayında tamamlanmıştır.

Üye ülke hükümetleri tarafından 12-15 Nisan 1994 tarihleri arasında Fas’ın Marakeş kentinde imzalanan “Hizmet Ticareti Genel Anlaşması” (GATS) 1 Ocak 1995 tarihinde yürürlüğe girmiştir.<sup>224</sup> Uluslararası hizmet ticaretine ilişkin temel kavram, kural ve ilkeleri ortaya koyan ilk çok taraflı anlaşma olan ve devletlerin ekonomideki ve toplumdaki rolünü yeniden belirleme işlevini üstlenen GATS, 147 ülke tarafından imzalamıştır.

Türkiye, GATS’ın hazırlık aşamalarında aktif görev yapmış ve Anlaşma’ya kurucu üye olarak imza atmıştır. Nihai Senet ile Ülke Muafiyet Listesinin 25 Şubat 1995

---

Mükerrer Resmi Gazete.

<sup>223</sup> TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi., (2005), *AB - GATS Mühendislik Alanına Etkileri*, 3-4 Haziran, İstanbul, s. 1.

<sup>224</sup> a.k., s. 2.

tarihinde TBMM’ de onaylanıp 26 Mayıs 1995 tarihinde yürürlüğe girmesi ile GATS bir iç hukuk düzenlemesi haline gelmiştir.

Türkiye, GATS’ın 155 adet hizmet tanımlamasından 72’si için yani % 46 oranında taahhütte bulunmuştur. Gelişmekte olan diğer ülkelerde ise bu oran % 18 düzeyindedir. Suiçmez bu “cömertliğin” en önemli nedenlerinin; AB İlerleme Raporları, Dünya Bankası Yapısal Uyum Programları, IMF Ekonomik Kredi Anlaşmaları gibi taahhütlerden kaynaklandığının altını çizmektedir.<sup>225</sup>

AB’nin adaylık sürecindeki Türkiye’den talepleri<sup>226</sup>, IMF niyet mektuplarında ortaya çıkan talepler, DB kredi anlaşmalarındaki talepler, GATS’ta öngörülen hizmet liberalizasyonu talebi ile aynı doğrultudadır. Kamu hizmetlerinin tasfiyesini öngören; kamu yararı, demokrasi ve en temel insan hakları kavramlarını doğrudan tehdit eden GATS bu yönde daha fazla kurumsallaşmayı güvenceye almaktadır.<sup>227</sup>

GATS hükümleri, kamu hizmetlerinin adım adım şirketlerin tekeline geçmesine yardımcı olacak biçimde dizayn edilmiştir. Anlaşmada, yabancı tacirlerin ülke pazarlarına girişlerinde sınırsız ve koşulsuz haklar sağlanması, şirketlere ülkeler aleyhinde DTÖ Tahkim Kurulu’na gitme hakkının tanınması ve potansiyel kar kayıplarının ev sahibi ülke tarafından karşılanması, kamu yararı standartlarının yaşama geçmesinin önlenmesi, hükümet fonlarının kamu yararı, belediye hizmetleri ve sosyal programlar için kullanılması

<sup>225</sup> Baki Remzi Suiçmez, (2005), “Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) ve Özelleştirmeler”, *20. Yılında Türkiye’de Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu* 26-27 Mayıs, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ankara, s. 398.

<sup>226</sup> Türkiye, GATS ile müzakereleri sürdürmenin yanısıra AB ile de devam eden müzakereler süreci kapsamında AB - GATS müzakereleri bağlamında da “GATS +” denilen “Hizmet Ticareti Anlaşması” müzakerelerini de yürütmektedir. a.k., s. 400-401.

<sup>227</sup> Birgül Ayman Güler, (2004), “Hizmetlerin Serbest Dolaşımının Mühendislik ve Mimarlık Alanına Etkileri” *Hizmet Ticareti Genel Anlaşması GATS Nedir ?*, *Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği*, Ankara, s. 28.

yetkisinin sınırlandırılması gibi bir dizi düzenleme mevcuttur.<sup>228</sup>

GATS'a göre kamu hizmetleri; “resmi otoritenin uygulamasında ticari amaç dışında bir yada birden fazla hizmet sunucusu ile rekabet etmeksizin sunulan hizmetlerdir”. Bu bağlamda kamu hizmetleri konusunda kaygıların yersiz olduğu ve anlaşmanın kamu hizmetlerini kapsam dışında bırakan mekanizmaları da kapsadığı ileri sürülse de serbestleşme kamu hizmetlerinin ticarileşmesini de kapsamaktadır. Özellikle elektrik, doğalgaz, telekomünikasyon gibi kamusal hizmetler ile sağlık ve eğitim gibi temel kamu hizmetleri alanlarında devlet düzenleyiciliğinin ve denetiminin terkedilmesi gündeme getirilmektedir.

### II.3. Özelleştirmenin Amaçları

Serbest piyasa koşullarının tam anlamı ile yerleşmesine yönelik engellerin kaldırılmasında bir araç olma özelliği taşıyan özelleştirme ile sağlanmak istenen bir çok ekonomik, siyasal ve sosyal amaç olduğu ifade edilmiştir.

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, 3 Ekim 1990 tarih ve 953 sayılı kararında özelleştirmenin amaçlarını; “verimliliği arttırmak, fiyatları düşürmek, kıt kaynakları toplumda etkin biçimde bölüştürmek, sağlamak, açık veren kamusal faaliyetlerde devlet bütçesini küçültmek, gelir sağlamak, kamuda çalışanların sayısını azaltmak ve aşırı tekelci durumdaki sendikaların gücünü azaltmak” şeklinde açıklarken<sup>229</sup>

<sup>228</sup> KESK., *Sermaye Küreselleşirken*, <http://www.kesk.org.tr/kesk.asp?sayfa=egitimgor&id=3>,

Erişim Tarihi: 12.5.2006

<sup>229</sup>Turgut Tan, (1992), “KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Sorunlar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 25, Sayı: 1, s. 29; İngiltere’de 1986 yılında yayınlanan “Beyaz Kitap” da özelleştirmenin amaçları şu şekilde sıralanmıştır :

1. Sanayide hükümet müdahalesini azaltmak, 2. Teşebbüslere, kamu garantisi olmadan, ihtiyaçları oranında mali piyasalardan borçlanma serbestisi tanımak, 3. Kamu idarelerinin finansman ihtiyaçlarını azaltacak şekilde kaynaklarını arttırmak, hisse senedi sahipliğini olabildiğince yaygınlaştırmak, 3. İşçilerin çalıştıkları teşebbüslerin faaliyet sonuçları ile yakından ilgili duruma gelmelerini sağlamak, 4. Rekabeti geliştirerek tüketicilerin en uygun fiyatla kaliteli mal ve hizmetlerden yararlanmalarını sağlamak. a.k., s. 28

Savas, devletleri özelleştirmeye yönelten çeşitli baskılar olduğunu savunmakta ve bu baskıları aşağıdaki tablo ile açıklamaktadır.

Tablo : 2

### Özelleştirmenin Ardındaki Baskılar

Güç	Hedefi	Gereçesi
Pragmatik	Daha Mükemmel Devlet	İhtiyatlı bir özelleştirme daha verimli kamu hizmetlerini meydana getirir.
İdeolojik	Daha küçük devlet	Devlet çok büyüktür, çok güçlüdür ve insanların yaşamına zorla girmektedir. Bu nedenle demokrasi için çok tehlikelidir. Devletin kararları politik olduğu için serbest piyasada alınan kararlardan, daha az güvenilir olmaktadır.
Ticari	Daha fazla iş hacmi	Ekonominin büyük bir bölümünü kamu harcamaları oluşturmaktadır. Bu bölümden daha fazlası özel kesim firmalarına aktarılmalıdır. Kamu yatırımları ve kamu mülkiyeti özel kesim tarafından daha iyi değerlendirilebilir.
Popülist	Daha mükemmel toplum	İnsanlar kamu hizmetlerinden faydalanma konusunda birçok seçeneğe sahiptir. Kendileri ortak ihtiyaçları belirlemeye ve bürokratik yapıdan çok, etnik ve gönüllü kuruluşlara, kiliseye, komşulara, aileye güvenerek bir topluluk tesis etmeye yetkili kılınmalıdır.

Kaynak: Savas, S. Emanuel., (1987), "Privatization: The Key to Better Government", Chatham, NJ: Chatham House. Özelleştirmenin Gereçeleri, Çeviren: Aytaç Eker, <http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/eker-savas-ozellestirme.htm>, Erişim Tarihi: 31.8.2004

Bu tabloya göre, pragmatik, ideolojik, ticari ve popülist baskılar devletleri özelleştirmeye zorlamaktadır. Ancak belirtilen bu baskılardan özellikle devletin çok büyük, çok güçlü olduğu, insanların yaşamına zorla girdiği ve bu nedenle demokrasi için çok tehlikeli olduğunu ifade eden ideolojik görüşün savunusu, 1980'li yıllarda başlayan ve ilk adımı özelleştirme olan akımın sadece özelleştirme ile kalmayacağı ve bugün Türkiye'de hayata geçirilmek istenen "Kamu Yönetimi Reformu" ile devletin sadece ekonomik



işletmecilik alanından çekilmesi değil, devletin tüm alanlarda küçültülmesine doğru gidilmek istendiğinin işaretlerini vermektedir.

Nitekim Özelleştirme İdaresi Başkanlığı da özelleştirmenin *ana felsefesini*; “devletin, asli görevleri olan adalet ve güvenliğin sağlanması yolundaki harcamalar ile özel sektör tarafından yüklenilemeyecek altyapı yatırımlarına yönelmesi, ekonominin ise pazar mekanizmaları tarafından yönlendirilmesi” olarak belirlemiştir.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, özelleştirmenin temel amacının ise,

- Devletin ekonomide işletmecilik alanından tümüyle çekilmesini sağlanması,
- Rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulması,
- Devlet bütçesi üzerindeki KİT finansman yükünün azaltılması,
- Sermaye piyasasının geliştirilmesi,
- Atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılıp, bu yolla elde edilecek kaynakların

altyapı yatırımlarına kanalize edilebilmesi olduğunu belirtmektedir.<sup>230</sup>

Özelleştirmeye ilişkin en kapsamlı düzenleme olan ve halen yürürlükte bulunan 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun”un 1. maddesinde de, özelleştirmenin amacının, “ekonomide verimlilik artışı” ve “kamu giderlerinde azalma sağlamak” olduğu belirtilmiştir.

TÜSİAD’ın 1986 tarihli raporunda<sup>231</sup>, KİT’lerin etkin ve verimli kuruluşlar haline getirilebilmelerinin; ancak, bu kuruluşların özertleştirilmeleri ile sağlanabileceği ve özertkliğinin en etkin ve başarı ihtimali en yüksek yönteminin ise özelleştirme olarak adlandırılan, KİT’lerin mülkiyet ve yönetiminin halka, özel sektöre devri yöntemi olduğu

---

<sup>230</sup> Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, “Türkiye’de Özelleştirme”,

[http://www.oib.gov.tr/program/turkiyede\\_ozellestirme.htm](http://www.oib.gov.tr/program/turkiyede_ozellestirme.htm), Erişim Tarihi: 17.6.2006

<sup>231</sup> TÜSİAD, (1986), *Özelleştirme, KİT’lerin Halka Satışında Başarı Koşulları*, İstanbul, s. 11.

belirtilerek özelleştirme, özerkleştirmenin bir yöntemi olarak ele alınmıştır.<sup>232</sup> Raporda bu yöntem, KİT'lerin ve genel olarak tüm ekonominin modernize ve rasyonalize edilmesinin ve bu amaca yönelik politikalar demetinin vazgeçilmez bir unsuru olarak değerlendirilmiştir.

TÜSİAD raporlarında<sup>233</sup> özelleştirme politikalarının genel amacının serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek olduğu belirtilmektedir. Bazı KİT'lerin tekel statüsünde olmasının rekabeti engellemekte olduğu<sup>234</sup>, özelleştirme ile serbest piyasa ekonomisinin en önemli unsuru olan rekabet kurumunun işlerlik kazanacağı, kaynak kullanımında ve kaynak dağılımında etkinlik sağlanacağı ve sonuç olarak ekonomide verimliliğin artacağı ileri sürülmüştür. Özelleştirme ile ayrıca, servetin geniş kitlelere yayılmasının sağlanacağı, KİT'lerdeki gizli işsizliğin ortadan kalkacağı, sermaye piyasasının güçleneceği, KİT'lerin hazine ve merkez bankası üzerindeki yükünün hafifleyeceği, yabancı sermayenin ülkeye girişinin sağlanacağı, devletin gelirinin artacağı gibi gerekçeler de ileri sürülmüştür.

Özelleştirmeyi savunanlar tarafından, kamu varlıklarının özelleştirme yoluyla satılması halinde, devletin bu varlıkların ileride getirebileceği gelirleri “peşin tahsil” etmiş olacağı yönünde bir iddiada bile bulunulmuştur. Bu düşünceye göre, kamu yöneticileri

---

<sup>232</sup>Tüsiad, özelleştirmeyi, özerkleştirmenin bir yöntemi olarak ele almış olsa da “özerkleştirme” ile “özelleştirme” kavramları arasında önemli farklar vardır. Özerkleştirme ile KİT'in mülkiyeti öze geçmeyip, kamuda kalmakta iken özelleştirmede ise tersi söz konusudur. İkinci bir fark da rekabetle ilgilidir. Özelleştirmede rekabet piyasa koşullarına terk edilirken, özerkleştirmede ise rekabet, kamu yararı gözetilerek devlet tarafından yönlendirilmektedir. Çetin Doğan, İrfan Kalaycı, (1998), “KİT Yönetiminin İktisat Politikası Açısından Bir Değerlendirmesi”, *Dünyada ve Türkiye'de “Kamu Girişimciliğinin Geçmişini Bugünü ve Geleceği” Sempozyum Bildirileri*, 1. Cilt, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, s. 715.

<sup>233</sup> TÜSİAD, a.g.r., s. 14-18; TÜSİAD, (1992), *Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları*, Hazırlayan: C. Can Aktan, İstanbul, s. 24-28.

<sup>234</sup> Ancak KİT'lerin tekel statülerinin kaldırılmalarının dahi yeterli olamayacağı, çünkü KİT'lerin iflas tehlikelerinin olmaması ve zararlarının genel bütçeden karşılanıyor olmasının KİT'leri, özel sektörle eşit olmayan, üstün bir duruma sokması nedeniyle özelleştirilmelerinin gerektiği savunulmuştur.

özel şirket yöneticilerinin sahip olduğu olumlu dürtüleri taşımadığından, özelleştirmeden sağlanacak gelir, devletin bu varlıklardan gelecekte sağlayabileceği gelirden fazla olabilecektir.<sup>235</sup>

Ayrıca, sosyal politikalar için uygun araçlar olarak tasarlanan KİT'lerin aslında tüketicinin çıkarlarını ters yönde etkilediği ve sosyal amaçlar için uygun olmadığına kanıtlandığı ileri sürülmüştür. Özelleştirme ile sanayinin gelişiminin sağlanacağı ve böylece daha etkin bir sosyal politikanın uygulanmasının mümkün olacağı da iddia edilmiştir.<sup>236</sup>

#### II.4. Özelleştirmeye Karşı Yöneltilen Eleştiriler

1990'lı yılların başında uluslararası sermaye hareketleri bakımından tam serbesti uygulaması başlatan Türkiye'de, ekonomide “devletin küçültülmesi” anlayışına “sarılan” bir yaklaşım egemen kılınmış ve bunun alt ögesi özelleştirme,<sup>237</sup> önce, “*sorun olmayan bir sorun*, dış finansman çevrelerinin Türkiye'de uyandırmaya çalıştıkları bir heves”<sup>238</sup> olarak gündemde tutulmuş, daha sonra IMF, Dünya Bankası gibi dış kredi sağlayan kurumların yönlendirmeleri ile gelişmiştir.

Türkiye'de özelleştirmeye karşı çıkan yaklaşıma göre özelleştirme; “küresel kapitalizmin, ürettiği krizi aşmak amacıyla, özellikle 1980'li yıllardan sonra mal, hizmet ve sermayenin küresel ölçekte sınırsız dolaşımını sağlamak için, liberal reformlar adı altında Dünya ölçeğine dayattığı, ekonomik, toplumsal, siyasal ve ideolojik boyutları olan, küresel

<sup>235</sup> Stuart M. Butler, “Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi”, Çeviren: Coşkun Can Aktan, <http://www.canaktan.org/>, Erişim Tarihi: 31.8.2004

<sup>236</sup> Michael Beesley, Stephen Littlechild., “Privatization; Principles, Problems and Priorities”, *Lloyds Bank Review.*, “Özelleştirme: İlkeleri, Sorunları ve Öncelikleri”, Çeviren: Nezihe Sönmez, <http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/beesley-nezihe-ozellestirme.htm> Erişim Tarihi: 31.8.2004

<sup>237</sup> Kepenek, a.g.m., s. 68.

<sup>238</sup> Türel, a.g.m., s. 36 .

politika araçlarından birisidir.<sup>239</sup>

Özelleştirmeyi, sıkışan merkez kapitalist ülkeler sermayesinin yeni faaliyet ve kar alanı araması ve sermaye hakimiyeti ile siyasal kararlarda çok daha etkili olması mekanizması olarak tanımlayan Önder, özelleştirmenin bir başka açıdan anlamının da toplumsal birikime elkoymak olduğuna değinmektedir. Önder'e göre bu yöntem, aktarma yoluyla sermaye birikim mekanizması olup, özelleştirmenin uluslararası boyutta gerçekleştiği durumda “çevresel konumlu ekonomilerden merkez kapitalist ülkelere doğru sermaye transferi yapılmış olmaktadır”.<sup>240</sup>

Önder, olgunlaşan ve yayılmaya çalışan sermayenin yayılma alanlarındaki çatışma konularını şu şekilde sıralamaktadır<sup>241</sup>:

- Kendisine yeni faaliyet ve kar alanı arayan sermaye, ulusal alan tanımadan tüm alanlarda ulusal sermaye de dahil tüm sermaye unsurları ile eşit haklara sahip olmak ve ulusal sermayenin, devleti tarafından korunmasının önüne geçmek istemektedir.

- KİT'lerin kamusal fiyatlama ve üretim politikalarına bağlı olması nedeni ile özel sermaye ile haksız rekabete yol açabilmektedir. Bu nedenle, özelleştirme sadece bir mülkiyet devri değil aynı zamanda kamu otoritesinin özel sermayenin çıkarları karşısında baskılanması ve etkisizleştirilmesidir. Ayrıca, KİT'lerin özelleştirilmesi hem özel sermaye karşısındaki devlet gibi güçlü bir rakibin ortadan kaldırılmasını sağlamakta hem de sermayeye yeni faaliyet alanı yaratmaktadır.

- Özel sermayenin faaliyet alanını genişletmesi ve böylece yeni kar olanağı elde

<sup>239</sup> TMMOB., (2005), *20. Yılında Türkiye'de Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu Bildirgesi*, 20. Yılında Türkiye'de Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu 26-27 Mayıs, Ankara, s. 527.

<sup>240</sup> İzzettin Önder, (2005), “Türkiye’de Kapitalizmin Tarihsel Değişimi ve Özelleştirme Politikaları”, *20. Yılında Türkiye'de Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu*, 26-27 Mayıs, Ankara, s. 55-56.

<sup>241</sup> İzzettin Önder, (2003), “Dünya Piyasa Yapılanmasında Devletin Konumu”, *Küreselleşme Koşullarında Kapitalizm ve Sendikal Hareket*, 2000-2003 Petrol İş Yayın No: 85, İstanbul, s. 94-96.

edebilmesi için, devletin küçültülmesi ile asıl devlet hizmetleri üretiminin özelleştirilmesi yani emanet sistemi ile görülen hizmetlerin ihale sistemine yönlendirilerek hizmetin özel sektör tarafından sağlanması öngörülmektedir.

- Kamu kesimince görülmesinin zorunlu olduğu çok sınırlı alanlar dışındaki hizmet ve ticaret alanlarının GATS Anlaşması çerçevesinde özel sermayeye devredilmesidir.

Yeni dünya düzeni çerçevesinde sermaye üzerindeki kamusal ve sosyal yüklerin hafifletilmesi talep edilmekte ve bu bağlamda vergi oranlarının düşürülmesi, sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi istenmekte, bunun sonucu olarak da sosyal devlet politikaları zayıflatılmakta, işsizlik oranı yükselmekte ve ulusal düzeyde politik ve ekonomik kararlarda ağırlık noktası bireyden sermayeye geçmektedir.<sup>242</sup>

Türk-İş Araştırma Merkezi Raporunda özelleştirmenin gerçek arka planları olduğu belirtilmiş ve arka planları şu şekilde açıklanmıştır<sup>243</sup>:

- Özelleştirme yoluyla sermayeye yeni değerlendirme alanlarının açılması,
- Özelleştirmenin sağladığı rantlardan doğrudan yararlanmanın iştah kabartıcı cazibesi,
- Sermayenin kamu girişimciliğinin rekabetinden duyduğu rahatsızlıkları özelleştirme yoluyla köklü ve geri dönüşsüz bir biçimde ortadan kaldırma olanağının sunulmuş olması,

<sup>242</sup> Yıldızoğlu'na göre de, özelleştirme yoluyla sağlanmak istenen ilk olarak, “yeniden yapılanma sürecinde sermayeye direnen kesimlerin direncini kırmak”, ikinci olarak da, “bu kesimlerden, işçilerden, emekçilerden değer transferi yaparak, bunu sermayeye aktararak, sermayenin, kriz içinde sürece daha kolay uyum sağlamasına yol açmak”tır. Ergin Yıldızoğlu, (1996), “Özelleştirmenin Kamu Yaşamı Üzerine Etkileri ve Sendikalar”, *Türk Harb-İş Sendikası*, Ankara, s. 77.

<sup>243</sup> Türk-İş, (tarihsiz), *KİT'ler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler*, Türk-İş Araştırma Merkezi, Ankara, s. 114 -119.

-Esnek üretim ve esnek istihdam yönünde geliştirilmek istenen birikim tarzı açısından sahneden çekilmelerinin sağlanmasının taşıdığı sistemsel önem,

-Kamu açıklarının yol açabileceği bir vergi zorlamasının hedefi olmaktan kurtulmak,

-Devletin iç borçlanma nedeniyle mali piyasalara fazlaca başvurması, böylece faiz oranlarının yükselmesine ve özel sermayenin mali piyasalardan dışlamasına neden olma etkisinin özelleştirme sayesinde ortadan kaldırılması,

-Teşvik ve sübvansiyonlara öncelikle ulaşabilme mücadelesi,

-Devletin ekonomik ve kamusal hizmet düzlemlerinde geriletilmesinin sermayenin ideolojik kavgasının önemli bir bölümünü oluşturmasıdır.

Özelleştirme ulusal devletin işlevinde önemli değişimler yaratmaktadır. Ulusal devletin sorumlulukları, özellikle ekonomik ve sosyal gelişme için yaşamsal önem taşıyan sektörlerde, piyasaya ve piyasayı yönlendirebilecek büyüklükteki, ulusaşırı grupların egemenliğindeki özel şirketlere aktarılmaktadır. Bu nedenle özelleştirme, devletin rolü, sorumlulukları, öncelikleri ve otoritesi bağlamında da önemli değişikliklere neden olmaktadır. Özelleştirme mekanizmaları, mülkiyetin el değiştirmesi, hizmetlerin sözleşmeli taşarona yaptırılması ya da projelerin özel şirketlere lisans verilerek gerçekleştirilmesi, devlet denetiminin kaldırılması, hizmetlerin kullanıcılara ödetilmesi, hatta kamunun mal ve hizmet sunduğu alanlarda, özel ya da gönüllü örgütler tarafından doldurulabilecek boşluklar yaratılmasını kapsamaktadır.<sup>244</sup>

Bu nedenle özelleştirme, kamu kesiminin boyutlarının daraltılması amacı doğrultusunda kullanılan, serbestleşmeyi de bir yönüyle içeren ve deregülasyon ile doğrudan bağlantısı olan, ideolojik yükü ağır bir politik araç olarak

---

<sup>244</sup> Martin, a.g.e., s. 26.

nitelendirilmektedir.<sup>245</sup>

Bailey, özelleştirmenin yeni bir kavram olmayıp, daha önce de denendiğini ve her zaman başarıya ulaşamadığını ifade ederken<sup>246</sup>, ayrıca devlet müdahalesinin, kesinlikle, serbest piyasalardan daha başarısız olduğunun da henüz kanıtlanmadığına da dikkat çekilmektedir.<sup>247</sup>

Devlete ait varlıkların peşin değerleri üzerinden paraya çevrilmesinin bütçe sorunları açısından geçici bir çözüm olabileceğine, ancak halkın kamu yararı üzerinde oldukça önemli sonuçlara yol açabileceğine işaret eden Bailey, özelleştirmeyi bu anlamda, “uzun dönemli etkilerinin kısa dönemli kazançlara ağır bastığı komplike bir politika” olarak nitelendirmektedir.<sup>248</sup>

Uyar, “bireylerin veya özel sektörün kendi çıkarları gereği neden olabileceği tahribatın önlenmesi, tüm insan etkinliklerinin o toplumda yaşayan tüm bireylerin insanca bir yaşam sürdürmesi için düzenlenmesi ve yönlendirilmesi, kararların küresel gerçeklerin ve gelişmelerin farkında olunarak alınması, kamu iradesinin örgütlenmesini ve etkin bir biçimde kullanımını zorunlu kılmakta” olduğuna işaret etmektedir. Uyar’a göre, kamu girişimciliğinin yok edilmesi istemi, ülkeyi uluslararası borsalardaki mekanizmalar ile yönetme istek ve beklentisi içinde olan ve belki de kendi varlıklarını sürdürmek için buna gereksinim duyan kişi ve gruplardan kaynaklanmakta olup, “kamu girişimciliği ve yönlendirmesinin, yani insani olanın becerilememesi ve rekabet ile bir diğerini yokedenin

---

<sup>245</sup> Sinan Sönmez, (1998), “Küreselleşme Söylemi ve Politikalarında Özelleştirmeye Verilen İşlev : İdeolojik, Ekonomik ve Mali Boyutlar”, *Dünyada ve Türkiye’de “Kamu Girişimciliğinin Geçmişi Bugünü ve Geleceği”* Sempozyum Bildirileri, 1. Cilt, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, s. 146.

<sup>246</sup> Bailey, a.g.i.s.

<sup>247</sup> Albert Fishlow , (1990), “The Latin American State”, *Journal of Economic Perspectives*, c.4, no.3, s. 66  
Aktaran: Waterbury, a.g.e., s. 384.

<sup>248</sup> Bailey, a.g.i.s.

sahip ve egemen kılınması anlayışı insanoğlunun acizliğinin bir ifadesidir”.<sup>249</sup>

Sönmez’in ifade ettiği gibi<sup>250</sup>,

Kamu kesimi, toplum (kamu) yararı ölçüsüne dayanır. Türdeş ve tutarlı bir düzen, dağıtıcı sosyal adalet, sosyal güvenlik, kişiye maddi ve manevi gelişme ortamı yaratmak, devletin -sosyal devletin- fonksiyonudur. Bu nedendir ki, millileştirme (devletleştirme) hareketleri vardır: Siyasi iktidar, belirli işletmeleri, belirli sosyal ve anayasal koşullara uyarak, özel kesim alanından, kamu kesimi planına geçirebilir. .... Kamu kesimi, bugün, devleşen özel kesim karşısında yüzdeyüz sosyal koşulların ürünüdür. .... Sosyal devletin vücuda getirdiği kamu kesimi, aynı zamanda bir demokrasi garantisidir.

Sönmez ayrıca, AB’nin önde gelen sanayileşmiş ülkelerinin özelleştirme ile değil, güçlü bir kamu sektörü ve devletleştirme-millileştirme ile güçlü bir sınai yapıya sahip olduklarını ve bu nedenle KİT’lerin verimli çalışmaları ve siyasal iktidarların müdahalesinin engellenmesi için özerkliğe kavuşturulmasının gerekli olduğunu ve özerkliğin, denetim ve plan dışı kalma anlamına gelmediğinin altını çizmiştir.

Konukman, KİT’lerin özelleştirilmemesini; ancak görev alanlarının günümüzün koşulları dikkate alınarak yeniden yeniden tanımlanarak belirlenmesi gerektiğini belirtmiş ve şu önerileri sunmuştur<sup>251</sup>:

- Ülke kalkınması için zorunlu, ancak özel kesimin uzak durduğu üçüncü sanayi devriminin ortaya çıkardığı ileri teknoloji içeren yeni atılım alanlarında yeni KİT’ler oluşturulmalı.

- Kalkınmada öncelikli yörelerde bölgesel gelişmişlik farklarını kapatmaya yönelik tesisler yöresel birikim ve kaynakların değerlendirilmesine katkı sağlayacak işletmelere

<sup>249</sup> Tanay Sıdkı Uyar, (1998), “Karar Verme Süreçlerinde Kamu Girişimciliğinin İşlevi”, *Dünyada ve Türkiye’de “Kamu Girişimciliğinin Geçmiş Bugünü ve Geleceği”* Sempozyum Bildirileri, 1. Cilt, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası,, İstanbul, s. 55-56.

<sup>250</sup> Sönmez, Özelleştirme ve Yapısal Uyum, s. 93.

<sup>251</sup> Aziz Konukman, (2003), “Hükümet 13 Ocak’ta Açıkladığı Özelleştirme Programını Durdurmalı: Hemen Şimdi”, [http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar\\_BSB/IktisatToplum25Agu-Konukman.doc](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/IktisatToplum25Agu-Konukman.doc), Erişim Tarihi: 4.10.2005



dönüştürülmeli. Mevcutlar rehabilite edilirken, ihtiyaç duyulduğunda bunlara yenileri eklenebilmeli.

- ‘Stratejik mal’ ve/veya ‘kamusal yarar amaçlı hizmet’ üreten kuruluş ve işletmelere, tükenebilir nitelikli stratejik yer altı doğal kaynakları çıkartan ve işleyen kuruluş ve işletmelere ve ihtisas amaçlı kurulmuş kamu bankalarına ekonomide mutlaka yer verilmeli.

Yukarıda görev alanları belirlenmiş KİT’lerden bölgesel amaçlı olanlar, stratejik makro plan ve onun tamamlayıcısı bölgesel planların belirlediği ilkeler içinde özerk işletmeler olarak yapılandırılmalı.

- Görev alanları belirlenmiş diğer KİT’ler ise stratejik makro planlama ilkeleri içinde özerkleştirilerek yapılandırılmalı.

- KİT’lerden sosyal amaçlı olanların oluşacak görev zararlarının karşılığı bu kuruluşlara düzenli olarak aktarılmalı.

- KİT’lerin öz sermaye yetersizlikleri giderilmeli, mali yapıları güçlendirilmeli ve yüksek reel faizle borçlanmalarını önleyecek yöntem ve politikalar uygulamaya konmalı[dır].

Ancak, özelleştirmeye karşı yöneltilen bu eleştiriler ve öneriler değerlendirilmemiş, KİT’lerin sağladığı ve sağlayabileceği son derece önemli ekonomik, sosyal ve siyasal faydalar dikkate alınmadan özelleştirilmelerine devam edilmiştir

## **II.5. Hükümet Programlarında ve Kalkınma Planlarında Özelleştirme**

### **II.5.1. Hükümet Programlarına Yansıyış Biçimiyle Özelleştirme**

Hükümetlerin yapacakları icraatları önceden parlamentoya sunarak güvenoyu aldıkları hükümet programları, siyasal ve hukuki belge niteliğinde olup, bu programlar aynı zamanda çeşitli konularda hükümetlerin ve dayandıkları siyasal partilerin temel görüşlerini ve felsefelerini yansıtmaktadır.<sup>252</sup>

Türkiye’de özelleştirme ilk olarak 29.5.1950 tarihli 1. Menderes Hükümet Programı’nda yer almış, ancak Demokrat Parti’nin 10 yıllık iktidarı süresince uygulanmamıştır. Aksine sayısı arttırılan KİT ve iştirakler yoluyla özel kesim doğrudan

<sup>252</sup> Atasoy, a.g.e., s. 231

desteklenmiştir. Daha sonra I. Demirel Hükümet Programı'nda, "İktisadi Devlet Teşekkülleri arasında devlet kontrolü altında bulunmasına lüzum kalmayanlardan başlayarak bunların tedricen ve imkan olursa bir holding halinde halkın kontrol ve mülkiyetine geçmesini sağlayacağız" ifadesi yer almıştır. Yine 24 Ocak Kararları olarak anılan istikrar tedbirlerini alan VI. Demirel Hükümeti'nin 19.11.1979 tarihinde TBMM'de okunan programında da, "vatandaşın teşebbüs hakkına son veren ve çalışma alanını daraltan işlerden devlet çekilecektir" denilerek özelleştirmeden yeniden bahsedilmeye başlanmıştır.<sup>253</sup>

1983 yılının Aralık ayında başlayan Anavatan Partisi hükümetleri (45. 46. 47. ve 48. hükümetler) döneminin ilk hükümeti olan 1. Özal Hükümeti'nin Programı<sup>254</sup>, Türkiye'de uygulanmaya başlayacak ekonomi politikalarında önemli bir role sahip olmuştur. Programda, ekonominin doğal kanunları içinde gelişmesini sağlamak üzere, "ülkenin yararı doğrultusunda" devlet müdahalesinin en aza indirileceği ve rekabete uygun serbest pazar ekonomisinin uygulanacağı, devletin sadece düzenleme ve yönlendirmekle yetineceği ifade edilmiştir.

Ancak, uygulanacak bu ekonomik politikaların, ülkeye özgü ve ülke koşullarına uygun politikalar olacağı ve "iktisadi gelişimin hızlandırılması, sosyal dengenin iyileştirilmesi, fertlerin kabiliyet ve çalışmalarına göre gelişme arzularının teşvik edilmesi, gruplar arasındaki gelir dağılımı farklılıklarının pratik ölçüler içinde azaltılması, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının asgariye indirilmesi, fakirliğin kaldırılarak refahın yaygınlaştırılmasının" hükümetin ekonomik gelişme politikasının esaslarını oluşturduğu da

---

<sup>253</sup> a.k. 231.

<sup>254</sup> 45. Hükümet (13.12.1983-21.12.1987), <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp45.htm> Erişim Tarihi: 8.10.2005

belirtilmektedir.

Uygulanacağı belirtilen liberal ekonomik sistemin övgüsü, ortadan kaldırılmak istenen sosyal devlete ait özelliklerle anlatılmıştır. Programda, ekonomik ve sosyal gelişmenin hedefinin, insanların daha mutlu hale gelmesi, yücelmesini amaçladığı, kalkınma, adalet, hürriyet ve demokratik rejimin insan hak ve hürriyetlerinin en iyi şekilde korunmasını sağladığı belirtilmektedir. Kalkınmanın bir bütün olarak görüldüğü, sosyal ve ekonomik gelişme arasında ahenk ve dengenin sağlanmasının kalkınmanın temel şartı olduğu, istikrarlı bir ekonomide sosyal sorunların kolayca ve hızla çözülebileceğine değinilmiştir. Programda, Atatürk'ün, siyasi bağımsızlığın ancak ekonomik bağımsızlıkla mümkün olabileceğine ilişkin sözlerine de gönderme yapılarak, “Büyük Atatürk'ün ifade ettiği gibi, ‘hiç bir zafer iktisadi zaferlerle taçlandırılmadıkça kalıcı ve devamlı olamaz’ ” denilmiştir.

Ayrıca programda planlama ile ilgili olarak şu ifadelere de yer verilmiştir:

Sosyal ve iktisadi gelişmenin ahenkli, süratli, verimli olması kaynakların en iyi şekilde değerlendirilmesi için planlamayı önemli görüyoruz. Kaynak ve tasarrufların artırılması ve en iyi şekilde kullanılması, sosyal ve iktisadi gelişmenin hızlandırılması, farklılıkların adil ve pratik ölçüler içinde giderilmesi, fakirliğin kaldırılması, işsizliğin yok edilmesi, refahın ahenkli ve dengeli olarak kitlelere yayılması planlamada ana hedefimizdir

Kalkınmada asıl hedefin sosyal gelişmenin sağlanması olduğu belirtilerek, sosyal adaletin, fırsat eşitliğinin sağlanması, bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması ve refahın yaygınlaştırılmasının hükümetin sosyal politikasının temel unsurlarını oluşturduğu ve bu nedenle sosyal ve iktisadi gelişme arasındaki ahengin ve dengenin korunması önemli olduğu ifade edilmiştir.

Programda ayrıca, ekonomik ve sosyal kalkınmanın başlıca unsuru olarak görülen enerji, haberleşme ve ulaştırma devletin asli görevleri arasında sayılmıştır:

ENERJİ, sulama kara ve demiryolu, liman, yurt içi ve yurt dışı haberleşme; kara, hava, deniz ULAŞTIRMA'sı gibi temel alt yapı yatırımlarını devletin asli görevleri arasında telakki ediyoruz. İktisadi ve sosyal kalkınmanın başlıca unsuru gördüğümüz bu yatırımların süratle gerçekleşmesini sağlamak temel hedefimizdir. Enerji, sanayileşmenin, kalkınmanın ve medeniyetin can damarıdır. Başta kömür, hidrolik, petrol olmak üzere, tabii gaz, nükleer, güneş, jeotermal gibi bütün enerji kaynaklarından en iyi ve en süratli şekilde faydalanılmasını sağlayacak tesisleri kuracağız.

Kırılmanın başlandığı o dönemde enerji, ulaştırma ve haberleşmenin devletin asli görevi olarak görülmesi ve bu hizmetlerin ülke açısından ne denli büyük öneme sahip olduğunun, enerjinin, sanayileşmenin kalkınmanın ve medeniyetin can damarı olduğunun vurgulanması, bugün gelinen noktanın o dönemde öngörülmediğini göstermektedir.

Programda, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin ülke ekonomisi içinde önemli bir yeri olmakla beraber, “ilke olarak vatandaşlarımızın kendi güçleriyle veya makul teşvik tedbirleri ile gerçekleştirilebilecekleri yatırımlara devletin doğrudan kaynak tahsis etmesini doğru bulmamaktadır. Bu şekilde mütalaa edilebilecek mevcut Kamu İktisadi Teşebbüslerinin tedricen millete devredilmesini uygun buluyoruz” ifadesinden (özelleştirme kavramı kullanılmamakla beraber), KİT'lerin halka arz yoluyla özelleştirilmelerinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Demirel'in başbakanlığında oluşan DYP-SHP Koalisyon Hükümeti'nin<sup>255</sup> (49. Hükümet) 25.11.1991 tarihinde Meclis'te okunan programında da, “devletin klasik görevleri arasında bulunan bütün konular ve hizmetlerin bu yeni dönemin ve çağın gereği olarak daha etkin ve daha nitelikli bir şekilde yerine getirilmesi için devletin yeniden yapılanması, restorasyonu, sağlanacaktır” denilmiş, KİT reformunun programın en önemli noktalarından birisini oluşturduğu ve ilk aşamada KİT reformunun başarısının,

---

<sup>255</sup> VII. Demirel Hükümeti (21.11.1991-25.06.1993) <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp49.htm> Erişim Tarihi: 8.10.2005

uygulanacak programın başarısını da belirleyeceği belirtilmiştir.

Bu Programda Türkiye'nin dünya ile bütünleşmesinin sağlanmasına yönelik olduğu belirtilen KİT reformunun amaçları ise şu şekilde sıralanmıştır;

- Enflasyonun düşürülmesi,
- Kamu kesiminin küçültülerek daha rasyonel ve etkin hale getirilmesi,
- Ekonomide verimin ve rekabetin artırılması,
- Sermayenin tabana yayılması ve ekonomide demokrasinin sağlanması,

ayrıca, sürekli zarar eden KİT'lerin bütçeye ve hazineye yük olmasının önlenmesi de hedeflerden biri olarak gösterilmiştir.

Programda, yakın zamana kadar net kaynak yaratan KİT'lerin kaynak açıklarının ortaya çıkış sebepleri olarak;

- Büyük yatırım programları ile iç ve dış borçlanmalar,
- Keyfi politik müdahaleler sonucu satış karlılıklarının düşmesi,
- Fazla istihdam,
- Düşük verimlilik

gösterilmiştir.

Türkiye'de piyasa ekonomisinin yerleştirilmesi ile rekabet koşullarının güçlendirileceği ve böylece kalkınmanın tüm yurda dengeli bir şekilde yayılacağı belirtilmiştir. Bu programda, yeni bir sanayi atılım sürecinin başlatılması ve sanayinin mülkiyetinin halka yayılmasının hedeflendiği, bu yolla KİT'lerin bütçeye ve hazineye yük olmalarının önleneceği ifade edilmiştir.

49. Hükümet Programı'nda belirtilen en önemli konu, KİT'lerin özleştirilerek özel bir statüye kavuşturulacağı belirtilmesidir. Yeniden yapılanmanın özleştirme yanında özelleştirmeyi de kapsayacağı ancak, özelleştirmenin bir amaç değil,

bir araç olarak kullanılacağı yani, “*her ne pahasına olursa olsun özelleştirme*” veya “*bütçeye gelir sağlamak değil*”, ekonomide verimin ve rekabetin artırılmasının temel amaç olacağı açıkça vurgulanmıştır.

Ayrıca, özelleştirmede, özel kurumlar tarafından önceden saptanmış hazır modeller yerine, her kuruluşun imkan ve ihtiyaçlarına uyan yöntemlerin uygulanacağı, özelleştirmenin KİT’lerin mali bünyelerinin kuvvetlendirilmesi için de araç olarak kullanılacağı bu yolla KİT’lerin bütçeye yük olmadan, yeniden yapılanması ve ekonomiye kazandırılmalarının hedeflendiğinin ifade edilmesi de son derece önemlidir.<sup>256</sup>

Çiller’in başbakanlığı’nda kurulan (50. Hükümet) DYP-SHP koalisyon hükümetinin programında<sup>257</sup> ise, “özerkleştirme”ye yer verilmemiş, özelleştirmenin kapsamı da genişletmiştir. Özelleştirmenin KİT, bağlı ortaklık ve iştirakleri içermekle kalmayacağı; başta Tarım Satış Kooperatiflerine ait sınai tesis ve işletmeler olmak üzere, diğer kamu kurum ve kuruluşlarını da içine alacağı ve özelleştirme uygulamalarına hızla geçilebilmesi için gerekli yasal düzenlemelerin en kısa sürede yürürlüğe konulacağı, özelleştirme uygulamalarında yabancı sermayeyi ve özellikle yabancı kurumsal yatırımcıları özendirici bir finansal altyapı oluşturulacağı ifade edilmiştir

Programda sosyal devletle ilgili şu cümleler de yer almaktadır: “Anayasa’nın ikinci maddesinde ifadesini bulan ‘Sosyal Devlet’ ilkesinin tüm boyutlarıyla yaşama geçirilmesi Hükümetimizin temel amaçları arasında yer almaktadır. Bu bağlamda sosyal

---

<sup>256</sup> 49. Hükümet’in Programı’nda KHK’lerle ilgili olarak şu vaadlerde bulunulmuştur: “Geçtiğimiz iki dönemde yürütülen Kanun Hükmünde Kararname uygulaması kötüye kullanılmıştır. Yıllarca bekletilen Kanun Hükmünde Kararnamelerle, yasama yetkisi, yürütme organına devredilmiş, kuvvetler ayrılığı ilkesi zedelenmiştir. Hükümetimiz bu uygulamayı sürdürmeye ve Kanun Hükmünde Kararnameleri 90 gün içinde TBMM’ den geçirip yasalaştırmaya kararlıdır. Bu yapılamadığı takdirde, KHK yok sayılacaktır”.

<sup>257</sup> I. Çiller Hükümeti (25.06.1993-05.10.1995) <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp50.htm> Erişim Tarihi: 8.10.2005

adaletin ve sosyal güvenliğin gerçekleştirilmesi için gerekli önlemler alınacak kalkınma, sosyal devlet korunarak sağlanacaktır”.

Erdal İnönü ve Tansu Çiller tarafından imzalanan DYP-SHP Koalisyon Protokolü’nde<sup>258</sup> de önce sosyal devlete ilişkin şu çarpıcı ifadeler yer verilmiştir:

‘Hukuk devleti’ ve ‘sosyal devlet’ anlayışları, bugün artık sadece nitelik belirleyen birer sıfat olmaktan çıkmış, devletin özünü teşkil eden kavramlar haline gelmiştir. Günümüz dünyasında, ‘hukuk devleti’ ve ‘sosyal devlet’ niteliği ve içeriği olmayan bir devlet kavramı düşünülemez. Ülke kaynak ve varlıklarının hakça kullanımı ve bunun gereklerinin yerine getirilmesi sosyal devlet anlayışının vazgeçilmez sonucudur. Devlet halk için vardır. Her şey halk için ve bütün kesimlerle uzlaşma içinde yapılacaktır. Devletin parası halkın parasıdır. Devlet, her şeyi dürüst ve saydam bir biçimde yapacaktır. Değişim ve reform ancak halkın aktif katılımıyla ve desteğiyle mümkündür.

Protokol’ün devamında ise önceki açıklamalarla çelişkili olarak özelleştirmenin, “2000’li yıllarda Türkiye’yi KİT yükünden kurtaracak şekilde uygulanacağı” ve özelleştirmenin, halkın öncelikleri öne alınarak ve sağlam kaynaklara ulaşmak amacıyla uygulanması için gerekli yasal değişikliklerin kararlılıkla yapılacağı belirtilmiştir.

50. Hükümet Programı’nda, özelleştirmeden sağlanacak kaynaklarla öncelikle sanayileşmenin teşvik edileceği, küçük ve orta boy işletmelere, esnaf ve sanatkarlara ek kredi imkanı sağlanarak, onların ek istihdam yaratmalarına katkıda bulunulacağı vaad edilmiş olmasına rağmen, Koalisyon Protokolünde, özelleştirmeden sağlanacak gelirin, iç borçların azaltılarak faiz yükünün düşürülmesi için kullanılacağı belirtilmiş ve ayrıca şu ifadeler de yer verilmiştir:

Özelleştirme, büyük zararlara yol açan ve satışı mümkün olmayan kuruluşların tasfiyesi ve kapatılması uygulaması ile birlikte yürütülecektir. Özelleştirme gerçek bedel üzerinden ve saydam yöntemlerle gerçekleştirilecektir. Özelleştirmede mülkiyet elden geldiğince yaygınlaştırılacak ve rekabetin korunması ve sağlanması ilkelerine uyulacaktır. .... KİT açıkları aslında halkın cebinden alınan paralardır. Bunlar enflasyonun da önemli bir

<sup>258</sup> I. Çiller Hükümeti , DYP-SHP Koalisyon Protokolü <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/KP50.htm>  
Erişim Tarihi: 8.10.2005

nedenidir. 21 inci yüzyıla girerken halkın sırtındaki bu haksız yükü kaldırmak zorundayız. 2000’li yıllara girerken toplum için gerekli istisnalar dışında KİT kalmamasını amaçlıyoruz.

Bir yıl iktidarda kalan RP-DYP Koalisyon Hükümeti’nin (54. Hükümet) Programı’nda<sup>259</sup> da, Devletin ekonomide ticari ve üretici faaliyetleri yerine asli fonksiyonları olan adalet, güvenlik ve altyapı hizmetlerini etkili bir şekilde yerine getirmesi ve bu sektörlerle ilgili yatırımlara zaman ve kaynak sağlaması amacıyla özelleştirme faaliyetlerine, şeffaflık ve kararlılık içinde hızla devam edileceği açıklanmıştır.

Enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon kuruluş ve hizmetlerinin özelleştirilmesiyle ilgili yasal düzenlemelerin geciktirilmeden yapılacağı, bu sektörlerde yapılacak özelleştirme uygulamalarında rekabetçi ortamın gerçekleştirilmesine ve teknolojik yenilenmenin sağlanmasına özen gösterileceği, tekellerin oluşmasını engelleyici tedbirler alınacağı ifade edilmiştir.

ANAP - DSP - DTP - Bağımsızlar Koalisyon Hükümeti (55. Hükümet) Programı’nda<sup>260</sup>, hükümetin “ülkenin ekonomik buhrandan çıkartılmasında özelleştirme gibi vergi dışı gelirlerin gerçekleştirilmesine de büyük önem vermektedir” ifadesiyle özelleştirmenin amacının devlete gelir sağlamak olduğu açıklanmıştır.

Programda ayrıca hükümetin “özelleştirme alanındaki temel anlayışı[nın], çeşitli sektörleri rekabete açarak veya bu sektörlerdeki rekabeti güçlendirerek, hizmet ve ürün kalitesinin yükselmesini, fiyatların düşmesini, sermayenin çalışanların ve yöre halkının talepleri de dikkate alınarak tabana yayılmasını sağlamak” olduğu belirtilmiş ve bu çerçevede, tekelleşmeyi önleyici, tüketici ve işçilerin haklarını koruyucu ve denetleyici

<sup>259</sup> Erbakan Hükümeti (28.06.1996-30.6.1997) <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp54.htm> Erişim Tarihi: 8.10.2005

<sup>260</sup> III.Yılmaz Hükümeti (30.06.1997-11.01.1999) <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp55.htm> Erişim Tarihi: 8.10.2005



mekanizmalar ve organlar kurulacağı ve özelleştirmenin aynı zamanda “gider tasarrufunu sağlama hedefine” yönelmesi gerektiği açıklanmıştır.

DSP-MHP-ANAP Koalisyon Hükümeti (57. Hükümet) Programı’nda<sup>261</sup>, özelleştirmede istenilen sonuca ulaşılamamasının yeni bir stratejiyi zorunlu kıldığı ve özelleştirmenin kamuoyuna güven veren, şeffaf ve kamu yararını gözeten bir biçimde, hızla yapılmasının sağlanacağı, iş güvencesine özen gösterileceği, sermayenin tabana yayılması amacıyla halka arz yöntemine de önem verileceği ifade edilmiştir. Ayrıca özelleştirmenin önündeki önemli engellerden biri olarak görülen uluslararası tahkim konusunda da “temel ulusal çıkarlarımıza ters düşmeyen bir çözüm” getirileceği vaad edilmiştir.

Ayrıca, özelleştirmeleri zamana bağlı olan veya özelleştirme dışı kalan kamu iktisadî teşebbüslerinin, “kaynak tüketen durumdan çıkarılarak, kaynak üretir ve kalkınmaya hız katar duruma getirilip, siyasal etkiden uzak, katılımcı bir yönetime kavuşturulacağı”, toplumun üretkenliğini artırıcı, işsizliği önleyici ve kalkınmayı sürekli kılıcı yatırımların hızlandırılacağı, “yap-işlet-devret, yap-işlet, işletme hakkı devri ve yüzde 100 kredili anahtar teslimi modelleriyle yapılacak projelere hız verileceği”, verimliliği ve rekabeti artırmak, şeffaflığı sağlamak amacıyla elektrik ve gaz sektörlerinin yeniden yapılandırılacağı ve Petrol Kanunu’nda değişiklikler yapılacağı ve elektrik piyasası kanunu çıkarılacağı ifade edilmiştir.

Adalet ve Kalkınma Partisi’nin ekonomi politikası (58 ve 59. Hükümetler) Gül Hükümet Programı’nda<sup>262</sup> açıklanmıştır. Önceki hükümetlerin ekonomi politikalarının eleştirildiği bu programın içeriğinden, aslında aynı politikaların daha keskin olarak

<sup>261</sup> V. Ecevit Hükümeti (28.05.1999 - 18.11.2002) <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp57.htm> Erişim Tarihi: 8.10.2005

<sup>262</sup> Gül Hükümeti (18.11.2002 - 14.03.2003) <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp58.htm> Erişim Tarihi: 8.10.2005

sürdürülmesinin hedeflendiği anlaşılmaktadır:

Ülkemiz elli yılı aşan çok partili siyaset tecrübesine rağmen, yeterince demokratikleşemeyen, temel hak ve özgürlüklerin tam olarak kullanılmadığı ülkeler arasında yer almaktadır. Genç ve dinamik nüfusuna, zengin doğal kaynaklarına rağmen, ülkemizde refah düzeyi yeterince yükseltilememiş, uluslararası alanda piyasalarda rekabet edebilecek bir üretim yapısı oluşturulamamış ve kişisel hak ve özgürlükler alanında istenilen düzeyde gelişme sağlanamamıştır.

Uygulanan yanlış politikalar yüzünden devletin ekonomideki rolü değişen koşullara ayak uyduramamış, servetin toplum kesimleri ve bölgeler arasındaki dağılımında adalet sağlanamamış ve sağlıklı bir özelleştirme gerçekleştirilememiştir. Ülkemiz kamu yönetiminde hantal ve aşırı merkezîyetçi yapıdan, yolsuzluk ve siyasal çürümeden kurtulamamıştır.

Son yıllarda koalisyon hükümetleri tarafından uygulanan ekonomi politikaları başarısızlıkla sonuçlanmış, Cumhuriyet tarihinin en büyük ekonomik krizleri yaşanmış ve halkımız görülmemiş bir şekilde yoksulluğa maruz bırakılmıştır. Krizin ekonomik ve sosyal maliyeti çok yüksek olmuş; iç ve dış borç yükü inanılmaz bir şekilde büyümüş, on binlerce iş yeri kapanmış, yüz binlerce insan işini kaybetmiştir. Daha da önemlisi, insanımızın devlete ve siyaset kurumuna olan güveni sarsılmış, geleceğe ilişkin umutları kırılmıştır.

Programda, KİT'lerin bir çoğunun faaliyette buldukları sektörlerde tekel veya belirleyici konumda olması ve kamu mülkiyetinin avantajlarını kullanarak riski olmayan bir ortamda çalışmalarının piyasa mekanizmasının işleyişini bozduğu, siyasi müdahaleler sonucu ekonomik rasyonelliğini yitirerek kamuya yük haline geldiği ifade edilmiştir.

Özelleştirmenin temel amacının, “ekonomide serbest piyasanın daha iyi işlemesi için gerekli koşulların oluşumunu sağlamak, etkinlik ve verimliliği artırmak” olduğu belirtilen programda, piyasa ekonomisinde kamunun ekonomik rolünün, “piyasa mekanizmasının iyi çalışması için gerekli düzenleyici ve denetleyici mekanizmaları oluşturmak” olduğu ifade edilmiştir.

14.3.2003 tarihinde kurulan Erdoğan Hükümet Programı'nda<sup>263</sup> (59. Hükümet), 58. hükümet programında yer alan ve Acil Eylem Planı kapsamında yürütülen karar ve

<sup>263</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/hp59.htm> Erişim Tarihi: 8.10.2005

uygulamalara devam edileceği belirtilmiştir.

1980 sonrası kurulan tüm hükümetler programlarında, liberal akım doğrultusunda devletin ekonomiden çekilmesine yönelik özelleştirme söylemlerine yer vermesine rağmen, bu eğilim her yeni hükümet döneminde artarak devam etmiştir. Özelleştirmelerin ülkenin kalkınması için zorunlu olduğunun ve daha iyi bir geleceği KİT'lerin engellediği sonucuna varacak vurgularla topluma yansıtılması, özelleştirmeye karşı toplumsal tepkilerin engellenmesini ve geride yatan İMF ve Dünya Bankası'na verilen taahhütlerin yerine getirilmesi amacına ulaşmayı sağlamıştır.

### **II.5.2. Kalkınma Planlarında Özelleştirme**

Planlı gelişme anlayışının bir ürünü olan ve belirli toplumsal amaçlara belirli süre de nasıl ulaşılabileceğini içeren ilk dört Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda, belirlenen amaçlara ulaşmanın en etkin aracı olarak tasarlanan KİT'lere özel bir önem verildiği görülmektedir.

Ancak, İMF ve Dünya Bankası ile yapılan anlaşmalar doğrultusunda Türkiye'de değişen ekonomi politikaları Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na doğrudan yansımış ve ilk kez bu planla özelleştirme, kalkınma planlarına bir hedef olarak girmeye başlamıştır.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Politikası" başlıklı bölümünde "Kamu İktisadi Teşebbüslerin karlı ve verimli çalışması esastır. Bu maksatla, ilgili mevzuat uygulama sonuçlarına göre-devamlı olarak gözetilecek, gereken hallerde yeni tedbirlerle ıslah edilecektir. Bu çerçevede yönetimde devamlılığı sağlayacak, tecrübeli, bilgili ve ehliyetli kadroların teşekkülüne imkan verecek, KİT'in idari ve mali açılardan bağımsız çalışmalarını sağlayacak düzenlemeler yapılacaktır" ifadesi ile KİT'lerin yeniden düzenlenmesi öngörülmüşse de, "Kamu İktisadi Teşebbüslerine bağlı bazı işletmelerin hisse senetleri satış yoluyla halka açılması sağlanacaktır" denilerek sınırlı

bir özelleştirmeden de bahsedilmiştir. Planda, KİT yatırımlarının enerji, madencilik, ulaştırma ve haberleşme sektöründe yoğunlaşması, imalat sanayinden ise çekilmesi öngörülmüştür.<sup>264</sup>

Plan hedeflerine yönelik olarak hazırlanan 1985 yılı Programında, kamu iktisadi teşebbüslerinin hisse senetleri satışı yoluyla halka açılması ve işletme haklarının devri konusunda yasal düzenlemelerin yapılması öngörülmüş ve 1985 yılı icra planının 42 no'lu tedbiri çerçevesinde 1985 yılı başında Devlet Planlama Teşkilatında “KİT’lerin özelleştirilmesi Master Plan Projesi” çalışmaları başlatılmıştır. Master Plan, Mayıs 1986’da hükümete sunulmuştur.<sup>265</sup>

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, özelleştirme konusuna daha açık ifadelerle yer verilerek Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile ilgili temel politikanın, “iktisadi etkinliğin arttırılması ve sermayenin tabana yayılmasının sağlamak üzere başlatılan özelleştirme programının süratle gerçekleştirilmesi” olduğu belirtilmiştir.<sup>266</sup>

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, Avrupa Topluluğu (AT) ile gümrük birliğine gidildiği bir ortamda, gümrük duvarları ve döviz kuru gibi koruma imkanlarının da ortadan kalkmış olmasının, devlet işletmeciliğinde yapısal bir değişimi zorunlu kıldığı belirtilmektedir.<sup>267</sup>

Bu bağlamda özelleştirme programına ilişkin temel hedef olan, “dünya piyasalarına entegre olma ve AB’ye tam üyelik hedefi ve gümrük birliği süreci

<sup>264</sup> DPT, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*, Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 1974, Ankara. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf> Erişim Tarihi: 10.5.2005

<sup>265</sup> T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, a.g.r.

<sup>266</sup> DPT, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*, Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2174, Ankara. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf> Erişim Tarihi: 10.5.2005

<sup>267</sup> DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kutup/plan/VII/> Erişim Tarihi: 10.5.2005

doğrultusunda, ekonomide verimliliğin ve maliyet yapısının rekabet edebilir seviyelere getirilmesi ve serbest piyasa koşulları'nın, ancak "aşırı büyük, verimsiz ve hantal bir yapıya" sahip KİT'lerin büyük bir hızla özelleştirilmesi ile sağlanabileceği kaydedilmiştir.

KİT'lerin özelleştirilmesi ile, bir yandan sermayenin tabana yayılacağı ve teknolojik yenilenme sağlanacağı, diğer yandan ise kamu açıklarının azaltılarak, kamunun mali piyasalar üzerindeki baskısını hafifletip, kamu borç stokunu düşürmenin mümkün olabileceği belirtilmiştir.

Kamunun ekonomik faaliyetlerinin, tarımsal destekleme, ham petrol çıkarılması ve işlenmesi, demiryolu ulaşımı, haberleşme ve elektrik enerjisi üretiminin giderek azalan bir bölümü ile sınırlı kalmasının hedeflendiği planda özelleştirme uygulamalarının stratejisi de şu şekilde çizilmiştir:

Özelleştirme sürecinde; devletin ve toplumun ortak yararlarının gözetilmesi, çalışanların haklarının güvence altına alınması, kuruluşların niteliğine ve içinde buldukları koşullara uygun özelleştirme yöntemlerinin geliştirilmesi, oluşabilecek tekelci yapının olumsuz etkilerinin önlenmesi, mülkiyetin yaygınlığının yanısıra yönetim sorumluluk ve yetkilerini üstlenebilecek ortak grubunun temini, stratejik konularda devletin sahip olacağı imtiyazlı hisse oluşturulması, özelleştirme işlemlerinin değer saptaması da dahil mutlak bir saydamlık içinde yürütülmesi ilkeleri gözönünde bulundurulacaktır.<sup>268</sup>

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise, altyapı yatırımlarında özel kesimin de payının artırılması, bu kapsamda, ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak gerektiren yatırım ve hizmetlerin finansmanında Yap-İşlet-Devret modeline ağırlık verilmesi, devletçe tamamlanan altyapı yatırımlarından uygun görülenlerin özel kesime devredilmesi veya özel kesim eliyle işletilmesi, imalat sanayinde özelleştirme uygulamalarına paralel olarak kamu kesimi yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payını düşürmeye yönelik politikaların

---

<sup>268</sup> a.k.

sürdürülmesi ilkeleri yer almıştır.<sup>269</sup>

Genel olarak bakıldığında Beşinci ve Altıncı Kalkınma Planları'nın Türk planlama tarihinde bir kırılma noktasını oluşturduğu görülmektedir. Çünkü, Dünya Bankası'nın yapısal uyarılama politikalarının, plan stratejilerini doğrudan etkilemesi nedeniyle bu planlar, “devletin yeni sağ politikalar doğrultusunda dönüştürülmesinin bir aracı” haline gelmişlerdir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'yla başlayan süreçte ise Türkiye’de plancılık, Sezen’in deyimi ile *dibe vurmuş, çökmüştür*.<sup>270</sup>

Böylece ülkenin her yönüyle kalkınmasına yönelik olarak hazırlanan Beş Yıllık Kalkınma Planları, liberalleşme ve özelleştirme politikaları nedeniyle devletin ekonomiye müdahalesinin engellenmeye başlandığı 1980’li yıllardan itibaren “işlev” değiştirmiş, “belirleyen, izlenen olmaktan çıkarılarak, belirlenen ve izleyen bir yapıya dönüştürül”müştür.<sup>271</sup> Çünkü, 1980 öncesinde planlama sürecinin başlıca formel aktörleri, yasama ve yürütme organları ile ulusal planlama birimi iken, 1980 sonrasında ise, plan ve programların temel stratejisini belirleyen, istikrar ve yapısal uyum programları olmuştur. “Devletin sosyo-ekonomik işlevleri, yapısı, işleyişi ve örgütlenmesi yapısal uyum politikaları ile dönüştürülürken, plan ve programlar da bu dönüşüme altyapı hazırlayan, hukukilik ve meşruiyet kazandıran, bu dönüşümü hızlandıran ve yaygınlaştıran bir araç olarak kullanılmışlardır.<sup>272</sup>

## II.6. Özelleştirme Uygulamalarına İlişkin Bazı Sonuçlar

Türkiye gibi az gelişmiş (veya gelişmekte olan) ülkelerde<sup>273</sup> kamu ve özel

<sup>269</sup> DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf> Erişim Tarihi: 10.5.2005

<sup>270</sup> Sezen, a.g.e., s. 278.

<sup>271</sup> a.k., s. 267.

<sup>272</sup> a.k., s. 306.

<sup>273</sup> Azgelişmişliğe ilişkin kıstaslar için Bkz. Münci Kapani, (1970), *Kamu Hürriyetleri*, Ankara Üniversitesi

sektörün amaç farklılıkları önemli bir noktayı oluşturmaktadır. Özel sektörün tek amacının kar olmasına karşın, bir misyona dayalı olarak kurulan kamu girişimi ve kamu hizmetleri ile sağlanmak istenen, kardan çok toplumsal fayda sağlamaktır.

Bu bağlamda kamu işletmelerine ilişkin olumsuz eleştirilerin ampirik verilere dayanmadığı, bu işletmelerin özellikle az gelişmiş ülkelerde son derece önemli bir yere sahip olduğu, Manchester ve Bradford Üniversitelerinden iki öğretim elemanı ve değişik ülkelerden 15 ekonomistin az gelişmiş ülkelerle ilgili olarak yaptıkları çalışmada şu şekilde açıklanmıştır<sup>274</sup>:

Her zaman söylendiği gibi az gelişmiş ülkelerdeki kamu sektörünün gereğinden fazla büyüüp hantallaştığı ve bu nedenle küçülmesi gerektiği savı ampirik olarak kanıtlanmamıştır. Makroekonomik performansla kamu sektörünün boyutları arasında tersine bir orantı olduğu konusundaki hipotezler kanıttan yoksundur. ....

Kamu sektörünün boyutu tek başına ekonominin performansını etkilemez. Burada önemli olan kamu sektörüne tahsis edilmiş kaynakların hangi etkinlikte kullanıldığıdır. ....

Az gelişmiş ülkelerde özelleştirmenin politik bir alternatif olarak oynadığı rol çok abartılmıştır. Bazı ülkelerde özelleştirme kolay olmayacaktır, bunun bütçeye ve ekonomiye sağlayacağı yararlar sınırlı olacak ve önemli politik sonuçlara neden olabilecektir. Ayrıca eğer bazı kamu sektörleri özel sektöre devredilirse bunların sağladığı bölgesel ve diğer toplumsal yararlardan da vazgeçilmek zorunda kalınacaktır. ....

Özelleştirmeyi gerçekleştirmek zordur ve yararları belirsizdir. Kamu sektörünü ulusal ve uluslararası rekabete açmak çoğu zaman zor bazan da uygunsuzdur. Bu şartlar altında kamu sektörünün iç idaresinde yeniliklere gitmek, ekonomik verimliliği ve üretimi arttırmanın en uygun yolu olarak gözükmektedir.

Kaldı ki, özelleştirmelerin sonuçlarının alınmaya başlandığı günümüzde sanayisi gelişmiş, sosyal sorunlarını büyük ölçüde çözmüş gelişmiş ülkelerde dahi özelleştirmelerden sonra bir çok toplumsal sorun yaşanmaya başlanmıştır. Gelişmiş ülkelerde bile yeniden devletleştirmeler tartışılmakta iken, önemli sosyal ve ekonomik

---

Hukuk Fakültesi Yayınları No: 264, 3.Baskı, Ankara, s. 147-156.

<sup>274</sup> Paul Cook and Colin Kirkpatrick (Ed.),(1988), Privatization in Less Develped Countries, Harvester Wheatsheaf, Londra, Aktaran: Martin, a.g.e., s. 169-170.

sorunları bulunan, sanayisi tam olarak gelişmemiş ve KİT'lerin kalkınmada önemli yere sahip olduğu ülkelerde özelleştirmeden fayda sağlanması son derece zor görünmektedir.

Bu nedenle özelleştirmelerin gerekçeleri olarak sunulan etkinlik ve verimlilik sağlanacağı, sermayenin tabana yayılacağı, KİT'in Devlet bütçesi üzerindeki yükünden kurtulacağı, Devlet'e gelir sağlanacağı ve ekonomik büyümenin, toplumsal refahın sağlanacağına ilişkin savların gerçekleşip gerçekleşmediği somut örneklerle araştırılacaktır.

### **II.6.1. Özelleştirme ile Etkinlik ve Verimlilik Arasında Doğrudan**

#### **Bir İlişki Var mı?**

1983 yılında yayınlanan Dünya Kalkınma Raporu'nda, Dünya Bankası'nın özelleştirmeyi sadece gelirleri arttıran, giderleri azaltan bir yöntem olarak gördüğü anlaşılmaktadır.<sup>275</sup> Bu Rapor'a göre "bir işletmenin etkin çalışıp çalışmadığını belirleyen faktör kamu ya da özel mülkiyette oluşu değil, nasıl yönetildiği" ile ilgilidir.<sup>276</sup> Banka tarafından, "büyük kamu iktisadi teşebbüslerinin oligopollere satılması rekabeti azaltabilir. Aynı zamanda finans kuruluşları ile sanayi arasında sağlıklı olmayan bağların oluşmasına da yol açabilir"<sup>277</sup> dendiği o yıllarda kamu işletmelerinin elden çıkarılmalarının sakıncalarına işaret edilmektedir.

Ancak 1989 yılına gelindiğinde, Martin'in ifadesiyle, özelleştirmeyi daha fazla teşvik etmesi yönünde ABD'nin ağır baskısı altında kalan Banka, "Özel Sektörün Geliştirilmesi" başlıklı bir raporunda bu düşüncesinden vazgeçmekte olduğunu hissettirmeye başlamış ve ardından 1992 yılına ait "Özelleştirme: Deneyimlerden Dersler" başlıklı raporunda, "verimliliği belirleyen mülkiyet değil yönetimidir" görüşünden ayrılarak

<sup>275</sup> Martin, a.g.e., s. 169.

<sup>276</sup> World Bank, (1983), World Development Report, Washington, DC. 1983, s. 50, Aktaran; Martin, a.g.e., s. 103.

<sup>277</sup> a.k. s. 86, Aktaran: Martin, a.g.e., s. 103-104.



“mülkiyetin kimde olduğu tek başına önemlidir” demiştir.<sup>278</sup>

Ancak, Türkiye dahil çeşitli ülkelerde yapılan araştırmalar, özelleştirmenin dayanağı olarak gösterilen verimlilik ve karlılık göstergelerinde artış sağlanacağı savını ve kamu mülkiyetinin doğası gereği verimsiz çalışmaya neden olduğuna ilişkin ön kabulü doğrulamamış ve mülkiyet ile karlılık-verimlilik arasında doğrudan bir ilişki saptanamamıştır.<sup>279</sup>

Özelleştirme öncesi ve sonrası İngiltere’de bazı şirketlerin “total verimlilik faktörünü” inceleyen London Business School Öğretim elemanlarının vardıkları sonuç; karlılık ve verimliliğin sağlanmasında önemli olanın işletmeye kimin sahip olduğu değil, uygulanan yönetim metodlarının niteliğidir.<sup>280</sup>

Gerçekten de, KİT’lerin özelleştirilme gerekçeleri arasında ileri sürülen; kamu işletmelerinin hantal ve verimsiz olduğu, atıl durumda olan KİT’lerin özelleştirilmesiyle, özel sektör tarafından verimli olarak işletilmesinin sağlanacağı ve bu yolla ekonominin canlanacağı savı Türkiye’de özelleştirilen bir çok KİT açısından tam tersine sonuçlanmıştır. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nın özelleştirme öncesi ve sonrası bazı KİT’lere ilişkin yayınladığı veriler bu sonucu açıkça göstermektedir.

<sup>278</sup> World Bank, (1992), Country Economics Department, Privatization : The Lessons of Experience, World Bank Washington, DC, s. 7, Aktaran: Martin, a.g.e., s. 104.

<sup>279</sup> Başkaya şu soruyu sormaktadır: “Kimin için verimli? İngiltere’de demiryolları özelleştirildi. Özelleştirme sonrasında ilk yapılan şeylerden biri, yeteri kadar yolcu olmayan hatların kapatılması oldu. Daha çok kâr sağlamak için gerekli alt-yapı yatırımları savsaklandı ve bu yüzden 60 kadar insan hayatını kaybetti. Artan tepkiler üzerine hükümet demiryolu alt-yapısından sorumlu railtrack’ı fiilen yeniden devletleştirdi. Verimlilikle ilgili bir örnek de İsveç telekomünikasyon özelleştirmesidir. Özelleştirme sonrasında pul fiyatları % 60 arttı, çalışanlar % 27 oranında azaldı. Telekomünikasyon özelleştirmesi yapan tüm ülkelerde benzer bir durum geçerlidir. Yeteri kadar müşteri olmadığı için postanelerin kapatılması verimliliği sağlamak için değil mi?” Başkaya, a.g.i.s.

<sup>280</sup> Martin, a.g.e., s. 169.

Bu verilerden bazıları şunlardır <sup>281</sup>:

1. 1995 yılında özelleştirilen SEK'e ait Türkiye'nin her köşesine yayılmış aktif 31 işletmeden (2002 yılı sonu itibariyle) 21'i tamamen kapanmış veya üretim yapmamıştır.

Özelleştirme öncesi toplam 1.359 çalışan sayısı 2002 sonunda 514'e düşmüştür.

2. 1995 yılında özelleştirilen Karabük Demir Çelik Fabrikaları için yapılan yatırımın 20.6 milyon ABD Dolarının ÖİB tarafından karşılanmasına rağmen özelleştirme öncesi 6.8 trilyon lira olan şirket zararı 2002 yılına gelindiğinde 122 trilyon liraya ulaşmış, üretim ise % 38 düşmüştür.

3. 1997 yılında blok satış yöntemiyle özelleştirilen PETLAS Lastik Sanayi A.Ş.'ne 4.0 milyon ABD Doları yatırım yapıldığı halde, özelleştirme öncesi % 35 civarında olan kapasite kullanım oranlarında bir değişiklik olmamış ve 1997 yılında 5 trilyon lira olan şirket zararı 1999 yılında 11 trilyon liraya ulaşmıştır.

4. 1996 yılında blok satış yöntemiyle özelleştirilen ÇİNKUR Çinko Kurşun Metal Sanayi A.Ş.'de özelleştirme sonrası, işçi sayısında azalma olmamış, işletme için yaklaşık 2.1 trilyon liralık yatırım yapılmış, ancak 1995 yılında 154 milyar lira olan şirket zararı, 1998 yılında 1.769 milyar liraya ulaşmış ve şirket faaliyetlerine Kasım/1999 tarihinde son verilmiştir. <sup>282</sup>

1985 yılından itibaren 243 kuruluştaki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 355 taşınmaz, 6 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 97 Tesis, 6 liman, şans oyunları lisans hakkı ile araç muayene istasyonları özelleştirme kapsamına alınmıştır. <sup>283</sup> Özelleştirme İdaresi

<sup>281</sup> [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/ok\\_faaliyet\\_bilgileri.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/ok_faaliyet_bilgileri.htm) Erişim Tarihi: 3.4.2006

<sup>282</sup> Böylece, Türkiye'nin tek çinko üreticisi ve altın üretim teknolojisine sahip olan şirketin kapanması ile ülkenin tüm çinko gereksinimi ithal edilmeye başlanmıştır. Petrol-İş, (2003), *Özelleştirme Suç Dosyası-2-*, Petrol-İş Yayın No: 89, suç: 19.

<sup>283</sup> ÖİB, Türkiye'de Özelleştirme, a.g.i.s., s. 7; "20 kuruluşdaki kamu payı ile 4 taşınmaz daha sonra

Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen özelleştirmeler sonucunda 195 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmış ve bu kuruluşlardan 186'sında hiç kamu payı kalmamıştır.<sup>284</sup>

Çoğunluğu Türkiye Ziraat Kurumu (TZDK), Sümer Holding, Tekel, Turban, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., EBÜAŞ'a ait olmak üzere toplam 92 işletme kapatılmış veya işlemecilikten çekilmiştir.

Bu somut veriler özelleştirme ile etkinlik ve verimlilik arasında doğrudan bir ilişki bulunmadığını açıkça göstermektedir.

Kaldı ki, Ertuna'nın da açıkladığı gibi, 1980'lerde "devlet iyi işletmeci değildir, bu nedenle devlet işletmeleri özelleştirilmelidir" görüşüyle başlayan özelleştirme akımının, verimi ve rekabeti arttırmak için bir araç olarak görülmesine rağmen kamu kesiminin bir misyona göre çalışmakta olduğu gözardı edilmektedir. Örneğin, Süt Endüstrisi Kurumu'nun misyonu, doğuda hayvancılığı ve çiftçiliği geliştirmek iken bu kurumların ortadan kaldırılması o misyonun gereklerini ortadan kaldırmamıştır. Ertuna'ya göre, bu gerekler ortadan kalkmadan ve misyonu tamamlamadan yapılan özelleştirme ile sadece "kendi bindiğiniz dalı kesmiş olursunuz".<sup>285</sup>

Nitekim, 1992 yılında özelleştirme kapsamına alınıp 16 kombinası satılan Et ve Balık Ürünleri A.Ş.'nin kalan 6 kombina ve 2 işletmesi 2005 yılında özelleştirme kapsamından çıkarılarak eski statüsüne iade edilmiştir.<sup>286</sup> Tarım Bakanlığı'nca EBK'nın

---

özelleştirme işlemine tabi tutulmaksızın kapsamdan çıkarılmak, tasfiye edilmek veya kapsamda olmayan başka bir kuruluşla birleştirilerek tüzel kişiliği sona erdirilmek üzere devredilmiştir." a.k., s. 7.

<sup>284</sup> a.k., s. 9.

<sup>285</sup> Özer Ertuna, (2004), Türkiye'de Geçmişten Geleceğe Özelleştirme Paneli, H. Öykü Selimoğlu, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 2004-26, İstanbul, s. 18.

<sup>286</sup> ÖİB, Türkiye'de Özelleştirme, a.g.i.s., s. 7; 1995-2000 yılları arasında özelleştirilen Et ve Balık Kurumuna ait 16 kombinanın arsa bedellerinin altında fiyatlarla satılmasından sonra 9'u hemen kapatıldı. " Özelleştirme öncesi yılda 14 bin ton olan üretimleri 1.3 tona düştü. Özelleştirilen işletmelerin borç ve yükümlülükleri

Bakanlığa devredilmesindeki temel amacın “Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da hayvancılığın geliştirilmesi, çiftçi-besicilerin ekonomik olarak güçlendirilmesi ve köylerine geri dönüşlerinin sağlanması” olarak açıklanmıştır.<sup>287</sup>

Bu örneklerden anlaşıldığı gibi özelleştirme, etkinlik ve verimliliği doğrudan arttırmadığı gibi, siyasi iktidarlardan doğrudan etkilenmesi nedeniyle KİT’lerin iyi işletilemediği gerekçesi KİT’lerin “özerkleştirilmesi” ile ortadan kaldırılabilceği halde sadece bir dönem söylemlerde kalan bu yöntemin uygulanmayıp ve taşıdıkları misyon göz ardı edilerek özelleştirilme yoluna gidilmesi, ileri sürülen bu gerekçenin gerçeği yansıtmadığını ortaya koymaktadır.

### **II.6.2. Özelleştirme ile Sermaye Tabana Yayıldı mı ?**

Türkiye’de özelleştirmenin temel amaçlarından birinin “sermayeyi tabana yaymak” olduğu özelleştirmeyi savunan tüm kesimlerin raporlarında<sup>288</sup>, hükümet programlarında vs. yer almıştır. Özellikle hükümet programlarında, KİT’lerin “gerçek sahiplerine” yani “halka” devredileceği vurgularının yapılması özelleştirmeye karşı toplumsal tepkilerin engellenmesinde önemli etkisi olmuştur.

Özelleştirmenin “sosyal amacı” olarak gösterilen geniş kitleleri sermayenin tabana yayılması amacıyla hisse senedi sahibi yaparak gelir ve refah düzeylerini arttıracığı

---

EBK’ye kalırken, üzerinde kurulduğu alanlar ‘rant beklentisi’ nedeniyle arsaya dönüştürülerek satıldı. Et üretimi tamamıyla özel sektörün eline geçince de et ithalatı öne geçti, et fiyatlarındaki yükseliş dışında hayvancılık sektörü de yara aldı.” Petrol-İş, (2003), *Özelleştirme Suç Dosyası-1*, Suç: 13.

<sup>287</sup> 13 Ağustos 2005 tarihli Milliyet Gazetesi, s. 11.

<sup>288</sup> KİT’lerin gelir ve servet dağılımında dengesizliğe-eşitsizliğe neden olduğu bu nedenle karlılık oranı yüksek KİT’lerin hisse senetlerinin çalışanlara, yöneticilere ve küçük tasarruf sahiplerine satılması ile bu kesimlere gelir transferinin yapılmış olacağı ve böylece sermaye mülkiyetinin tabana yayılacağı ileri sürülmüştür. TÜSİAD, (1986), a.g.r., s. 16; TÜSİAD, (1992), a.g.r., s. 25-26.

ileri sürülen bu özelleştirme biçimi “sosyal özelleştirme” olarak nitelendirilmiştir.<sup>289</sup>

Sermaye piyasaları gelişmiş OECD ülkelerinde en çok kullanılan özelleştirme yöntemi de bu yönde olmuş, kuruluşların hisse senetleri halka satılmıştır. Örneğin, İngiltere de özelleştirmeler, mülkiyetin yaygınlaşmasını sağlamak amacıyla ağırlıklı olarak halka arz yoluyla yapılmış hatta, belli miktarda hisse senedinin bedelsiz verilmesi, alınan belli bir miktar hisse senedinin yanı sıra bir miktarının karşılıksız verilmesi, belli miktarlardaki alımlarda indirim yapılması gibi teşviklerle, küçük yatırımcılar özendirilmiştir.<sup>290</sup> Genellikle zarar eden küçük çaptaki işletmelerin özelleştirilmesinde ise blok satış yöntemi kullanılmıştır.

British Gas (gaz), British Steel (çelik), British Petroleum (petrol), Britoil (petrol), British Telecom, British Aerospace (uçak sanayi), Cable and Wireless (haberleşme), National Freight Consortium<sup>291</sup> gibi kuruluşlar halka arz yöntemiyle özelleştirilirken Rollsroyce ve Jaguar, Short Brothers (uçak sanayi), Amersham International (kimya), Warship Yards (savaş gemi inşaatı), Aerospace gibi kuruluşlar ise

<sup>289</sup> Atasoy, a.g.e., s. 185; TÜSİAD, (1992), a.g.r., s. 25-26; Oyan, sermaye mülkiyetinin yaygınlaştırılması amacıyla “mantık çarpıtması” olduğuna değinmektedir. Oyan’a göre, “KİT’lerin temsil ettiği kamu mülkiyetini toplumun yüzde kaçına dağıtabilirsiniz, birkaç senet alanla binlerce senet alanı nasıl aynı kefeye koyabilirsiniz ve senetlerin kısa erimde olmasa bile orta ve uzun erimde az sayıda elde birikmesini nasıl engellersiniz? Oysa kamu iktisadi girişimleri ve diğer kamu mülkiyeti en yaygın anlamıyla bir toplumsal mülkiyetin taşıyıcısı değil midir? Bunların bu niteliği toplumsal hizmet üretimine ağırlık vermeleriyle, katılımcı ve demokratik bir yönetimin öncülüğünü yapmalarıyla pekiştirilemez mi?”. Oğuz Oyan, (1990), “Özelleştirme Söylemi ve Gerçekler”, Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme Sempozyumu, 14-16 Kasım, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü, Ankara, s. 24; benzer görüşler için Bkz. İzzettin Önder, (1994), “Özelleştirmeye Genel Yaklaşım”, *Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme*, Editör: Ergin Arnoğlu, Türkiye Maden İşçileri Sendikası, Ankara, s. 28.

<sup>290</sup> Cengiz Erol, (1995), *KİT’ler ve Özelleştirme Dosyası*, Teksif Sendikası Yayını, Ankara, s. 40.

<sup>291</sup> İngiltere’nin en büyük karayolu taşımacılık ve dağıtım şirketi olan bu şirketin hisselerinin yaklaşık % 90’ı elverişli koşullarla yönetici-işçi grubuna satılmıştır. Meral Tecer, (1986), “İngiltere’de KİT’ler ve Özelleştirme Programı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 3, s. 128-129.

blok satış yöntemiyle özelleştirilmiştir.<sup>292</sup> İngiltere’de en çok kullanılan halka arz yöntemi ile yatırımcı sayısı 10 yılda 3 milyondan 9 milyona çıkarılmıştır. Keza, Fransa’da özelleştirmeyi düzenleyen 6.8.1986 tarih ve 86/912 sayılı Yasa ile satışa çıkarılacak hisselerin % 10’u çalışanlar için ayrılmıştır. Ayrıca çalışanların alacağı hisse bedelinde % 20 indirim yapılması, ödemelerin vadeye bağlanması, satılan her hisseye karşı, bedelsiz bir hisse verilmesi gibi kolaylıklar getirilmiştir.<sup>293</sup>

Ancak, Türkiye’de özelleştirmenin başladığı 1986 yılından bugüne kadar kamu işletmelerinin % 13’ü halka arz, % 8’i varlık ve tesis satışı, % 2’si bedelli devir, % 5 İstanbul Menkul Kıymetler Borsası’nda (İMKB) satış ve % 72’si blok satış yöntemi ile özelleştirilmiştir.<sup>294</sup>

Özelleştirme işlemlerinin büyük bölümünün blok satışlar yoluyla yapılması, Türkiye’de sermayenin tabana yayılmadığını, aksine servet dağılımındaki eşitsizliği büyüttüğünü açıkça ortaya koymuştur. Üstelik, % 13 gibi son derece sınırlı oranda yapılan halka arzın da göstermelik olduğu anlaşılmaktadır.<sup>295</sup>

Özelleştirme uygulamalarına ilişkin bu sonuçlar göz önüne alındığında, toplumu ikna etmede kullanılan bu gerekçenin gerçeği yansıtmadığı, özelleştirme ile mülkiyetin tabana yayılmadığı ve sermayenin belirli sayıda ellerde toplanması nedeniyle eşitsizliğe ilişkin uçurumu büyüttüğü görülmektedir. Bu nedenle aslında, işletmelerin mülkiyetinin

---

<sup>292</sup> Öztürk, a.g.i.s.

<sup>293</sup> Turgut Tan, (1988), “Özelleştirme”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Prof. Dr. Lütfi Duran’a Armağan Özel Sayısı, Sayı: 1-3, Yıl: 9, s. 294.

<sup>294</sup> [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yonteme\\_gore.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yonteme_gore.htm) Erişim Tarihi: 1.5.2006

<sup>295</sup> Özelleştirme İdaresi’nin Başkanı olduğu dönemde Uğur Bayar basına şu demeci vermiştir: “Ülkede özelleştirmeye karşı bu kadar direnç varken çalışana hisse alımında avantaj sağlamak sembolik açıdan önem taşıyor. Belki gün gelir bunu yapmak zorunda kalmayacağımız bir ortam oluşur”. Özlem Yüzüak, 23.3.2000, Cumhuriyet Gazetesi, Aktaran: Petrol-İş, (2000), *Özelleştirme Sürecinde POAŞ ve TÜPRAŞ Dosyaları*, Petrol-İş Yayın No: 59, İstanbul, s. 34-34.

kamuda olduğu durumda, mülkiyetin de tabana en geniş biçimde yayılmış olduğu anlaşılmaktadır.

### **II.6.3. KİT'ler Devlet Bütçesi Üzerinde Yük müydü?**

KİT'lerin özelleştirilmesinin en etkili gerekçelerinden birini de, Türkiye'nin kamu kesimi en geniş ülke olduğu, KİT'lerin sürekli zarar etmesi nedeniyle halkın sırtında bir kambur oluşturduğu, bütçeden KİT'lere önemli oranda kaynak aktarılmak zorunda kaldığından devletin bütçesini sarstığı yönündeki iddialar oluşturmuştur.

Oysa ki, Türkiye'de çağdaş sosyal devlet anlayışı dahi tam anlamıyla da geçerli kılınmadığından gelişmiş ekonomilerle karşılaştırıldığında, kamu kesiminin gelir ve giderlerinin ulusal gelir içindeki payının, iddia edilenin aksine, AB ortalamasının yarısı dolayında olduğu anlaşılmaktadır.<sup>296</sup>

Kepenek, kamu girişimlerinin, özelleştirmelerin başladığı 1980'li yılların başında toplam ulusal üretimin İtalya'da % 24, Fransa'da % 16, İngiltere'de % 12, Batı Almanya'da % 10'u ve Türkiye'de de % 10'unu karşılamakta olduğunu belirtmektedir.<sup>297</sup>

1993-1995 yılları arasında milli gelire oranla kamu harcamaları Avrupa Birliği ülkelerinde ortalama % 51 iken, Türkiye'de 1994-1996 yılları arasını kapsayan dönemde bu oran % 28.5 dir. Devletin ekonomik ve sosyal boyutu ise; Avrupa Birliği ülkelerinde % 45 iken Türkiye'de ise sadece % 18.5 oranındadır.<sup>298</sup>

1995 yılında yurt içi sivil istihdamda kamu istihdamının payı İsveç'te % 31.9, Kanada'da % 20.6, Fransa'da % 22.6, İngiltere'de % 19.4, ABD'de % 15.5 düzeyinde iken,

---

<sup>296</sup> Kepenek, a.g.m., s. 69.

<sup>297</sup> Kepenek, a.g.e., s. 79.

<sup>298</sup> Türk-İş, (1998), *Özelleştirmeye Karşı KİT'leri ve Sosyal Devleti Korumak ve Geliştirmek*, Türk-İş Araştırma Merkezi, s. 24-25.

Türkiye’de % 9.2 ile sınırlıdır.<sup>299</sup>

DYP-SHP Koalisyon Protokolü’nde ülke ekonomisinde önemli yeri olduğu belirtilen KİT’lerle ilgili uygulanmak istenen özelleştirme politikalarına gerekçe olarak; “500 büyük firma kapsamına giren KİT’lerin satış karlılığı 1985 yılında % 10.8 iken, bu oran 1986’da % 8.4’e, 1987’de % 7.1’e, 1988’de % 6.3’e, 1989’da % 4.4’e ve 1990 yılında da % 1 düzeyine düşmüştür. 1991’de bu durum daha da kötüye gitmektedir” denilmiş ve bunun sebebi olarak KİT’lere her aşamada yapılan politik müdahalelerin olumsuz etkisi ile kötü yönetilmelerinden kaynaklandığı ifade edilmiştir. Ancak, KİT’lerin mali bünyeleri, serbest piyasa ekonomisi hedefli, bilinçli olarak uygulanan politikalar nedeniyle bozulmuştur. Ayrıca devlet, altyapı yatırımlarını kendi kaynaklarından veya kendisinin borçlanması suretiyle yapmak yerine, KİT’leri borçlandırarak gerçekleştirme yoluna gitmiştir.<sup>300</sup>

Kaldı ki, KİT’leri sadece parasal anlamda kar ve zarar ekseninde değerlendirmek de hatalıdır.<sup>301</sup> KİT’lerin toplumsal fayda sağlamak amacına yönelik

<sup>299</sup> Güler, Nasıl Bir Kamu Yönetimi, s. 748.

<sup>300</sup> Özer Ertuna, (1998), “Türkiye’de KİT’lerin Ekonomideki Yeri”, *Suna Kili’ye Armağan: Cumhuriyete Adanan Bir Yazar*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, s. 157; Dünya Bankası da 1991 aralık ayında yayınlamış olduğu Türkiye KİT Raporunda şöyle vurgulamaktadır: “1980 lerin ortalarından itibaren devlet imalat sanayiine yatırımdan vazgeçti ve (yatırım önceliklerini) enerji, telekomünikasyon ve ulaştırmaya kaydırıldı. Bu stratejinin aracı olarak da TEK ve PTT gibi KİT’leri ve bütçe dışı fonları seçti. Böylece kamu yatırımlarının yükü, bütçeden KİT’lere ve fonlara kaydı. .... KİT’ler kendi kaynaklarıyla karşılayamayacakları büyük yatırım projelerini karşılamak zorunda bırakıldılar. Hükümetlerin kendilerine yükledikleri görevleri yerine getirmenin tek yolu, artan borçlanma oldu”. Sönmez, “Özelleştirme ve Yapısal Uyum”, s. 91; Devlet girişimciliği aleyhine yoğun ideolojik propaganda yapılmasına rağmen, KİT’lerin zararına yol açan gerçek nedenler dikkatli bir biçimde kamuoyunun dikkatinden uzak tutulmaya çalışılmıştır. Şaylan, a.g.m., s. 88.

<sup>301</sup> Başkaya’nın da değindiği gibi, “söz konusu işletmeler kâr etsinler diye değil, ekseri kâr etmesinler diye kurulur. Bir çok KİT’in kuruluş nedeni, özel sermayeye ucuz girdi sağlamaktır. Söz konusu işletmelerin ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatı özel sermayeyi kayıracak şekilde belirlendiğinde, elbette tipik kapitalist bir işletme gibi kârlı olmaları mümkün değildir. Devlet çok farklı nedenlerle benzer işletmeler kurabilir. Sanayileşmeyi hızlandırmak, tarımı teşvik etmek, küçük çiftçileri korumak, insanlara ucuz mal ve hizmet



faaliyet göstermesi bir yana; işçiye ödenen ücret, personele ödenen maaş, borç kaynaklarına ödenen faiz ve ödedikleri vergiler yoluyla sağladıkları katma değer ülkenin ekonomik ve toplumsal gelişiminde önemli bir rol oynamaktadır.

DYP-SHP Koalisyon Protokolü'nde, KİT'ler ile özel sektörün yarattığı katma değerlere ilişkin şu veriler yer almaktadır<sup>302</sup>:

1990 yılında Türkiye'nin 500 büyük sanayi kuruluşunun 91'i kamu kuruluşudur. Bu kuruluşlar, üretimden satışlarının % 41'ini, öz sermayenin % 60'ını, net aktiflerin % 57'sini, yaratılan katma değer % 48'ini temsil etmektedirler. Aynı tarihte, 500 büyük sanayi kuruluşu içinde özel kuruluşlar satış gelirinin % 26'sı kadar katma değer yaratırken kamu kuruluşları % 32'si kadar katma değer yaratmıştır.

Ertuna, en büyük 500 firma arasında yer almayan diğer KİT ve bağlı kuruluşlara ilişkin verileri değerlendirdiğinde ise; bu kuruluşların daha fazla katma değer yarattıklarını ve tüm KİT'lerin ulusal gelire yarattıkları katma değer 1990 yılında satış gelirlerinin % 39'u civarında olduğu ve bu oranın 1991 yılında % 40'a çıktığına değinmektedir.<sup>303</sup>

KİT'lerin satış karlılıkları ile satış gelirlerinden ulusal gelire sağladıkları katma değer birlikte ele alındığında satış karlılıklarının düşmesine rağmen sağladıkları katma değer artmış olması son derece çarpıcı bir sonuç olup, bu kuruluşların ülke ekonomisine yük olmaması bir yana aksine son derece önemli katkıda bulunduğu anlaşılmaktadır.

“Devletin sırtında yük olan” KİT'lerin ekonomiye kazandırılması, verimlilik, karlılık hedefleri gibi söylemlerle başlatılmış olan özelleştirmeler, “çok akıllıca ‘zarar’ eden [veya ettirilen] kurumlardan başlayarak, toplumun geniş kesimlerinin mutabakatını

---

sunmak, kârlı olmadığı için özel sermayenin itibar etmediği, kurulmaları uzun zaman ve büyük yatırımlar gerektiren alanlardaki boşluğu doldurmak, bazı sektörleri diğerleri aleyhine teşvik etmek...vb. Asıl işlevi ve kuruluş nedeni tipik bir kapitalist işletme gibi, kısa vadede âzamî kâr elde etmek olmayan işletmeleri, bunlar neden kâr etmiyor diye suçlamak abestir”. Başkaya, a.g.i.s.

<sup>302</sup> DYP-SHP Koalisyon Protokolü.

<sup>303</sup> Ertuna, Türkiye’de KİT’lerin Ekonomideki Yeri, s. 152-153.

sağlayacak bir ideolojik saldırı [ile] başlat[ıl]mış ve bunda da oldukça başarılı olmuştur. Birinci saldırı dalgasından sonra, toplumda yaratılan ‘olumlu’ duygular ile ikinci saldırı dalgasına geçilmiş<sup>304</sup> ve Türkiye’nin en fazla gelir getiren, en büyük kuruluşları da özelleştirilmiştir.

Örneğin, 2001 yılında en çok kurumlar vergisi ödeyen şirketler arasında 6. sırada yer alan Petrol Ofisi’nin, özelleştirildikten sonra hiç kurumlar vergisi ödemediği belirtilmektedir.<sup>305</sup> 2005 yılı itibariyle % 55 hissesi özelleştirilmiş bulunan Türk Telekom A.Ş., 2004 yılında elde ettiği gelir karşılığı ödediği 1.1 milyar YTL. kurumlar vergisi ile Türkiye’nin en fazla vergi ödeyen şirketi olmuştur.<sup>306</sup> 2005 yılının ilk 9 ayında 2.1 milyar YTL. kar eden ve toplam geliri 5.5 milyar YTL. olarak gerçekleşen Türk Telekom A.Ş., 6.55 milyon dolara satılmıştır.

Yine % 51’i blok halinde özelleştirilmiş bulunan Ortadoğu ve Orta Avrupa’nın en büyük, Avrupa’nın 5. büyük rafineri şirketi, Türkiye’nin ise tek rafineri şirketi ve aynı zamanda en büyük sanayi kuruluşu olan TÜPRAŞ, 2004 yılında; 16.1 milyar dolar ciro, 491 milyon dolar net dönem kârı gerçekleştirerek ülke ekonomisine 8.2 milyar dolar katkı

<sup>304</sup> Yüksel Akkaya, (2005), “Özelleştirme Karşıtı Mücadele : Yolun Neresindeyiz?”,

[http://www.sendika.org/yazi.php?yazi\\_no=2677](http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=2677), Erişim Tarihi: 4.10.2005

<sup>305</sup> TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, (2006), *İletişim Komisyonu Raporu*, 40. Olağan Genel Kurulu,

[http://www.emo.org.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=46241&tipi=4&sube=0](http://www.emo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=46241&tipi=4&sube=0), Erişim Tarihi: 16.5.2006

<sup>306</sup> 29 Mayıs 2005 tarihli Cumhuriyet Gazetesi, s. 13; Üstelik, devletin gücünü aşan büyük yatırımların yapılması amacıyla özelleştirildiği söylenen Türk Telekom (TT) özelleştirmesinde 6 milyar 550 milyon dolarlık teklifle ihaleyi kazanan Oger Telecom’un Genel Müdürü Paul Doany, basına verdiği demeçte “Türk Telekom’un şu anda borcu yok, yatırım için şirketin gelirlerini kullanacağız. Diyelim ki, 1 milyar dolarlık yatırım planı var, bu çok fazla. Devletin de yüzde 45 hissesi olduğundan, onlarla oturup yönetim kurulu olarak konuşacağız. Belki onlar 600 milyon dolar diyecek, biz de 400 milyon dolar yapalım diyeceğiz. Ama çok fazla yatırırsak o zaman karımızı daha uzun zamanda geri alacağız. Çok fazla veya çok eksik yatırım yapamayız” demiştir. 15 Temmuz 2005 tarihli Milliyet Gazetesi, s. 8.

sağlamış ve bu arada devlet bütçesinden de hiç kaynak kullanmamıştır.<sup>307</sup>

Sadece bu veriler bile, bugün gelinen aşamada KİT'lerin devlet bütçesi üzerinde yük olduğu için özelleştirilmesi gerektiği savının gerçeği yansıtmadığını açıkça ortaya koyduğu gibi, gerçekte KİT'lerin devlet bütçesine ciddi katkıları bulunduğu ve özelleştirme ile bu katkının, yarattıkları katma değer ve sağladığı toplumsal yararın ortadan kaldırıldığı anlaşılmaktadır.

#### II.6.4. KİT'lerin Özelleştirilmesi Devlete Gelir Sağladı mı ?

Türel'in ifadesiyle, "1980'lerde kamuflaj için kullanılan 'etkinlik amacı ile özelleştirme' söylemi ve 1990'ların başındaki DYP-SHP koalisyonu programında yer alan 'özelleştirme *artı* yeniden yapılandırma' ilkesi, yerini giderek kamu açıklarını kapatma amacı ile özelleştirme'ye bırak"mıştır.<sup>308</sup>

Ancak bu amacın bile gerçekleştirilebildiği söylenemez. Ankara Ticaret Odası (ATO)'nun yayınladığı, "Özelleştirmenin Fiyasko Raporu"nda, 1986-2004 yılları arasında özelleştirilen 67 kamu kuruluşunun özelleştirme gelirlerinin, özelleştirme giderlerini bile karşılayamadığı, özelleştirme gelirinin 5 katrilyon 607 trilyon 493 milyar lira, giderinin ise 7 katrilyon 852 trilyon 187 milyar lira olup, 2 katrilyon 244 milyar lira zarar edildiği belirtilmektedir.<sup>309</sup>

<sup>307</sup> Finans dergisi Forbes'un yayınladığı, "Dünyanın En Mükemmel Büyük Şirketleri" listesinde yer alan Tüpraş'ın, Türkiye'nin itibarını yükselten bir "marka" olduğu belirtilmektedir. Petrol-İş, (2005), *Ülkemizin En Büyük Sanayi Kuruluşu Tüpraş*, Petrol-İş Yayın No: 98, s. 6; Başkaya'ya göre, "TÜPRAŞ'ın 5 yıllık geliri ile Türkiye'nin IMF borçlarını kapatmak mümkün, üstelik IMF'ye 20 milyar dolar borç vermekte mümkün, Bu kurumun beş yıllık geliriyle 24 derslikli 55 bin okul yapılabilir, 110 yataklı 7857 hastane yapılabilir TÜPRAŞ'ın 5 yıllık geliri ile Hazineye 40 milyar dolar kazandırmak mümkün. 415 bin işsize iş bulmak mümkün, 2 tane TÜPRAŞ 3 daha PETKİM kurmak mümkün". Fikret Başkaya, "Özelleştirme Üzerine Konuşma", [www.ozguruniversite.org/baskaya%20\\_OZELLESTIRME.htm](http://www.ozguruniversite.org/baskaya%20_OZELLESTIRME.htm), Erişim Tarihi: 20.4.2006

<sup>308</sup> Türel, a.g.m., s. 36.

<sup>309</sup> [http://www.tempoergisi.com.tr/toplum\\_politika/08742/](http://www.tempoergisi.com.tr/toplum_politika/08742/) , Erişim Tarihi: 5.11.2005

Devlet Denetleme Kurulu Raporu'nda da belirtildiği gibi, 1985 yılından 2004 sonuna kadar Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nca gerçekleştirilen uygulamalarda 9.436.976.173 dolar özelleştirme geliri elde edilmiş; buna karşılık aynı dönemde 9.848.751.989 dolar kullanım gerçekleştirilmiştir. Hasılatın kullanım alanları; özelleştirme kapsamındaki kuruluşlara 5.549 milyon dolar, özelleştirilen kuruluşlarda çalışanlara 258 milyon dolar, özelleştirme gelirinden ilgili kuruluşlara 318 milyon dolar, özelleştirme uygulamalarına 251 milyon dolar, Hazineye ve Kamu Ortaklığı Fonuna aktarılan 3.403 milyon dolar ve İdareye aktarılan 66 milyon dolardır.<sup>310</sup>

Düşük bedellerle yapılan satışlar, büyük özelleştirme giderleri, kaynak aktarımları vs. sonucunda, Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren toplumun büyük özverilerle sağladığı kaynaklarla oluşturulan KİT'lerin özelleştirilmelerinin belirli ideolojik görüş çerçevesinde, KİT'lerin yok edilmek istenmesinden başka bir amaca hizmet etmediği anlaşılmaktadır.

#### **II.6.5. Özelleştirme Ekonomik Büyüme, Toplumsal Refahı Sağladı mı?**

Özelleştirmenin ileri sürüldüğü gibi, ekonomik büyüme ve toplumsal refaha ilişkin olumlu etkileri olmayıp, aksine olumsuz yönde sonuç doğurduğu en çarpıcı biçimde 2003 yılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın gerekçesinde açıklanmaktadır. Tasarı gerekçesinde, serbest piyasa ekonomisinin uygulandığı ve özelleştirmenin yoğun olarak gerçekleştiği dönemlere ilişkin şu veriler yer almaktadır<sup>311</sup>:

1. 1991'den 2000 yılına gelindiğinde kişi başına düşen yıllık ortalama gelir % 0.3 oranında gerileyerek 2681 dolardan 2607 dolara düşmüştür. Aynı dönemde OECD

<sup>310</sup> T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, (2005), *Özelleştirme İdaresi Başkanlığının 2001, 2002, 2003 Yılları Eylem ve İşlemlerinin Araştırılıp Denetlenmesine İlişkin Rapor*, [http://www.cankaya.gov.tr/tr\\_html/DDK/oib.htm](http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/DDK/oib.htm), Erişim Tarihi: 26.11.2005

<sup>311</sup> 29.12.2003 tarihli Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın Genel Gerekçesi,

ortalamalarında (Slovenya, Macaristan ve Polonya hariç), kişi başına gelirin 11.141 dolardan 22.100 dolara çıktığı belirtilerek, Türkiye'nin, geçmişe ve diğer ülkelere göre konumunu iyileştirmek bir yana, koruyamadığı halkın yoksullaştığı,

2. 1991-2002 döneminde Türkiye ekonomisi istihdam üretemediğinden işsizlik oranının (eksik istihdam hariç), % 7.8'den % 10.6'ya yükseldiği,

3. 1950-1993 dönemine bakıldığında Türkiye'nin, 1954 yılında % 3, 1979 yılında % 0.5, 1980 yılında % 2.8 oranında küçülmesine rağmen, 1994-2001 yılları arasında ekonominin üç ayrı dönemde küçüldüğü ve küçülme oranlarının geçmişe kıyasla çok daha yüksek boyutlarda gerçekleşerek, ülke ekonomisinin 1994 ve 1999 yıllarında % 6.1, 2001 yılında ise % 9.4 oranında küçüldüğü açıkça belirtilmektedir.

Küçülmenin sonuçları ise şu şekilde açıklanmaktadır:

Yıllar boyu sağlanan kazanımların bir anda ortadan kalkması anlamına gelen bu olumsuz gelişmeler toplumun düşük gelirli kesimlerine yansımaları itibariyle daha ağır sosyal sorunlara yol açmış ve istihdam olanaklarını büyük ölçüde daraltmıştır. Dünyada enflasyon ile yaşamak zorunda olan ender ülkeler arasında kalmayı sürdüren, kesimler ve bölgeler arası gelir dağılımı gittikçe bozulan, işsizliğin olağanüstü boyutlara ulaştığı, sağlıklı bir şekilde şehirleşemeyen, dış ticarete sürekli sorun yaşayan, teknoloji üretemeyen bir ülke konumundan kurtulunamamıştır. Ekonomimiz iç ve dış şoklara karşı kırılganlığını defalarca göstermiş, ağır borç yükü altında kamu maliyesi halkın taleplerini karşılamaktan uzaklaşmış, insanımızın geleceğe dair umutları kırılmıştır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın gerekçesinde belirtilen bu veriler ve yapılan yorum, ikinci dalga yapısal uyum politikalarına dayanak olarak gösterilmiştir. Aslında bu veriler, 1980'li yıllarda başlayan serbest piyasa ekonomisi ile özelleştirmelerin olumsuz sonuçlarını açık bir şekilde göstermesi açısından son derece önemlidir.<sup>312</sup>

---

<http://www.belgenet.com/yasa/kamu-02.html>

<sup>312</sup> “İktisadi ve mali liberalizasyon bu ülkenin iktisadi ve toplumsal yapısında çöküşe ve çözüluşe neden olmuşsa, akıl dönüp bu politikaları sorgulamayı gerektirir. Akıl dönüp özelleştirme politikalarını, KİT'lerin elden çıkarılma politikalarını, yürütülen tarım politikası reformlarını, enerji sektöründe yürütülen yap-işlet-

Özelleştirmelerin gerçekleştiği ve sonuçlarının alınmaya başlandığı günümüzde, serbest piyasa ekonomisine geçildiği yıllardan itibaren özelleştirmeyi cazip olarak gösteren söylemlerde özelleştirmenin gerekçesi olarak sunulan nedenlerin doğruluk payı taşımadığı ortaya çıktığı gibi, tam tersine sonuçlar alındığı etkinlik ve verimliliğin artmadığı, KİT'lerin devlet bütçesine ve topluma sağladıkları katkının ortadan kaldırıldığı, servet dağılımındaki eşitsizliğin büyüdüğü, ekonominin küçüldüğü, işsizliğin arttığı, halkın yoksullaştığı görülmektedir. Bu denli olumsuzluklara neden olan özelleştirme uygulamaları sırasında, Türkiye'nin en değerli mallarının gerçek değerleri üzerinden satılması hususunda bile özen gösterilmemiş, özelleştirme kaynak aktarımının bir aracı olarak kullanılmıştır.

---

devret politikalarını sorgulamayı gerektirir. Akıl 2000'li yılların başında küreselleşmenin dünya genelinde yaktığı savaş ateşlerini görüp küreselleşmeyi sorgulamayı gerektirir.” Birgül A. Güler, (2003), “Ana Konu: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın Ulusal ve Uluslararası Boyutları”, *Kamu Yönetimi I. Ulusal Kurultayı*, 18-19 Aralık, [http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/acilis\\_bildirisi.doc](http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/acilis_bildirisi.doc), Erişim Tarihi: 2.4.2006

### III. BÖLÜM: ANAYASA VE ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI

#### ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME

Dışardan gelen yönlendirmeler doğrultusunda verilen taahhütleri bir an önce yerine getirebilme çabasıyla Türkiye’de özelleştirmeye ilişkin yasal düzenlemeler, Anayasa’ya uygun olup olmadığı önemsenmeden ve “kamuoyunun desteğini almadan büyük bir telaş ve karmaşa içinde yapılmaya başlanmış”tır.<sup>313</sup> Bunun sonucunda on yılı aşkın bir süre yasama ve yürütme organları ile Anayasa Mahkemesi arasında ciddi bir “hukuk savaşı” yaşanmış,<sup>314</sup> bir çok yasa ve KHK Anayasa’ya aykırılıktan iptal edilmiş, ancak iptal edilen yasalar bazen olduğu gibi, bazen de kısmi değişikliklerle yeniden yasallaştırılmaya çalışılmıştır.

#### III.1. Anayasa ve Özelleştirme

Anayasa Mahkemesi’nin özelleştirmeye yönelik çıkarılan yasalarla ilgili çeşitli nedenlerle bir çok kez iptal kararı vermiş olması, o tarihlerde özelleştirmeye ilişkin bir düzenlemenin Anayasa’da yer almaması<sup>315</sup> nedeniyle, Anayasa Mahkemesi’nin genel olarak özelleştirmeye karşı bir duruş gösterdiği yönünde yaygın bir kanı oluşturmuştur. Ancak Mahkeme’ye göre özelleştirme genel anlamda Anayasa’ya aykırı değildir.<sup>316</sup>

<sup>313</sup> Vural Fuat Savaş, (1998), “Anayasa Mahkemesi ve Özelleştirme (İktisadi Yaklaşım)”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt: 15, s. 79; “Biz özelleştirmeyi ön plana koyduk, ikinci olarak hukuki alt yapıyı tamamladık. .... Özal hiçbir hukuki altyapı ile uğraşmadan hızlı yapmak daha elverişlidir diyordu.” Metin Ercan, (2004), Türkiye’de Geçmişten Geleceğe Özelleştirme Paneli, H. Öykü Selimoğlu, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 2004-26, İstanbul, s. 30-31.

<sup>314</sup> Savaş, *Anayasa Mahkemesi ve Özelleştirme*, s. 80.

<sup>315</sup> 1999 tarihli Anayasa değişikliğine kadar Anayasa da, kamulaştırma (46. mad.) ve devletleştirme (47.mad.) düzenlenmiş olmasına rağmen özelleştirmeye ilişkin bir hüküm yer almamaktadır.

<sup>316</sup> “Anayasa Mahkemesi birkaç kere özelleştirmeyi iptal etti. .... Anayasa Mahkemesi toplumun önünü tıkayan, Türkiye’de özelleştirmeye engel olan bir kuruluş olarak takdim edildi. .... Biz, Anayasada özelleştirme diye bir hüküm olmamasına rağmen, tersine işlem teorisinden hareketle, kamulaşmaya karşı

Mahkeme, kamu mallarının özelleştirilmesinin Anayasa'ya aykırı görmediğini ilk olarak 3974 sayılı Kanun'un<sup>317</sup> bazı maddelerinin iptali için açılan davanın karar gerekçesinde belirtmiştir.<sup>318</sup> Mahkeme, aynı değerlendirmeleri özelleştirme ile ilgili diğer kararlarında da tekrarlamıştır.<sup>319</sup>

Mahkeme, özelleştirmeyi “genelde, kamuya ilişkin hak ve varlıklarla para ile ölçülebilen kamu kaynaklarının, yerli ya da yabancı özel kesime aktarılması” olarak tanımlamıştır. Anayasa Mahkemesi, söz konusu kararların “Anayasa ve Özelleştirme” başlığı altında yaptığı değerlendirmelerde, özelleştirmenin Anayasa'da düzenlenmemiş olmasının yasaklandığı anlamına gelmediği ve yasa koyucunun, Anayasa'nın genel ilkelerine aykırı olmamak koşuluyla, özelleştirmeye ilişkin düzenlemeler yapma yetkisine sahip olduğu görüşünü dile getirmiştir

Ancak, Duran'a göre devletleştirmenin 1961 ve 1982 Anayasaları'nda yer almasına rağmen özelleştirmeden bahsedilmemesi doğal olup, KİT'lerin varlığını ve güvencesini tanıyan bir Anayasa'nın, özelleştirme yolunu göstermesi pek de tutarlı

---

özelleştirme olabilir dedik. Biz neye mani olduk biliyor musunuz. ....? Dilediğine, dilediği fiyata, dilediği zaman satana engel olduk. .... Ve bunu hukuk sistemine oturtmaya çalıştık. Şeffaflık gelsin, milletin malı satılırken, o nun mukadderatına sahip olan, bu Cumhuriyeti yokluklar içinde kurup, 74 yılda edindiği birikimleri koruyan Meclis sahip çıksın malına. Yasayla belirlesin şartlarını. Dilediğine, dilediği şekilde, dilediği usulde satması kanunilik midir...?” Yalçın Acargün, “Hukuk Devleti ve Yargı”, <http://www.tusiad.org.tr/turkish/rapor/hukukdevleti/html/sec6.html> Erişim Tarihi: 3.6.2005

<sup>317</sup> 3974 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, 7.11.1985 tarihli ve 3238 sayılı Kanun, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve 1177 sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadî Teşebbüslerinin özelleştirilmesi Hakkında Kanuna Ek Maddeler Eklenmesine ilişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun” (RG: 1.3.1994- 21864).

<sup>318</sup> 3974 sayılı Kanun'a ilişkin Anayasa Mah. 'nin 1994/43 E., 1994/42-2 K. Nolu kararı.

<sup>319</sup> Anayasa Mah. 'nin 3987 sayılı Kanun'a ilişkin 1994/49 E., 1994/45-2 K. Nolu, 4000 sayılı Kanun'a ilişkin 1994/70 E., 1994/65-2 K. Nolu, 4107 sayılı Kanun'a ilişkin 1995/38 E., 1996/7 K. Nolu kararları.



olamazdı.<sup>320</sup>

Bu nedenle sorun, anayasal bir hüküm olan “sosyal devlet” ile özelleştirmenin nasıl bağdaştırılacağı ile ilgilidir. Anayasa Mahkemesi’nin görüşü, sadece genel anlamda özelleştirmenin değil aynı zamanda liberal ekonomiye ilişkin yasa koyucunun yaptığı tercihlerin de Anayasa’ya aykırı olmadığı yönündedir.

Özelleştirmeye ilişkin ilk yasal düzenleme olma özelliği taşıyan ve Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK) ve İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT)<sup>321</sup> dahil olmak üzere tüm Kamu Kurum ve Kuruluşlarına ait her nevi altyapı tesisi ile KİK ve İDT’ne ait tesisler için gelir ortaklığı senedi ile KİK ve İDT için hisse senedi çıkarılması ve işletme hakkı verilmesi<sup>322</sup> yolunu açarak, özelleştirme yöntemlerini tanımlayan ve Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ve Kamu Ortaklığı Fonu kurulmasını sağlayan 29.2.1984 tarih ve 2983 sayılı “Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun”na<sup>323</sup> karşı Anayasa Mahkemesi’ne

<sup>320</sup> Lütfi Duran, (1986), “Anayasa Mahkemesi’ne Göre Türkiye’nin Hukuk Düzeni (II)”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 2, s. 3.

<sup>321</sup> 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 2. maddesinde; İktisadi devlet teşekkülünün (İDT), sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsü olduğu; Kamu iktisadi kuruluşunun (KİK), sermayesinin tamamı Devlete ait olup tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsü olduğu ve kamu iktisadi teşebbüsünün (KİT) de ikisinin ortak adı olduğu belirtilmektedir.

<sup>322</sup> Türkiye’de ilk işletme hakkı devri uygulaması Kars Süt Mamülleri Müessesesi’nin (EİYKK) 14.8.1985 tarih ve 85/21 sayılı Kararı ile gerçekleşmiştir. Ancak özel firmanın sözleşmede belirlenen şartlara uymaması nedeniyle, Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu (KOYK)’nun 1.4.1992 tarih ve Özelleştirme-92/9 sayılı Kararı ile söz konusu müessese geri alınarak Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu’na (TSEK) devredilmiştir. Metin Kilci, (1998), “Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları (1984-1998)”, Devlet Planlama Teşkilatı. Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi Başkanlığı, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/kilcim/ozel> Erişim Tarihi: 25.9.2004

<sup>323</sup> RG: 18344/17.03.1984

yapılan başvuru gerekçesinde, Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan “sosyal hukuk devleti” ile “Başlangıç” kısmında belirtilen Atatürk ilkeleri arasında köklü bir bağlantı bulunduğu ve Anayasa'nın öngördüğü sosyal devletin, ekonomik yaklaşımlarında kamu girişimlerine ağırlık vererek milli ekonomiyi düzenleyen bir devlet olduğu, doktrindeki şu görüşlerle desteklenmiştir<sup>324</sup>:

Prof. Dr. Tarık Zafer TUNAYA “Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku” adlı yapınının 449 uncu sahifesinde SOSYAL DEVLETİ şöyle anlatmaktadır :

“Sosyal devlet, kişiyi ekonomik hayatta yenik bırakmayan devlettir. Bu devlet ekonomik hayatı düzenler. Üretimi, fiyat iniş çıkışlarını, yatırım oranlarını, insan gücü kullanımını, dış ticaret dengesini kontrol eder ve sorumluluk yüklenir. Plancıdır, kamu kesimine ağırlık verir. Bu Devleti, üretim araçlarının özel sahipleri tek ve hakim kudret olarak kontrol edilemezler: Aksine Devlet onları kontrol etmekle ödevlidir. Yatırımları saptayan kararlara hakim olamazlar. Fakat, özel kesimin vardır. Kamu kesimine oranla ikinci plandadır. Eğer Devlet özel kesimin kontrolü altına girerse, sosyal niteliğini kaybeder.

Prof. Dr. Suna KİLİ'nin “Atatürk Devrimi Bir Çağdaşlaşma Modeli” adlı yazının sonunda: ATATÜRKÇÜLÜK ve ATATÜRK DEVRİM MODELİ başlıklı bölümünde Atatürk Devrim modelinin özellikleri birer birer sayılmakta; Cumhuriyetçilik, Ulusculuk, Halkçılık anlatıldıktan sonra “Atatürkçülük çağdaş olma amacında devleti baş görevli sayar. Devlet yasalarla, üst yapıda yapılan değişikliklerle sağlanan hakları, altyapıda gerçekleştirilecek değişikliklerle, sağlanacak olanaklarla desteklenmedikçe, güçlendirilmedikçe halkın korunması, geleneksel toplum yapısının değiştirilmesi olanaksızdır. DEVLET EKONOMİYE HEM DÜZENLEYİCİ HEM DE İŞLETMECİ OLARAK GİRECEK, ekonomiyi tüm ulusun; halkın yararına yönlendirecektir.”

Prof. Dr. Hamza EROĞLU -Atatürk ve Devletçilik- adlı yapıt'ın 102 nci sahifesinde “Anayasamızda, zikredilmese bile, devletçilik bir politik uygulama olarak sosyal devlet sıfatı ile varlığını devam ettirmektedir. Sosyal devletin Anayasamızda öngörülen görevleri yerine getirebilmesi, devlet yetkilerini artırması, teşkilat kurarak hizmetleri gerçekleştirilmesi gerekir. Türk Anayasasında yer alan sosyal ve iktisadi haklar ve ödevler, liberal bir devlet anlayışı ile yerine getirilemez.”

Prof. Dr. Mustafa AYSAN “Cumhuriyetin 60 ıncı yılında Türkiye’de KİT’ler ve kamu yönetimi,” başlıklı yazısında şöyle demektedir :

Türkiye’de KİT’ler, bir belli doktrin ürünü değil, yüce Atatürk’ün uygulayıcı dehasının bir eseri olarak kurulmuşlardır.

<sup>324</sup> 2983 sayılı Kanun’un bazı maddelerinin iptali amacıyla Anayasa’ya aykırılık başvurusu (Anayasa Mah.’nin 1984/9 E., 1985/4 K. Nolu karar içeriğinde yer almaktadır).

Ayrıca, 3213 sayılı Maden Kanunu'nun anayasal incelemesi isteminde de Anayasa'da öngörülen devletçilik ve sosyal devletin, diğer nitelikleri yanında ekonomik yaklaşımlarında kamu girişimlerine ağırlık veren ve millî ekonomiyi bu anlayışla düzenleyen bir devlet olduğu belirtilmiş ve şu ifadeler kullanılmıştır<sup>325</sup>:

Devlet ekonomiye hem düzenleyici hem de işletmeci olarak girecek, ekonomiyi tüm ulusun, halkın yararına yönlendirecektir. .... Sosyal Devletin Anayasamızda öngörülen görevleri yerine getirebilmesi, Devlet yetkilerinin artması, teşkilât kurarak hizmetleri gerçekleştirmesi gerekir. Türk Anayasasında yer alan sosyal ve iktisadî haklar ve ödevler liberal bir devlet anlayışıyla yerine getirilemez.

Anayasa Mahkemesi ise, “çok partili demokratik rejimi benimseyen Anayasamızda, Anayasa ilkelerine ters düşmemek koşuluyla iktidarların ekonomi alanında müdahaleci veya liberal bir politika izlemelerine bir engel bulunma”<sup>326</sup> olduğunu, çünkü Anayasanın, devlete geniş kapsamlı sosyal ve iktisadi ödevler yüklemiş olduğundan, ülkeyi geri kalmışlıktan kurtarmak için ülke koşullarına göre kamu kesimine veya özel kesime ağırlık verilmesinin Atatürk'ün kati ve doktriner olmayan ekonomik görüşlerine aykırı olmadığı yorumunu yapmıştır.<sup>326</sup>

Mahkeme bu kararıyla, liberal politikaların uygulanmasını, devletin sosyal ve ekonomik alandan çekilmesi anlamında değil aksine, Anayasa'nın devlete yüklediği ekonomik ve sosyal görevlerin yerine getirilmesi ve kalkınmayı sağlamak amacıyla kullanılması bağlamında ele almıştır.<sup>327</sup>

<sup>325</sup> T.B.M.M.nin 92 Üyesi tarafından 3213 sayılı Maden Kanunu'nun bazı maddelerinin Anayasa'ya aykırılık başvurusu (Anayasa Mah.'nin 1985/20 E., 1986/30 K. Nolu karar içeriğinde yer almaktadır).

<sup>326</sup> 2983 sayılı Kanun'a ilişkin Anayasa Mah.'nin 18.2.1985 tarih ve 1984/9 E., 1985/4 Nolu kararı.

<sup>327</sup> 2983 sayılı “Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun”un amacının 1. madde de, “istikrarlı ve güvenilir gelir verilmesi suretiyle tasarrufları teşvik ederek sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmek” olduğu belirtilmiştir. Kanunun genel gerekçesinde de, “Ülkemizin en önemli meseleleri arasında, kamu altyapı yatırımlarının gittikçe artan

Nitekim diğ er bir kararında Mahkeme, Anayasa'nın "liberal bir iktisadi politika takibine elverişli oldu ğ u kadar karma bir iktisadi politika takibine de müsait" oldu ğ u görüşü ile "devletçiliğ in sosyal devleti gerçekleşt irmenin tek aracı olmadı ğ ı"nı ifade etmiştir.<sup>328</sup>

Bu yorumu eleştiren Duran'a göre, Mahkeme'nin karma ekonomik politikayı liberal ekonomi politikalarının zıttı olarak değerlendirmesi hatalı olmuştur. Ayrıca, " 'Atatürk'ün iktisadi görüşleri'nde yani 'Devletçilik' ilkesinde kamu kesimine ve özel kesime aynı ölçüde ağırlık verildiğ i söylenemez ve benimsenemez".<sup>329</sup>

Mahkeme'nin 1984/9 E. 1985/4 K. Nolu kararında karşı oy kullanan Mahkeme üyesi Yekta Güngör Özden karşı oy gerekçesinde " 'Sosyal Hukuk' devleti, ulusal yaşamın her alanda toplum yararına katkıları ağırlık taşıyan devlettir. Ekonomi anlayışı da, bu özelliğ ine bağlanarak açıklanır" demektedir. Özden'e göre,

Anayasa, ekonomiye ilgili kurallarıyla geleceğ in öngörülen ekonomik düzeninin çerçevesini oluşturur. .... Duyarlı dengeler düzeni olarak tanımlanabilecek bu düzenin gerekleri ortadan kaldırılmamıştır. Doktriner olmayan bu düzen - bu model, kişisel mülkiyeti ve özel girişimi benimseyen, devlete büyük görevler yükleyen, yurt gerçeklerine, devlet geleneklerine

---

ihtiyaçlara paralel olarak süratle yapılmasıdır. Bu her şeyden önce bir kaynak meselesidir. Kaynakların artırılması ise tasarrufların etkili ve güvenilir bir şekilde teşvikine bağlıdır. Bu kanun tasarısında kamu kurum ve kuruluşlarına ait tesislere gelir ortaklığı senedi, hisse senedi, işletme hakkı aracılığıyla tasarrufların teşviki yönlendirilmekte, aynı zamanda yeni yatırımlar için kaynak sağlanmakta ve tasarruflar için emin ve güvenilir bir sistem getirilmektedir" denilmektedir. Yasanın adı, amacı ve gerekçesinden, özelleşt irmenin ilk yasal düzenlemesi ile amaçlananın, devletin ekonomideki yeri ve etkinliğ ini azaltmak olmayıp, tersine kamu yatırımlarının hızlandırılmasına ilişkin kaynak sağlamak oldu ğ u gibi bir sonuç çıkarılabilmektedir.

<sup>328</sup> 3082 sayılı Kanun'a ilişkin Anayasa Mah. 'nin 27.9.1985 tarih ve 1985/2 E, 1985/16 K.Nolu kararı.

<sup>329</sup> Duran, a.g.m., s. 4; Sosyal devlet ilkesi, Gören'in ifadesiyle, "tüm Anayasa'ya hakim olan ruh, salt bir serbest pazar ekonomisi ya da katı bir planlı ekonominin izlenmesi yolunu kapamıştır. Her iki ekonomik düzenin özellikleri[ni] gereğ ine göre bünyesinde birleştiren dünya ekonomisi koşullarıyla uyum içinde modern bir ekonomik düzen amaçlanmıştır". Gören, Anayasa'da şekillenen bu kurullarla Anayasa'nın öngördüğü ekonomik modelin, "sosyal piyasa ekonomisi modeli" oldu ğ unu gösterdiğ i görüşündedir. Zafer Gören, (1997), "Sosyal Devlet İlkesi ve Anayasa Hukuku Açısından Yaşam Kalitesi", *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt: 14, s. 113-114.

uygun bir karma (çok yanlı) düzendir. Devletin temellerindedir. Tam bağımsızlığa ve ulusal egemenliğe dayanarak öbür ilkelerle bütünleşir, yurttaşların barış içinde, uygar, mutlu yaşamlarını amaçlar. .... İçte ve dışta her türlü sömürüye karşıdır, insancıldır, ilericidir, uscu (akılcı - rasyonel) dur, çağdaştır. Durum ve düzeyimize uygunluğu yasal yöntemler ve uygulamalarla doğrulanmış; vazgeçildiği ise açıklanmamıştır. .... Devletçiliğin en az düzeye indirilmesi, özel girişimlerin büyük tekellere dönüştürülerek ayrıcalıklarla gücünün artırılması, dış ilişkiler ve batının tutumu, KİT'lerin elden çıkarılması bir bütün içinde ele alındığında Cumhuriyet ekonomisinin temellerinin sarsılıp sarsılmadığı anlaşılır.<sup>330</sup>

1982 Anayasası'nın devletleştirmeye ilişkin 47. maddesi sadece kamu yararı koşulunun varlığını devletleştirme için yeterli görmüş iken, devletleştirebilme koşullarını arttırarak devletleştirmeyi neredeyse imkansız hale getiren 3082 sayılı Kanun'a<sup>331</sup> ilişkin kararına dayanak olarak Mahkeme, 1924 Anayasası'nda 1937 yılında yapılan değişiklikle Devletçiliğin, Türkiye Cumhuriyeti Devletinin niteliklerinden biri sayıldığı halde 1961 ve 1982 Anayasaları'nda devletçilik ilkesine yer verilmemesini göstermiştir.<sup>332</sup>

Ancak Anayasa Mahkemesi'nin bu görüşüne katılmak mümkün değildir. Çünkü, Anayasa metnine dahil bulunan ve Anayasa'nın dayandığı temel görüş ve ilkeleri belirten “Başlangıç” kısmının 3. paragrafında, Atatürk ilke ve inkılaplarından söz edilmektedir ve “devletçilik” de bu ilkeler arasında yer almaktadır. Üstelik Atatürk

<sup>330</sup> Anayasa Mah.'nin 1984/9 E., 1985/4 K. Nolu karar içeriğinde yer alan, Mahkeme Üyesi Yekta Güngör Özden'in karşı oy gerekçesi.

<sup>331</sup> 3082 sayılı “Kamu Yararınca Zorunlu Kıldığı Hallerde Kamu Hizmeti Niteliği Taşıyan Özel Teşebbüslerin Devletleştirilmesi Usul ve Esasları Hakkında Kanun” (RG: 1.12.1984/18592); 3082 sayılı Kanun, devletleştirmenin ancak; a) Devletleştirilecek özel teşebbüsün yaptığı hizmet veya üretiminin ülke çapında kamu ihtiyacına hitap etmesi, b) Bu hizmet veya üretimin, kontrol, rekabet, ikame veya başka yollardan sağlama imkanının bulunmaması, c) Hizmet veya üretimin yavaşlatılması veya durdurulması halinde kamunun büyük zarar görmesi, şartlarının birlikte gerçekleşmesi halinde mümkün olabileceğine ilişkin hükümler getirmiştir.; Duran, “bir özel teşebbüsün, kamu hizmeti niteliği taşıması için, ne ülke çapında faaliyet göstermesi, ne de tüm halkın ihtiyacına cevap vermesi gerekmez, belli bir yörede çalışması ve burada belirli bir topluluğun gereksinimi karşılaması yeterlidir” görüşündedir. Duran, a.g.m., s. 10; aynı görüşlere Tan'da katılmaktadır. Tan, Özelleştirme, s. 288.

<sup>332</sup> Anayasa Mah.'nin 27.9.1985 tarih ve 1985/2 E, 1985/16 K.Nolu kararı.

devletçiliği, tüm işletmelerin ve mülkiyetin devlete ait olduğu bir sistem değil, Türkiye'ye özgü bir sosyal devlet uygulamasıdır. Kaldı ki, kısa bir anayasa olan 1924 Anayasası'nda "devletçilik" ilkesi yer almasına rağmen ayrıca bir sosyal devletten bahsedilmemektedir. 1961 Anayasası hazırlanırken batıdaki sosyal devlet kavramından esinlenerek metin içerisinde "sosyal devlet" kavramına yer verilmiştir. Ancak unutmamak gerekir ki batıda 1945'lerden sonra uygulanmaya başlayan sosyal devlet anlayışı batıdan çok önce 1930'lu yıllarda Türkiye'de "devletçilik" ilkesi olarak ve özgün bir şekilde uygulanmaya başlamıştır. Nitekim 1961 ve 1982 Anayasaları'nda devletin sosyal ve ekonomik görevlerine ilişkin son derece kapsamlı düzenlemeler yapılmış olması nedeni ile Atatürk'ün devletçilik anlayışının 1961 ve 1982 Anayasaları'na yansımadağını ileri sürmek doğru bir saptama olamaz.

Duran da Mahkeme'nin değerlendirmesini eleştirerek, KİT'lersiz bir sosyal hukuk devleti düşünölemeyeceği gibi, sosyal devlet de, devlet ağırlıklı karma ekonomiyi öngörmektedir demektedir.<sup>333</sup> Gerçekten de, "devletin üretken yüzünü temsil eden KİT'lerin korunması ve geliştirilmesi, sosyal devletin olmazsa olmaz koşuludur".<sup>334</sup>

Kaldı ki, 1982 Anayasası'nın "Başlangıç" ve 5, 35, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 166, 167, 168, 171, 172, 173 maddeleri ve 4. madde gereğince değiştirilmesi mümkün olmayan 2. maddesi ile de somutlaşan kurallarıyla sosyal devletin, ekonomik ve sosyal müdahaleler devleti olduğu anlaşılmaktadır. KİT'lerin sosyal devletin bir aracı olmadığı<sup>335</sup> ileri sürölse de özelleştirme uygulamaları ile temel üretim ve iletişim

<sup>333</sup> Lütfi Duran, (1986), "Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye'nin Hukuk Düzeni (I)", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 1, s. 9.

<sup>334</sup> Türk-İş, KİT'ler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler, s. 156.

<sup>335</sup> Emin Ruhi, (2003), *1982 Anayasası Çerçevesinde Sosyal Devlet ve Özelleştirme*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 258.

araçlarını, gelir kaynaklarını elinden çıkaran Devlet'in sosyal ve ekonomik alanlarda müdahalesini ve eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi toplumun geleceğini belirleyen zorunlu görevlerini yerine getiremeyeceği açıktır. Bu nedenle özelleştirme sosyal devlet ile ilgili yukarıda belirtilen Anayasal hükümlere açıkça aykırıdır.

### III.2. Özelleştirmenin Yasayla Düzenlenmesinin Zorunlu Olması

Özelleştirmeyi, devletleştirmenin tersi bir işlem olarak gören Mahkeme, “Anayasa’da özelleştirme konusunda özel bir düzenlemeye yer verilmemesine karşın, devletleştirmeye ilişkin 47. maddeden özelleştirme için de kimi ilkeler çıkarılabilir. Bu nedenle, devletleştirmeye yetkili organın özelleştirme konusunda da yetkili olduğunun kabulü gerekir” açıklamasına yer vermektedir. Mahkeme bu düşüncesini, tersine işlem teorisine yani “devletleştirme” yapmaya yetkili olan organın “devletsizleştirme”ye de yetkili sayılması gerektiği yönündeki doktrindeki görüşlere dayandırmıştır.

Devletleştirmeye ilişkin kuralların özelleştirme için de geçerli olduğunu kabul eden Anayasa Mahkemesi, aynı zamanda özelleştirmeyi, Anayasa’nın mülkiyete ilişkin 35. maddesi<sup>336</sup> ile de ilişkilendirmiş ve kamu mülkiyeti ile özel mülkiyeti eşit biçimde değerlendirmiştir. Mahkeme, “özel teşebbüslerin devletleştirilmesinde olduğu gibi kamu varlıklarının özelleştirilmesinde de” yetkinin “kamu mülkiyetinin de koruyucusu” olan yasama organına ait bulunduğunu vurgulayarak, “kişisel mülkiyeti güvenceye bağlayan Anayasa’nın kamu mülkiyetini güvencesiz bıraktığının düşünülmesi”yeceğini ve kamu mülkiyetinin de kamu yararı amacıyla sınırlanabileceği ve toplum yararına aykırı olarak kullanılmayacağı yargısına oyçokluğu ile varmıştır.<sup>337</sup>

Özelleştirmenin, Anayasa’nın 35. maddesi ile ilişkilendirilmesine yönelik

<sup>336</sup> 1982 Anayasası Madde 35.- “Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.”

<sup>337</sup> Anayasa Mah.’nin 3987 sayılı Kanun ile ilgili verdiği 1994/49 E. , 1994/45-2 K. Nolu kararı.

değerlendirmelere katılmayan bir kısım Mahkeme üyesinin karşı oy gerekçelerinde ise, Anayasa'nın 35. maddesinin özel mülkiyetin devlete karşı korunmasına yönelik olduğu, kamulaştırma ve devletleştirmeye ilişkin anayasal hükümlerin ise, özel kişilere ait malların kamu gücü kullanılarak ellerinden alınması ile ilgili olduğundan özel mülkiyetle, kamu mallarının mülkiyeti arasında ilgi veya benzerlik kurulamayacağı ve bu nedenle kamu mallarının satış usul ve esaslarının yetki yasaları veya KHK'lerle de pekala belirlenebileceği savunulmuştur.<sup>338</sup>

Değişik bir iptal gerekçesinde de, Anayasa'nın "Kişinin hak ve ödevleri" bölümünde yer alan 35. maddesinin "kişileri devlete karşı korumak için" konulduğunu ve kamu mallarının, devletin hakları ile değil görev ve yetkileri ile ilgili bir alan olması nedeniyle 35. madde ile özelleştirme arasında paralellik kurulamayacağı savunulmuştur. Ancak bu görüşe göre, Anayasa'nın 6. maddesinde yer alan "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz" kuralı gereğince,

Her yetki gibi özelleştirme konusunda da yasama organınca yürütme organına değişik biçimlerde verilen düzenleme ve uygulama yetkisinin kaynağı, biçim ve öz olarak Anayasa'dır.

Özelleştirme konusunda çıkarılacak yasalar hiç şüphesiz diğer bütün yasalar gibi önce Anayasa'daki yasal düzenlemelerle ilgili kurallara, sonra da Anayasa'nın konuyu ilgilendiren diğer hükümlerine uygun olmalıdır. Özelleştirme ile ilgili yasal düzenlemeler, mülkiyet, kamu mülkiyeti, tabii kaynaklar, devletin malına ve parasına tasarruf, devletin sarf ve sözleşme yapmasında uyulacak anayasal idari usuller ile devletin mali denetimi gibi Anayasa'da açıkça düzenlenen bazı kurumlarla ve Anayasa'da tarif edilmemekle beraber çeşitli maddelerde yer alan Kamu Yararı ve Kamu Hizmeti gibi anayasal kavramlarla yakından ilgilidir.<sup>339</sup>

Sonuç olarak bu görüşe göre de, "kamu iktisadi teşebbüslerinin kapsamlı bir biçimde özel kişilere devrini içeren özelleştirmenin ve özelleştirme yanında veya bağımsız olarak kamu mallarının satışı da Anayasa'nın 46. ve 47. maddelerine paralel olarak

---

<sup>338</sup> Aynı karar.



yapılmalı ve kanunla düzenlenmelidir”<sup>340</sup>.

Anayasa Mahkemesi’nin özelleştirmenin yasayla yapılmasına yönelik, gerekçesi kapsamlı olarak açıklanmış bu kararına rağmen daha sonra, KHK’lerle KİT’lerin özelleştirilmesi konusunda düzenleme yapmak üzere Bakanlar Kurulu’na son derece geniş yetkiler veren 5.5.1994 tarih ve 3987 sayılı Yetki Yasası<sup>341</sup> çıkarılmıştır. Anayasa Mahkemesi 3974 sayılı Yasa’ya ilişkin iptal gerekçeleri ile bu Yetki Yasası’nı da iptal etmiştir.

Doğrudan yasa çıkarmak yerine yetki yasaları ile özelleştirme konularda düzenleme yapma yetkisinin Bakanlar Kuruluna tanınmasında ısrar edilmesini Soysal, “ülkeyi yönetenlerin Anayasa’nın ve yasaların kendilerini belirli bir davranış biçimlerine zorladığı durumlarda bu zorlamaların dışına çıkmanın bir yolu olarak kullanıldığını gösterdiği” yönünde değerlendirmektedir.<sup>342</sup>

Neo-liberal görüşün Türkiye’de en önemli savunucularından olan Vural Fuat Savaş, Anayasa Mahkeme’sinin değerlendirmelerini eleştirmiş ve devletleştirme ile özelleştirme arasında tersine işlem ilişkisi kurularak devletleştirmeye ilişkin hükümlerin özelleştirme içinde uygulanmasının doğru olmayacağı savında bulunmuştur. Savaş’a göre,

Devletleştirmede devlet alıcı iken özelleştirme de satıcı kimliğindedir. İki işlem arasında kurulabilecek tek benzerlik iki işlemde de devletin taraf olmasından ibarettir. .... Devletleştirme, Anayasada öngörülen koşulların gerçekleşmesi halinde devletin tek yanlı iradesi

---

<sup>339</sup> Aynı karar.

<sup>340</sup> Kamulaştırma, 4.11.1983 günlü ve 2942 sayılı “Kamulaştırma Kanunu” ile, devletleştirme ise 20.11.1984 günlü ve 3082 sayılı “Kamu Yararınca Zorunlu Kıldığı Hallerde Kamu Hizmeti Niteliği Taşıyan Özel Teşebbüslerin Devletleştirilmesi Usul ve Esasları Hakkında Kanun” ile düzenlenmiştir.

<sup>341</sup> 3987 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ile Özelleştirme Sonucunda Doğabilecek İstihdamla İlgili Sorunların Çözümlemesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnameler Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun” (RG: 11.5.1994/21931).

<sup>342</sup> Mümtaz Soysal, (2005), “Özelleştirmeler ve Hukuksal Savaşım”, *20. Yılında Türkiye’de Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu*, 26-27 Mayıs, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ankara, s. 59.

ile ortaya çıkar. Devletleştirilen özel teşebbüsler için dava yolu açıksa da, devletin tek yanlı iradesi, işlemin tamamlanması için gerekli ve yeterlidir.<sup>343</sup>

Özelleştirme bir piyasa işlemidir. Bu işlemin hangi koşullarla ve hangi sürede sonuçlandırılacağını önceden kestirmek mümkün değildir. Dolayısıyla bu konuda her ayrıntıyı yasayla düzenlemek tümüyle geçersiz bir yöntemdir. İlgili kuruluşlara bu konuda geniş bir hareket ve karar serbestisi tanımak, işin niteliği gereğidir. Bu şekilde düzenlenen bir genel yasanın <yasama yetkisinin devri>ne neden olacağı tezi geçersizdir.<sup>344</sup>

Ancak hiçbir hukuki dayanağı olmayan bu düşünce ayrıca şu hususu da gözden kaçırmaktadır; 233 sayılı KHK’de her ne kadar KİT’lerin Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmaları öngörmüş olsa da, Türkiye’de mevcut KİT’lerin geçmişte özel yasalarla kurulmuş olması nedeniyle yetki paralelliği gereğince ancak yasayla kaldırılabilir ya da özelleştirilebilir.<sup>345</sup>

Kaldı ki, bir çok ülkede de özelleştirmelerin yasayla düzenlenmesi zorunlu görülmüştür. Örneğin, Fransız Anayasa Konseyi de mülkiyet hakkı konusundaki korumanın, özel kişilerle eşit biçimde Devlet ve kamu tüzel kişileri için de söz konusu olması gerektiği ve bu konuda yetkinin devlet mülkiyetinin koruyucusu olan yasama organında bulunduğu görüşündedir.<sup>346</sup> Kanada’da, Anayasa’ya göre millileştirmeye veya kamu teşebbüsünün kuruluşuna karar veren yasa koyucu özelleştirmeye de karar vermeye yetkilidir.<sup>347</sup> Keza Yunanistan’da, özelleştirmede yasama organının yetkili olduğu; İngiltere’de, yasa ile kurulmuş teşebbüslerin; Almanya’da da kamu kurumu olarak

<sup>343</sup> Savaş, Anayasa Mahkemesi ve Özelleştirme, s. 82-83.

<sup>344</sup> a.k., s. 88.

<sup>345</sup> Tan, Özelleştirme, s. 284.

<sup>346</sup> M. Durupty, (1988), “Les privatisation en France”, Notes et Etudes Documentaires Française, Paris, s. 36, Aktaran: Tan, Özelleştirme, s. 284.

<sup>347</sup> P. Garant, (1989), Les aspects constitutionnels et juridiques des privatisations d’entreprises fédérales canadienne s.16, Aktaran: a.k., s. 285.

oluşturulmuş teşebbüslerin yasa ile özelleştirilebilecekleri kabul edilmektedir.<sup>348</sup>

Genel olarak liberalizm insan hakları kapsamında ele aldığı özel mülkiyete gösterilmesi gereken önem ve değer aynı oranda, tüm toplumun kaynakları ile yaratılan ve kamu mülkü olan KİT'lerin elden çıkarılmalarında da göz önüne alınmasına yönelik anayasal yargının içtihat haline gelmiş kararları, Türkiye'de KİT'leri ne şekilde olursa olsun bir an önce elden çıkarmaya istekli kesimde rahatsızlık yaratmıştır.

Anayasa Mahkemesi özelleştirmede anayasal bir sakınca görmediği halde, 4446 sayılı Yasa<sup>349</sup> ile 13.8.1999 tarihinde yapılan Anayasa değişikliği sonucunda Anayasa'nın 47. maddesine eklenen “Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir”<sup>350</sup> hükmü ile Anayasa Mahkemesi'nin yaptığı, özelleştirmenin anayasal yorumu bertaraf edilmek istenmiştir.<sup>351</sup>

Ancak, özelleştirmenin Anayasa'da yer alması Anayasa Mahkemesi'nin yaptığı değerlendirmelerin önemini yitirmesine neden olmamaktadır. Çünkü Anayasa Mahkemesi'nin özelleştirmenin tersi bir işlem olduğunu belirttiği kamulaştırma ve devletleştirmeye ilişkin hükümler, 1982 Anayasası'nın “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” başlığını taşıyan 3. bölümünün “Kamu Yararı” alt başlığı altında yer alan 46. ve 47. maddelerinde düzenlenmektedir. 1999 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile

<sup>348</sup> Tan, KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Sorunlar, s. 55.

<sup>349</sup> 4446 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” (RG: 14.08.1999-23786).

<sup>350</sup> Madde gerekçesinde “değişiklikle özelleştirme konusu, ilk kez Anayasal bir dayanağa kavuşturulmaktadır” ifadesi yer almaktadır.

<sup>351</sup> Ertuğrul'a göre, Anayasa mahkemesinin özelleştirme ile devletleştirmeyi eş tutması “ ‘özelleştirme'nin de ‘gerçek karşılık’ üzerinden yapılmasını ve gerçek karşılığın hesaplanma tarz ve usullerinin yasayla düzenlenmesini gerektiriyordu ki, devleti ekonom[i]den çıkarmak için gerekirse üste para bile vermeye razı ‘özelleştirmeciler’ için bu bir ‘felaket’ti”. N. İlder Ertuğrul, (2001), *T'nin Öyküsü*, KİGEM, Ankara, s. 14.

devletleştirmeyi düzenleyen 47. maddeye özelleştirme ile ilgili iki fıkra eklenmiştir<sup>352</sup>. Birinci fıkrada Anayasa Mahkemesi'nin de ısrarla vurguladığı gibi, özelleştirmeye ilişkin esas ve usullerin kanunla gösterileceği ifade edilmiş olup, bu ifadeden yasama dışında hiçbir organın özelleştirmenin esas ve usullerine ilişkin bir düzenleme yapamayacağı, KHK'lerle özelleştirme yapılamayacağı Anayasal bir hüküm olmuştur.

Ayrıca, özelleştirmenin Anayasa'nın sistematığı içerisinde "Kamu Yararı" başlığı altında düzenlenmiş olması da, kamulaştırma ve devletleştirmede olduğu gibi özelleştirmenin de kamu yararına dayanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle, özelleştirmenin sadece yasayla yapılması yeterli olmamakta aynı zamanda kamu yararı gerektirmeyen durumlarda özelleştirme yapılması da Anayasa'ya aykırılık oluşturmaktadır.

### **III.3. Ulaştırma Bakanlığı ile Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Özelleştirme Yüksek Kurulu'na Verilen Yetkiler**

Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketine ait hisselerin satışı ile ilgili düzenlemeler ilk olarak 4000 sayılı Yasa<sup>353</sup> ile 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanuna

<sup>352</sup> Madde 47 - Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir.

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

(Ek fıkra: 13/08/1999 - 4446/1 md.) Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir.

(Ek fıkra: 13/08/1999 - 4446/1 md.) Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilir veya devredilebileceği kanunla belirlenir.

<sup>353</sup> 4000 sayılı "Telgraf ve Telefon Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesine Dair Kanun" (RG: 21964-18.06.1994 ); 4000 sayılı Kanun'la 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununun 1. maddesinde değişiklik yapılarak, devlet tekelinde olan haberleşme hizmetlerini yerine getiren PTT idaresi ikiye ayrılmıştır. Buna göre, posta ve telgraf tesis ve işletmesine ilişkin hizmetler T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü, telekomünikasyon hizmetleri ise Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi tarafından yürütülecektir.

eklenen ek 17.<sup>354</sup> ve 18.<sup>355</sup> maddeleri ile yapılmak istenmiş ve özelleştirme konusunda Ulaştırma Bakanı'na geniş yetkiler tanınmıştır.

Anayasa Mahkemesi, Ulaştırma Bakanı'na tanınan yetkilerin açık olmayıp, son derece belirsiz ve sınırsız olduğunu ve bu maddelerde belirtilen konuların, yasama organının objektif değerlendirmesini gerektiren yasa ile düzenlenmesi gereken konular olduğundan Ulaştırma Bakanı'na açıkça bir yetki devri yapıldığını saptamıştır.

Anayasa Mahkemesi, yürütmenin tüzük ve yönetmelik çıkarmak gibi klasik düzenleme yetkisinin, idarenin yasallığı ilkesi çerçevesinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetki olduğunu, bu nedenle Anayasa'nın 121, 122, 73 ve 167. maddelerinde belirlenen ayrık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda yürütme organının subjektif (özel)

---

<sup>354</sup> EK MADDE 17.- Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi hislerinin % 49'unun satılmasına PTT çalışanları ve emeklileri ile küçük tasarruf sahiplerine tanınacak ayrıcalıkları da kapsayacak şekilde satışa ilişkin usul ve esasların belirlenmesine Ulaştırma Bakanınca karar verilebilir.

Satışa arzedilecek hisselerden T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğüne ayrılacak payı belirlemeye Ulaştırma Bakanı yetkilidir.

Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketince yürütülen hizmetlerden Ek Madde 18'e göre sermaye şirketlerine verilen işletme lisans ve ruhsatları karşılığı alınan ücretler ile hisse senetlerinin satış hasılatlarından Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketine ayrılacak paylar üzerinden Ulaştırma Bakanının belirleyeceği kısmı ile T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğüne ait hisselerden elde edilecek gelirler öncelikle posta hizmetlerinin geliştirilmesinde kullanılır.

<sup>355</sup> EK MADDE 18.- Bakanlık, mobil telefon, çağrı cihazı, data şebekesi, akıllı şebeke, kablo TV, ankesörlü telefon, uydu sistemleri, rehber basım ve benzeri katma değerli hizmetler konularında sermaye şirketlerine tekel oluşturmayacak koşulları da dikkate almak suretiyle işletme lisans ve ruhsatı (sermaye şirketlerinin devralacakları ve bizzat kuracakları tesislerin işletilmesine yönelik olarak) verebilir.

İşletme lisans ve ruhsatlarından alınacak ücretler ile sermaye şirketlerinin işletme hasılatından Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketine ayrılacak pay Ulaştırma Bakanının onayı ile belirlenir.

İşletme lisans ve ruhsat ücretleri ile hisse senedi satış hasılatından Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketine ayrılacak paydan elde edilecek gelirlerin telekomünikasyon hizmetlerinin geliştirilmesinde kullanılmasına öncelik verilir.

Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi ile lisans ve ruhsat alan sermaye şirketlerinin yapacağı iş ve hizmetlerin karşılığı olarak alınacak ücretlere ve uygulamaya ilişkin usul ve esaslar Ulaştırma Bakanının onayı ile yürürlüğe konulur.

hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi bulunmadığından yürütme organının yasa ile yetkili kılınmış olmasının da yasayla düzenleme anlamına gelmeyeceğine işaret etmiştir.<sup>356</sup>

Mahkemenin bu gerekçelerle verdiği iptal kararından sonra aynı yetkiler 4107 sayılı Yasa'yla bu kez Özelleştirme Yüksek Kurulu'na (ÖYK) verilmiştir: "Bu Kanun hükümlerine göre Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi hisselerinin en çok % 49'unun devir ve satış esaslarını, bunlara ilişkin usul ve esasları tespiti, nihaî devir işlemlerini onaylamaya yetkilidir. .... Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketinin hisselerinin değerinin tespiti ve satış işlemleri 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanun hükümleri dahilinde, Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca yürütülür ve sonuçlandırılır".<sup>357</sup>

Bu nedenle, açılan dava üzerine, bu hükümlerle yollama yapılan 4046 sayılı Yasa'nın 18/B maddesi, 4107 sayılı Yasa ile sınırlı olarak anayasal incelemeden geçirilebilmiştir.<sup>358</sup>

Mahkeme, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun anayasal konumu değerlendirerek bu kurulun, Türk yönetsel örgütlenmesi içindeki yerinin belirsiz olduğuna işaret etmiş ve verilen yetkilerin önemini vurgulayarak Bakan veya Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun yetkilendirilmesinin yasama yetkisinin devri niteliğini değiştirmeyeceği, ayrıca satış esaslarının kapsamı içinde değerlendirilmesi gereken hisselerin satışında uygulanacak ihale usulü ve satış yöntemlerinin yasama organınca çıkarılacak kanunla nesnel kurallara bağlanmasının zorunlu olduğunu vurgulamıştır. Bu nedenle söz konusu hükümler iptal edilmiştir. Mahkeme ayrıca, 4000 sayılı Yasa ile düzenlenen ve iptal edilen Ek 17. maddenin birinci fıkrası ile 4107 sayılı Yasa'nın dördüncü fıkrası arasında nitelik, teknik

<sup>356</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 22.12.1994 tarih ve 1994/70 E., 1994/65-2 K. Nolu kararı.

<sup>357</sup> 4107 Sayılı "Telgraf ve Telefon Kanununa Bazı Ek Maddeler Eklenmesine, Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" (RG: 6.5.1995-22279).

<sup>358</sup> Özelleştirme konusunda en kapsamlı düzenlemeler içeren ve hala yürürlükte bulunan 4046 sayılı

içerik ile anlam ve kapsam yönlerinden benzerlik bulunduğu, diğer bir anlatımla özdeş olduklarını saptamış ve bu nedenle Ek 17. maddenin 4. fıkrasını da Anayasa'nın 153. maddesine aykırı görmüştür.<sup>359</sup>

Özelleştirmeye yönelik düzenlemelerde TBMM'ne ait yetkiler önce Ulaştırma Bakanı'na daha sonra ÖYK'na devredilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararından sonra yapılan yasal düzenlemelerin uygulanması sürecinde de aşağıdaki bölümde de açıklandığı gibi ÖYK'nu kanunun kendisine tanıdığı yetkileri aşarak kararlar almıştır.

### III. 4. Özelleştirmede “Gerçek Değer”in Gözetilmesi

Anayasa Mahkemesi, kararlarında özelleştirmenin gerçek değer üzerinden yapılması gerektiğine de vurgu yapmıştır. Anayasa Mahkemesi'ne göre, “devletleştirmede ‘gerçek değeri’ esas olan Anayasa koyucunun bunun tersi olan özelleştirmede kamu varlıklarını korumasız bıraktığı düşünülemez”.<sup>360</sup>

Mahkeme, daha önce 3987 sayılı Yetki Yasası'na ilişkin kararında da görüşünü şu şekilde açıklamıştır:

Özelleştirme, devletleştirmenin tersi bir işlem olduğuna göre KİT'lerin satışında en az kaybı, en yararlı düzeyi sağlayacak biçimde râyiç değer aranarak gerçek değere en yakın olanın bulunması gerekir. Bu ölçüleri gözardı eden bir yöntem ve uygulama, satın alan kişileri öbür kişiler karşısında hakkı olmayan ayrıcalıklı bir konuma getirerek eşitlik ilkesine aykırılık oluşturur.

Mahkeme aynı kararında ayrıca, 3082 sayılı Devletleştirme Yasası'nda

---

Kanun'un Anayasa'ya aykırılığına ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi'ne doğrudan iptal davası açılmamıştır.

<sup>359</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 28.2.1996 tarih ve 1995/38 E., 1996/7 K Nolu kararı; 1982 Anayasası Madde 153 – “Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir. [...] yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar.”

<sup>360</sup> Sümer Holding A.Ş. nin Nevşehir Yünlü Pamuklu Sanayi İşletmesi'nin satışı ile ilgili dava nedeniyle Kayseri İdare Mahkemesi'nin 4046 sayılı Kanun'un 18. maddesinin B ve C bendlerinin Anayasa'ya aykırılığı iddiası ile açtığı davada Anayasa Mahkemesi'nin verdiği 9.4.1997 tarih ve 1997/35 E.,1997/45 K. Nolu karar (RG: 23074-8.8.1997).

benimsenen bedel saptama yönteminin, özelleştirmelerde de uygulanması gerektiğine değinmiş ve “devletin alışıyla satışı arasındaki ayrı uygulama [...], özelliklere göre ayrılığın doğallığı dışında, devletin zararına yol açabilecek bir hukuksal çelişki olur” demiştir.<sup>361</sup>

Mahkeme'nin bu değerlendirmesini de eleştiren Savaş'a göre özelleştirme, “bir piyasa işlemi olup, işlemin tamamlanması için hem satıcının hem de alıcının; fiyat ödeme ve teslim konularında pazarlık yapması ve uzlaşması gerekir. Bu nedenle özelleştirmede ne gerçek değer ve de diğer satış koşullarını önceden belirlemek mümkündür”.<sup>362</sup>

Hatta KİT'ler özelleştirilsin de, gerekirse üzerine para bile verilsin diyenler de bulunmaktadır. Bu görüşü savunanlardan Ruhi'ye göre<sup>363</sup>,

İktisadi ömrünü tamamlamış bir devlet işletmesi, sürekli zarar edeceğine, arsa bedeline satılsa bile bunda kamu yararı olduğu açıktır. Hatta, özelleştirme sembolik bir rakamla da yapılabilir. Hatta, hükümet işletmeye parasal yardımda bulunmayı da kabul edebilir. Böylece devlet, trilyonlarca liralık zarardan kurtulacağı gibi, ayrıca bu işletmenin kapatılmayıp, özelleştirilerek verimli hale dönüştürülmesiyle, ülke üretimine katkı sağlayacaktır. Dolayısıyla, devletin kasasından trilyonların çıkması engellenerek ve de üretimin devamı sağlanarak ekonomik ve sosyal faydalar elde edilecektir.

Bu görüş gerçekleri yansıtmadığı gibi, kendi içinde de çelişkiye düşmüştür. Birincisi “iktisadi ömrünü” tamamlayan bir işletmeyi, amacı sadece kar etmek olan özel girişimci neden alsın? Eğer işletme, gerekli yatırım yapılmadığı için zarar etmekte ise, bu devlet bu işletmeye yatırım yapacak yerde, “sembolik” rakamla verdiği kişiye bir de yatırım yapması için üzerine para vermesi hangi anlayışla bağdaşabilir? İkincisi, “daha verimli işletilecekleri” varsayımı ile çoğu kez arsa bedellerinin bile çok altında satılan işletmelerin, daha sonra üretim yapmadıkları, kapatıldıkları ve arsalarından çok önemli rant sağlandığına ilişkin somut örneklerin varlığı nasıl göz ardı edilebilir ve böylece devletin

<sup>361</sup> Anayasa Mah. 'nin 7.7.1994 tarih ve 1994/49 E., 1994/45-2 K. Nolu kararı.

<sup>362</sup> Savaş, Anayasa Mahkemesi ve Özelleştirme, s. 82.

<sup>363</sup> Ruhi, a.g.e., s. 246-247.



ekonomik ve sosyal fayda sağlayacağı ve bunun da kamu yararına uygun olacağı söylenebilir?

Kaldı ki, Fransız Anayasa Konseyi de özelleştirmelerin gerçek değerler üzerinden yapılması konusunda hassasiyet göstermiştir. Konsey, özel mülkiyet için geçerli olan korumanın, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin mülkiyeti içinde geçerli olduğundan kamu teşebbüslerinin satışında gerçek karşılık aranmalıdır demiş ve gerçek karşılığın saptanmasında özelleştirilecek KİT'in malvarlığının, karlarının vs. yanı sıra geleceğe dönük hedeflerinin de dikkate alınmasını zorunlu görmüştür.<sup>364</sup>

Anayasa Mahkemesi, 4107 sayılı Yasa'ya ilişkin kararında da<sup>365</sup>, Başbakana bağlı olan Özelleştirme İdaresi Başkanı'nın oluşturacağı "Değer Tesbit Komisyonları"nın tam bir bağımsızlıkla görev yapabilmesinin oldukça "güç" olduğundan "Değer Tesbit Komisyonlarının" oluşum biçimiyle görev ve yetkilerinin yasama organınca belirlenmesi gerektiği ve ihale komisyonlarının hiçbir etki altında kalmadan çalışabilecekleri ortamın sağlanmasının zorunlu olduğuna işaret etmiştir.<sup>366</sup>

Ancak buna rağmen, özelleştirilen bir çok kamu malının değerinin ihale komisyonları tarafından doğru tespit edilemediği, ihale komisyonlarına ait yetkilerin ÖYK

---

<sup>364</sup> Tan, Özelleştirme, s. 291.

<sup>365</sup> Anayasa Mah.'nin 1995/38 E., 1996/7 K. Nolu kararı.

<sup>366</sup> Mahkemeye göre, "değerlendirme metodlarının Yasa'da yalnızca adlarının sayılması duruma göre İdareye birini seçme olanağının verilmesi gerçek değere ulaşmayı zorlaştıran belirsizliklerdir. .... Şirket hisselerinin özellikle gerçek ve tüzel kişilere satışında uygulanacak değerlendirme esasları gerçek değeri yansıtacak nitelikte olmalıdır. .... değer saptama yetkisi olan birimlerin hiçbir etki altında kalmadan çalışabileceği bir yapıya kavuşturularak gerçek değer bulunmasında hukuksal alt yapı oluşturulmalıdır. 4046 sayılı Yasa'nın 4. maddesi uyarınca Başbakana bağlı olan Özelleştirme İdaresi Başkanı'nın 18. maddeye göre oluşturacağı "Değer Tesbit Komisyonlarının" tam bir bağımsızlıkla görev yapabilmesi oldukça güçtür. 4046 sayılı Yasa'nın 18/B maddesinde değer tesbit yöntemleri ve bunu uygulayacak "Değer Tesbit Komisyonlarının" oluşum biçimiyle görev ve yetkilerinin yasama organınca belirlenmesi gerekir. Bu nedenle şirket hisselerinin değerinin tesbitinin Özelleştirme İdaresi Başkanlığına yürütülüp sonuçlandırılacağına ilişkin kural yasama

tarafından kullanıldığı Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu'nun 22.9.2005 tarihli, "Özelleştirme İdaresi Başkanlığının 2001, 2002, 2003 Yılları Eylem ve İşlemlerinin Araştırılıp Denetlenmesine İlişkin Rapor"una da yansımış ve ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Rapora göre<sup>367</sup>:

1. Özelleştirilen bazı kuruluş, işletme ve varlık, değerlerinin altında satılmıştır.

2. Değerin altında satışın gerekçesini oluşturan; ekonomiye katkı sağlanması, iş olanağının artırılması, teknolojik yenilik ve yatırımların yapılması gibi gerekçelerin, devir sözleşmelerinde güvence altına alınmamıştır.

3. 2003 yılı içinde, ihalede oluşan fiyatların değer tespit komisyonlarınca belirlenen satış değerlerinin altında kaldığı pek çok ihalede; ihale komisyonlarınca satış veya ihalenin iptali kararı verilmeksizin konunun ÖYK'nın değerlendirmesine bırakıldığı; satış ve iptal kararlarının, Yasa'ya göre yalnızca "onaylama" yetkisi bulunan ÖYK tarafından verildiği saptanmıştır.

4. Bazı özelleştirme uygulamalarında; ihale komisyonlarınca satış veya ihalenin iptali yönünde bir karar verilmesi gerekirken bu kararların 4046 sayılı Yasa'nın 3. maddesi ve 18. maddenin C bendine aykırı olarak ÖYK tarafından verildiği saptanmıştır. Sadece 2003 yılında, Özelleştirme Yüksek Kurulu; SEKA Afyon İşletmesi, SEKA Kastamonu İşletmesi, TDİ- Çeşme Limanı, TDİ- Dikili Limanı, SEKA Balıkesir İşletmesi, SEKA Çaycuma İşletmesi, TZDAŞ Sakarya Traktör İşletmesi, Taksan A.Ş, Sümer Holding Malatya İşletmesi, Sümer Holding Adıyaman İşletmesi, Sümer Holding Diyarbakır İşletmesi, Sümer Holding Akdeniz İşletmesi ile ilgili olarak ihale komisyonlarının yerine geçerek kararlar vermiştir.

Kanuna aykırı bu uygulamalarının ortak özelliğinin ise, ihaledeki en yüksek

---

yetkisinin devri niteliğinde olup, Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır".

teklifin, değer tespit komisyonlarının belirlediği değer altında olmasıdır.

5. Programdaki kuruluşlar tarafından yapılan varlık satışlarının bir bölümü değerinin altında gerçekleştirilmiş, ihale sonuçları İdare tarafından yeterince incelenmeksizin onaylanmıştır.

Denetleme Raporu'nda ayrıca çeşitli örnekler verilerek;

1. Türkiye Kağıt ve Selüloz Fabrikaları A.Ş. (SEKA) Kastamonu işletmesinin; ağırlıklı ortalama sermaye maliyeti gerçek dışı biçimde yüksek belirlenerek işletmenin değerinin düşük gösterildiği, ayrıca, Balıkesir işletmesinin satış işleminin iptal edilmesi üzerine İdarenin, Mahkeme Kararının gereğini zamanında yerine getirmeyip, işletmenin geri alınmasına ilişkin işlemlerin başlatılmasında geciktiği,

2. Türkiye Denizcilik İşletmeleri (TDİ) A.Ş.'nin Kuşadası Limanı özelleştirmesinde İhale Komisyonu tarafından sıralamaya alınmayan bir teklif sahibinin ÖYK tarafından sıralamaya alınarak, Değer Tespit Komisyonunca belirlenen satış değerinin 5 milyon dolar daha altında teklif veren bu firmaya satış yapılmasına ortam hazırlandığı ve ayrıca Çeşme Limanı'nın Değer Tespit Komisyonunca belirlenen değer 2.1 milyon dolar daha altında fiyatla satıldığı,

3. Türkiye Gübre Sanayi A.Ş.'nin (TÜGSAŞ) özelleştirmesinde, danışman firmanın değer tespitinin hatalı olmasına rağmen; Değer Tespit Komisyonu'nun, danışman raporundaki hatalı rakam ve varsayımları yeterince incelemeyeceği,

4. Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri (TEKEL) özelleştirmesiyle ilgili olarak; Özelleştirilen Alkollü İçkiler Sanayii ve Ticaret A.Ş. ile TEKEL arasındaki cari hesap ilişkisinin 31.10.2003 tarihinde son bulacağı kararlaştırılmasına rağmen, bu tarihten sonra da cari hesap ilişkisine devam edildiği, devir tarihinde ise Şirketin TEKEL

---

<sup>367</sup> T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, a.g.r

ve bağılı ortaklıklarına olan tüm cari hesap borcu silinerek, böylece devredilen şirkete kaynak aktarıldığı belirtilmektedir.

Raporda, özelleştirme programındaki kuruluşlarca gerçekleştirilen özelleştirme işlemlerinden bazılarında tespit edildiği belirtilen usulsüzlüklerin bazıları da şunlardır:

1. Et ve Balık Ürünleri A.Ş.'nin MEYBUZ A.Ş.'de bulunan % 99.57 oranındaki hissesinin blok satış yöntemiyle, Değer Tespit Komisyonunun yaptığı değerlendirme esas alınarak, hisselerin piyasa değerleri ortalamasının yarısının da altında bir fiyatla satıldığı,

2. Karadeniz Bakır İşletmeleri A.Ş.'ne ait Samsun Tekkeköy'deki arsaların gerçek değerlerinin 1/3'den daha aza satıldığı,

3. Sümer Holding A.Ş.'ne ait 29 adet taşınmazının kapalı zarf usulü ile yapılan satışında, 26 taşınmazın, Değer Tespit Komisyonunca belirlenen değer çok üstünde bir fiyatla satıldığı ve hatta bazılarının satış fiyatının, Komisyonca belirlenen değer 16-28 katı olduğu belirtilmektedir. Raporda ayrıca taşınmazlara ilişkin değer tespit çalışması doğru biçimde yapılmadığından, bu değere yakın fiyatla satılan taşınmazların gerçek değerinden satılıp satılmadığının anlaşılamadığına da değinilmektedir.

Türkiye'de kamu varlıklarının, Anayasa Mahkemesi'nin kararlarına ve ayrıca kamu yararına aykırı olarak gerçek bedelleri üzerinden özelleştirilmediği, ÖYK'nun yetkilerini aşarak değer tesbit komisyonlarının yerine kararlar verdiği, değer tesbiti ve satış sırasında bir çok usulsüzlüklerin bulunduğu, kamu yararının ve hukuk kurallarının hiçe sayıldığı yukarıda belirtilen raporla da somutlaşmıştır.

### **III.5. Bağımsızlık ve Ulusal Güvenlik**

Anayasa Mahkemesi Türkiye'de özelleştirmeye ilişkin olarak çıkarılan ilk Kanun olan 2983 sayılı "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun" ile ilgili verdiği 1984/9 E., 1985/4 K. Nolu kararında, Anayasa'nın 5.

maddesinde yer alan bağımsızlık ilkesinin, siyasî ve ekonomik bağımsızlığı da içerdiğini ve siyasi ve ekonomik bağımsızlık kavramlarının yalnız başlarına bir anlam taşımadıklarını ve bu kavramların birbirlerini tamamlayan kavramlar olduklarını kabul etmektedir. Ancak, maliklerine aynı hak sağlamayan, konusu oldukları altyapı tesislerinin yönetiminde temel hakkı vermeyen ve bir borç senedi niteliğinde olan “Gelir ortaklığı senedi”nin yerli ve yabancı kişiler elinde olmasının Türk Milletinin bağımsızlığını zedeleyeceğinin kabul edilemeyeceğinin üstelik kalkınma hedeflerine ulaşmak için ek finansman kaynakları bulma çabasının da dışa bağımlılığı azaltma yönünde sonuç doğuracağına da dikkate alınması gerektiği gerekçesi ile KİT ve İDT’ler için gelir ortaklığı senedi çıkarılarak yerli ve yabancılara satılmasında bir sakınca görmemiştir.

Ancak Mahkeme, daha sonra, 3987 sayılı Yetki Yasası’nın anayasal denetimi sırasında, 2983 sayılı Yasa ile ilgili değerlendirmelerinin gerekçesini şu şekilde açıklığa kavuşturmuştur:

[...] ‘nama muharrer’ olmayan hisse senetlerinin bağımsızlık ilkesine ters düşmediği belirtilirken, bu senetlerin maliklerine aynı hak sağlamadığı, yönetimde temsil hakkı vermediği, bir borç senedi niteliğinde olduğu kabul edildiği için, bu senetlerini yerli ya da yabancı elinde olmasının bağımsızlık ilkesini zedelediği sonucuna varılmıştır. Anılan kararın genelde karşıt anlamından, yukarıda açıklanan hususları sağlayan düzenlemelerin bağımsızlık ilkesini zedeleyeceği sonucuna varılır.<sup>368</sup>

Kısaca, Anayasa Mahkemesi’ne göre, yabancılara aynı hak sağlayan ve yönetimde temsil hakkı veren kamu işletmelerinin satışı bağımsızlık ilkesini zedeleyecektir.

Anayasa Mahkemesi daha sonra TEK’in teşekkül, kuruluş, müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimlerinin tüm hisse ve varlıklarının hiçbir sınır getirilmeden, yerli veya yabancı sermaye şirketlerine satılarak özelleştirilmesine yönelik

önemli hükümler içeren 3974 sayılı Kanuna ilişkin Anayasal incelemede ise çok önemli vurgulamalara yer vermiştir.<sup>369</sup>

Mahkeme, bu karar gerekçesinde, Anayasa'nın "Başlangıç" kısmının yedinci paragrafında yer alan, "Hiçbir düşünce ve mülahazanın Türk millî menfaatlerinin [...] karşısında korunma göremeyeceği" ilkesinin Anayasa'nın öngördüğü hukuk düzeni içinde ulusal çıkarların herşeyin üzerinde tutulması gerektiği anlamına geldiği ve ayrıca Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin nitelikleri belirlenirken "toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde insan haklarına saygılı" olunacağına ilişkin ifade ile toplum çıkarlarına öncelik tanındığı belirtilmektedir.

Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 5. maddesinde yer alan "Türk Milletinin bağımsızlığını ve [...] kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlama"nın, Devlet'in temel amaç ve görevleri arasında sayılmasının, Anayasa'nın 16. maddesinde ise, Anayasa'nın 12. maddesinde herkese tanınan temel hak ve özgürlüklerin, yabancılar için, uluslararası hukuka uygun olarak yasayla sınırlandırılabilmesi kurala bağlanmasının öngörülmesi nedeniyle yabancıların bazı temel hak ve özgürlüklerden yurttaşlar gibi yararlandırılmamasının, bu hakların bir takım sınırlama ya da kısıtlamalara bağlı tutulmasının nedenlerinin Devlet'i koruyup, sürekliliğini sağlamak düşüncesinden kaynaklandığını ve bu nedenle "devletin geleceği üzerinde doğrudan etkisi olan yaşamsal önemdeki konularda, yabancıların ağırlığını önleyici kuralların getirilmesi, bağımsızlığın korunması yönünden zorunlu" olduğunu vurgulamıştır.

Mahkeme, kalkınmayı hızlandırmak için gerekirse dış borçlanma, yabancı sermaye, yabancı ortaklıklardan yararlanılabileceği, ancak özelleştirme yoluyla giderek

---

<sup>368</sup> Anayasa Mah.'nin 1994/49 E., 1994/45-2 K. Nolu kararı.

<sup>369</sup> Anayasa Mah.'nin 1994/43 E., 1994/42-2 K. Nolu kararı.

yabancıların nüfuzuna yol açılmasının, ülke bağımsızlığı yönünden kabul edilemeyeceğini vurgulayarak, özelleştirme politikası uygulayan gelişmiş bir çok ülkenin bile bu konularda önlem aldığı gerçeğini şu şekilde açıklamıştır<sup>370</sup>:

Yabancılar satılabilecek pay oranı Fransa'da % 20, Belçika'da % 20-25, İngiltere'de ise % 10 ile sınırlandırılmıştır. Türk Ulusu'nun çıkarlarının, ülke bağımsızlığının ve güvenliğinin gözetilmesi özelleştirmenin yabancılaştırmaya dönüşmemesi yönünden getirilecek kuralların önemi büyüktür. .... Bu satış sonucu sektörün bir kısmı veya tamamı yabancıların eline geçebilecektir. Ülkemizde sermaye birikiminin düzeyi düşünülürse, TEK'in özelleştirilmesinde yabancılaştırma olasılığının yüksekliği daha anlaşılır olacaktır.

Üstelik, TEK'in başta savunma sanayii olmak üzere tüm sanayi kollarına hizmet vermesi nedeniyle, bu ve buna benzer tür kamu hizmetlerinin ülke güvenliği ile de yakından ilgili olduğu ve elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımını gibi stratejik önemi olan alanlara yabancıların girmesinin ötesinde, egemen olmasının, güvenlik, bağımsızlık ve ekonomik yönlerden çok sakıncalı olabileceğini belirten Mahkeme'ye göre, "kamusal varlıkların, satış ya da işletme hakkının devri yoluyla yerli-yabancı ayırımı gözetilerek özelleştirilmesi, geleneksel yapısı ve niteliğiyle Anayasa'da öngörülen devlet düzenine uygun düşer".<sup>371</sup>

Anayasa Mahkemesi, stratejik öneme sahip bu kamu kuruluşlarının, payların hızla el değiştirerek yabancı sermaye gruplarının eline geçme olasılığının yüksek olması nedeniyle halka ve çalışanlara satılmasının dahi güvenilir bir yol olamayacağını, böyle bir yöntemin uygulanırsa dahi bu kuruluşların hisselerinin yabancılar geçmesinin önlenmesine

<sup>370</sup> Kanunla ilgili olarak, Doğru Yol Parti Grubu Adına Grup Başkanı Tansu Çiller tarafından Anayasa Mahkemesine gönderilen yazılı görüşte; "Ülkemizin enerji yatırımlarının bütçe imkanları ile tam olarak gerçekleştirilmesi mümkün görülmediğinden, bu alandaki yatırımların yerli yabancı sermaye tarafından gerçekleştirilmesi amacı güdülmektedir. Bu esastan hareketle Yap-İşlet-Devret sisteminin uygulanmasında yabancı sermayenin teşvik edilmesi de ön planda tutulmaktadır" denilmektedir.

<sup>371</sup> Anayasa Mah. 'nin 1994/43 E., 1994/42-2 K. Nolu kararı.

yönelik düzenlemelerin yapılmasının zorunlu olduğunu da vurgulamıştır.

Yine Anayasa Mahkemesi'ne göre, yabancıya yapılan satışın sonradan ülke çıkarlarını olumsuz yönde etkilediğinin anlaşılması halinde, bu varlıkların geri alınabilmesi, Anayasa'nın 47. maddesinde yer alan devletleştirme olanağının kullanılabilmesinin 3082 sayılı Devletleştirme Kanunu'nun devletleştirmeyi neredeyse olanaksız kılan hükümleri karşısında son derece güç olduğu gibi uluslararası hukuk bakımından ise neredeyse imkansızdır.<sup>372</sup>

Anayasa Mahkemesi 3029 sayılı Kanun'a ilişkin karar gerekçesindeki şu ifadelerle de yollama yaparak; “yabancıya satılmış toprakların yasal yollardan yerine göre geri alınabilmesi olanağının varlığına güvenilemez. Yabancıların her an kendi devletlerinin himayesinde olduğu dikkate alındığında böyle bir yola başvurmanın devletlerarası çetin sorunları davet etmesi kaçınılmazdır” değerlendirmesini bu kararında da yinelemiş ve “önceden önleme olanağı varken, sonuçta bu denli sorunlarla yüklü bir yola girmek, mantıkla da bağdaşmaz” diyerek görüşünü net olarak açıklamıştır.

Ayrıca, 3974 sayılı Yasa'nın, TEK'in mevcut veya yeniden yapılanma sonucu oluşacak teşebbüsleri ile kuruluş, müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimlerinin son derece değerli arazi, arsa, bina, makina gibi tüm varlığının özel yerli ve yabancı sektöre satılabilme olanağının getirildiği, bununla, karşılıklılık ilkesini öngörmediği için Anayasa Mahkemesi'nce Anayasa'ya aykırı bulunan<sup>373</sup> yabancılar taşınmaz mal satışı yolunun, dolaylı biçimde yeniden açılarak Anayasa Mahkemesi kararlarını etkisiz kılınmak istendiğine de vurgu yapılmıştır.

Anayasa Mahkemesi'ne göre, stratejik konumda olan bölge ve yerlerde yabancıların taşınmaz mal ediniminin salt bir mülkiyet sorunu değildir. Çünkü,

---

<sup>372</sup> Aynı karar.



Toprak devletin vazgeçilmez temel ögesi, egemenliğin ve bağımsızlığın simgesidir. .... Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşundan bu yana, kapitülasyonların Osmanlı Devleti'ne verdiği zararları da gözeterek yabancıların taşınmaz mal, özellikle arazi edinmelerine çok duyarlı yaklaşmıştır. Yabancıların ülkede mülk edinmelerini olanaklar ölçüsünde sınırlayan Lozan Barış Andlaşması'yla başlayan hukuk siyaseti, günümüze dek sürmüştür.

Mahkeme ayrıca yasalarımızda yer alan bazı sınırlayıcı kuralların yanı sıra Köy Kanunu ve Tapu Kanunu'daki yabancılara getirilen kısıtlamaların ulusal yararlarımızla çok yakından ilişkili olduğunu ve özelleştirmelerde de karşılıklılık ilkesinin uygulanmasının önemini vurgulamıştır.<sup>374</sup>

Aynı görüşleri 3987 sayılı Yetki Yasası ile ilgili olarak 1994/49 E., 1994/45-2 K. Nolu kararında da tekrarlayan Mahkeme, her iki kararında da sonuç olarak, *telekomünikasyon, elektrik üretim, iletim ve dağıtım gibi stratejik öneme sahip kamu hizmet alanlarına yabancıların girmesinin, ülkenin savunması, güvenliği, bağımsızlığı ve ekonomik yönlerden sakıncalı* olacağından söz konusu yasaları, herhangi bir sınır getirmeden KİT'lerin müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimlerinin yabancılara satılmasına olanak sağlayan niteliğiyle, Anayasa'nın Başlangıç'ının 7. paragrafına ve 5. maddeye aykırı görmüştür.<sup>375</sup>

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararlarından sonra çıkarılan ve özelleştirme

<sup>373</sup> 3029 sayılı Yasa'ya ilişkin Anayasa Mah.'nin 13.6.1985 tarih ve 1984/14 E., 1985/7 K. Nolu kararı.

<sup>374</sup> Anayasa Mah.'nin 1994/43 E., 1994/42-2 K. Nolu kararı.

<sup>375</sup> Devletin, stratejik konumdaki hizmetlerden çekilmesinin doğru olmadığı yalnızca Anayasa Mahkemesi'nce ileri sürülmemiştir. Tüsiad dahi 1986 tarihli raporunda Devletin çekilmesi gereken piyasaları “sosyal ve stratejik nitelikte olmayan”larla sınırlandırmıştır. TÜSİAD, (1986), a.g.r., s. III; Anayasa Mahkemesi'nin bu değerlendirmelerini eleştiren Savaş'a göre ise; “TBMM tarafından ‘Türk Milli Menfaatleri’ni, Türk Milleti’nin bağımsızlığı’nı ve ‘kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğu’nu gözetmeyen bir yasa çıkarılacağı tasavvur dahi edilemez. Aksine, bunların korunup ve kollanması, her kurum ve kişiden önce TBMM’nin görevidir ve ona emanet edilmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin TBMM tarafından kabul edilen ve Cumhurbaşkanı’nca onaylanan yasaları, TC Hükümeti tarafından hazırlanan KHK’leri bu ilkeler açısından yargılama yetki ve görevi yoktur”. Savaş, Anayasa Mahkemesi ve Özelleştirme, s. 85.

konusunda en kapsamlı düzenleme olup, halen yürürlükte bulunan 4046 sayılı Kanun'da yabancılara satış ile ilgili bir sınırlama getirilmemiştir.

Kanun'un 13. maddesinde sadece Türk Hava Yolları A.O., T.C. Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası A.Ş., T.M.O. Alkoloid Müessesesi, Türkiye Petrolleri A.O. ile sınırlı olarak sermayelerinin % 49'undan fazlasının özelleştirilmesine karar verilmesi halinde bu kuruluşlarda imtiyazlı hisseler oluşturulmasının zorunlu olduğu belirtilmiş, diğer kuruluşların stratejik olup olmadığı ve bu anlamda imtiyazlı hisse oluşturup oluşturulmayacağına takdiri Özelleştirme Yüksek Kurulu'na bırakılmıştır.

Ancak gelişmiş ülkeler özellikle stratejik konumdaki kuruluşların özelleştirilmesinde son derece hassasiyet göstermiştir. İngiltere'de, özelleştirme uygulamaları sonucunda şirket mülkiyetinin çeşitli nedenlerle istenmeyen kişi ya da gruplara geçmesini önlemek için altın hisse uygulaması dışında yollar da izlenmiş, çoğu işletmenin satışında hisse miktarı sınırlaması yapılmıştır. Örneğin, British Airways'in özelleştirilmesinde altın hissenin yanı sıra İngiliz vatandaşlarının blok olarak % 15, yabancıların ise toplam % 25'ten fazla hisseye sahip olmaları engellenmiştir.<sup>376</sup> Fransa'da, bir kişinin % 5'den fazla hisse senedi alması yasaklanmış ve hisse senetlerinin en fazla % 20'lik bölümünün yabancılar tarafından satın alınabileceği ön görülmüştür.<sup>377</sup>

406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nda 4000 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle, Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi hisselerinin % 49'nun yerli-yabancı ayrımı yapmadan satılmasına imkan verilmiştir.

---

<sup>376</sup> Öztürk, a.g.i.s.

<sup>377</sup> Ruhi, a.g.e., s. 117; hatta yalnız kamu işletmelerinin değil özel işletmelerinin dahi yabancılar satışında önemli sınırlamalar getirilmektedir. Örneğin; Dünyanın en büyük demir çelik pazarı Çin, sektörün yabancılar tarafından kontrol edilmemesi amacı ile yabancı şirketlerin, yerli üreticilerin çoğunluk hissesini ele geçirmelerine izin vermeyecek yasal düzenlemeler yapmaktadır. 15 Temmuz 2005 tarihli Milliyet Gazetesi,

4000 sayılı Kanun'a karşı Anayasa Mahkemesi'ne yapılan Anayasa'ya aykırılık itirazında; teknoloji üreten, başarılı devlet kuruluşlarının, uluslararası tekellerce “bilerek ve istenerek” batırılmasının mümkün olabileceği, yabancılara yapılan satışın en önemli örneklerinden olan Teletaş'ın satış süreci ve sonucu açıklanarak, stratejik öneme sahip kuruluşların satışının doğurabileceği olumsuz sonuçlar gösterilmek istenmiştir<sup>378</sup>,

Teletaş, 1967 yılında telekomünikasyon sektörünün, montaj sanayii yerine ulusal teknoloji üreten stratejik sektör olarak kabul edilmesi üzerine kurulan PTT Araştırma Laboratuvarı (PTT - ARLA)'dan doğmuştur. 1983 yılında anonim şirket olarak başlayan Teletaş hisselerinin önce % 19 olan yabancı ortak (ITT - BTM) payı, dönemin başbakanının ısrarıyla % 39'a çıkarılmıştır. 1987 yılında Fransız alcatel firması ITT'yi satın alınca, Teletaş'a da ortak olmuş, daha sonra PTT'nin % 40 olan hissesi özelleştirme gayesi ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi'ne devredilmiş ve bunun % 22'si halka satılmıştır. Geri kalan % 18'lik payın tüm uyanılara rağmen, 1993 yılında Kamu Ortaklığı İdaresi tarafından blok satışı onaylanınca, bu payı ve yerli ortakların hisselerini ele geçiren Alcatel, kendi payını % 65'e çıkararak, firmaya egemen olmuştur. “Başarılı olan kamu kuruluşlarının özelleştirilmelerinin önceliği” kuralını, sektörün özgün koşulları dikkate alınmadan izleyen politikalar [...] Teletaş'ın iflası ile sonuçlanmıştır.

Ancak Anayasa Mahkemesi; “telekomünikasyonun stratejik önemi nedeniyle yasakoyucu, şirket hisselerinin satışını % 49'la sınırlandırarak yönetim ve denetimin Devlette kalmasını amaçlamıştır. Böylece Telekomünikasyon hizmetlerinde kamu tekelinin devamı sağlanmıştır” gerekçesi ile yabancı sınırlaması yapılmadan % 49 oranındaki hisse satışını Anayasa'ya aykırı görmemiştir.<sup>379</sup>

Ancak Mahkeme'nin bu gerekçesinden, % 49'u aşan oranda, yani çoğunluk hissesinin satışının Anayasa'ya aykırı olacağı anlaşılmaktadır.

---

s. 7.

<sup>378</sup> 4000 sayılı Kanun'a karşı Anayasa'ya aykırılık başvurusu (Anayasa Mah. nin 1994/70 E, 1994/65-2 K. Nolu karar içeriğinde).

<sup>379</sup> Anayasa Mah. 'nin 1994/70 E, 1994/65-2 K. Nolu kararı.

21 Şubat Krizi'nden<sup>380</sup> sonra IMF'ye verilen 03.05.2001 tarihli niyet mektubunda ise telekomünikasyon sektöründe, devletin elinde tutacağı bir altın hisse hariç Türk Telekom'un hisselerinin tamamının satılabilmesine yetki veren ve yabancıların Türk Telekom'daki hisse oranlarının % 45'i aşmamasını öngören ve *çoğunluk hisseye sahip olabilecek stratejik yatırımcı konsorsiyumunda yabancıların çoğunlukta bulunması halini dışlamayan düzenlemeler yapılacağı* vaad edilmiş ve bu yasal düzenlemelerin Parlamento'da kabulünün altıncı ve yedinci gözden geçirmelerin tamamlanması için önkoşul olacağı da belirtilmiştir.

IMF'ye bu taahhütün verilmesinden kısa bir süre sonra 12.5.2001 tarih ve 4673 sayılı Kanun<sup>381</sup> çıkarılmıştır.<sup>382</sup> Bu Kanun'la 406 sayılı Kanun'da yer alan Türk

<sup>380</sup> Krizden sonra 14 Nisan ve 15 Mayıs 2001 de açıklanan, önce "Ulusal Program", daha sonra "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" (GEGP) olarak tanımlanan yeni dezenflasyon ve yapısal uyarılama programında, amacın, "[...] bir daha geri dönmeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmak" olduğu belirtilmiştir. Sinan Sönmez, (2003), "Neo-Liberal İktisat Politikaları: Kamu Maliyesinde Değişim ve Kriz", "*Liberal Reformlar*" ve *Devlet*, Sempozyum Bildirileri, 18-19 Nisan, Kamu İşletmeciliğini Geliştirme Merkezi Vakfı, Ankara, s. 286-287.

<sup>381</sup> Telgraf ve Telefon Kanunu, Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun ile Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG: 24410-23/05/2001).

<sup>382</sup> Kanunu 22.5.2001 tarihinde onaylayan Cumhurbaşkanı hükümete gönderdiği bir mektupla önemli uyarılarda bulunmuştur. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in yazıda belirttiği çekinceler ve yapılması gerekenler şöyle sıralanmıştır:

- 1- Türk Telekom'da özelleştirme sürecinin başlatılması sonucu kamu payının yüzde 50'nin altına düşmesi durumunda 406 sayılı Yasa'nın 4673 Sayılı Yasa'nın 3. maddesiyle değiştirilen ek 17. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarıyla imtiyazlı hisseye tanınan hak ve yetkilere,
- 2- Yasa'nın 7. maddesiyle 406 Sayılı Yasa'ya eklenen ek 28.madde uyarınca, Türk Telekom ile Türk Silahlı Kuvvetleri, Milli Savunma Bakanlığı ve ülke güvenliği, emniyet ve asayiş ile ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları arasında Telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin olarak imzalanan ve imzalanacak olan tüm sözleşme ve protokollerin geçerliliğini koruyacağına ilişkin kurala,
- 3- 3 Mayıs 2001 gününde IMF'ye verilen Niyet Mektubu'nda 'Yabancıların Türk Telekom'daki hisse oranlarının yüzde 45'i aşmamasını öngören ve çoğunluk hisseye sahip olabilecek stratejik yatırımcı konsorsiyumunda yabancıların çoğunlukta bulunması halini dışlamayan düzenleme'den söz edilmekte ise de,

Telekomünikasyon A.Ş. hisselerinin en çok % 49'unun devredilebileceğine ilişkin hüküm kaldırılmıştır. Buna göre, TTAŞ'ın, yetkili kurullarında alınacak kararlarda, devamı süresince tekel mahiyetinin yaratabileceği sakıncalar da dahil, ekonomi ve güvenlik ile ilgili olarak milli yararların korunması amacıyla Devlet'e söz ve onay hakkı verecek 1 adet imtiyazlı hisse<sup>383</sup> dışındaki tüm hisseleri satılabilecektir.

Kanuna ayrıca şu hükümler de eklenmiştir:

- İmtiyazlı hisseyi temsilen Hazine Müsteşarlığı'nın, Türk Telekom Yönetim Kurulunda bir üye bulunduracağı ve imtiyazlı hisse sahibinin Genel Kurula katılma ve konuşma hakkı olmakla beraber sermaye artırımlarına katılmayacağı ve kardan pay alamayacağı,

-Yabancı gerçek veya tüzel kişilerin TTAŞ'daki hisse oranının % 45'i geçemeyeceği ve yabancıların doğrudan veya dolaylı olarak şirketin çoğunluk hisselerine sahip olamayacağı, yabancı gerçek ve tüzel kişilere TTAŞ'nin yönetim ve denetiminde oy çoğunluğu sağlayamayacağı, tüm satış işlemlerinde bu şart ve karşılıklılık ilkesinin göz önünde bulundurulacağı.

Bu kanunla, Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi hisselerinin en çok % 49'unun devredilebileceğine ilişkin hüküm dışında ayrıca, hisselerden % 10'nun T.C. Posta

---

406 sayılı Yasa'nın 4673 sayılı Yasa'nın 3. maddesiyle değiştirilen ek 17. maddesinin üçüncü fıkrasında, 'Yabancı gerçek veya tüzel kişilerin Türk Telekom'daki hisse oranı yüzde 45'i geçemez ve bunlar doğrudan ya da dolaylı olarak şirketin çoğunluk hisselerine sahip olamazlar. Yabancı gerçek ve tüzel kişilere Türk Telekom'un yönetim ve denetiminde oy çoğunluğu sağlanamaz. Tüm satış işlemlerinde bu şart ve karşılıklılık ilkesi göz önünde bulundurulur.' denildiğinden, yabancıların yönetim ve denetimde oy çoğunluğuna sahip olmalarını önleyecek düzenlemelere, Şirket Ana Sözleşmesi'nde yer verilmesinin gerekli olduğu belirtilmiştir. [http://www.belgenet.com/eko/telekom\\_250501.html](http://www.belgenet.com/eko/telekom_250501.html) Erişim Tarihi: 16.11.2005

<sup>383</sup> Ancak altın hisse de bir garanti değildir. Nitekim AB Komisyonu, Telecom Italia'da ki "altın hisse" kuralını sermayenin serbest dolaşımını ve rekabeti engellediği gerekçesi ile AB Adalet Divanı'na götürmüştü ve davayı kazanmıştır. TMMOB, (2005), *Telekomünikasyon Raporu*, 20. Yılında Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu 26-27 Mayıs, Ankara, s. 102.

İşletmesi Genel Müdürlüğüne bedelsiz olarak verilebileceği, hisse satışında T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü ile Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi çalışanları ve küçük tasarruf sahiplerine % 5, gerçek ve tüzel kişilere % 34 pay ayrılacağına yönelik hükümler de kaldırılmıştır.

Ancak, daha sonra 2004 yılında çıkarılan 5189 sayılı Kanun<sup>384</sup> ile 406 sayılı Yasanın Ek 17. maddesinin 3. fıkrasında yer alan, “Yabancı gerçek veya tüzel kişilerin Türk Telekom’daki hisse oranı % 45’i geçemez ve bunlar doğrudan ya da dolaylı olarak şirketin çoğunluk hisselerine sahip olamazlar. Yabancı gerçek ve tüzel kişilere Türk Telekom’un yönetim ve denetiminde oy çoğunluğu sağlanamaz. Tüm satış işlemlerinde bu şart ve karşılıklılık ilkesi göz önünde bulundurulur” hükmünün tamamı yürürlükten kaldırılarak, İMF’ye 3.5.2001 tarihli Niyet Mektubu ile verilen taahhüt yerine getirilmiştir.

Böylece Türk Telekomünikasyon AŞ.’ne ait tüm hisselerin, bir altın hisse dışında hiçbir sınırlandırma olmaksızın, yerli ve yabancı gerçek veya tüzel kişilere satılabilmesi yolu açılmıştır. Bu yasa değişikliği sonucunda Türk Telekom % 55 hissesi blok olarak yabancı bir şirkete satılmıştır.

Ancak telekomünikasyon stratejik öneme sahiptir.<sup>385</sup> Bu nedenle, diğer bir çok

<sup>384</sup> 5189 sayılı “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” (RG: 2.7.2004/25510).

<sup>385</sup> “Türkiye’de telefon kullanan herkesin kimi ne zaman aradığına, ne kadar konuştuğuna, hatta ne konuştuğu bilgisine istendiğinde, ulaşılabilir. Kişisel bilgilerin yanında bir takım stratejik bilgiler de ulaşma imkanı bulunmaktadır. Kamu kuruluşlarının telefon aramaların kontrol edilmesi inanılmaz sonuçlar doğurabilir. Silahlı kuvvetlerin kiraladığı özel devrelerin güzergahlarının belirlenmesi, bu görüşmelerin kayıtlarına ulaşılmasının, yaratacağı tehdit nasıl göze alınabilir. Tüm internet trafiğinin denetlenmesi, kimin hangi siteleri ziyaret ettiği bilgisinin, e-posta iletişimlerinin kontrol altına alınması ihtimali de bulunmaktadır. Özel bir şirket tüm bu bilgileri kendi ekonomik çıkarları için denetlemek isteyebileceği gibi, yabancı istihbarat örgütleri ile de paylaşabilir. TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, İletişim Komisyonu Raporu.

ülkenin Telekom alanında yapılan özelleştirmelerde kontrolü ellerinde tutabilmek için blok halinde satış yöntemini tercih etmedikleri anlaşılmaktadır. Aşağıdaki tablo bu durumu çok açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

Tablo: 3

## OECD Ülkelerinde Telekomünikasyonun Statüsü

Ülke Adı	Ana Operatör	Statüsü
ALMANYA	Deutsche Telekom AG	% 38.2 devlet hissesi, <i>(kalamı halka arz)</i> .
AVUSTRALYA	Telstra	% 51.05 devlet hissesi (Yabancıya satış miktarı % 35 ile sınırlı, her bir yabancı % 5 den fazla hisseye sahip olamaz).
AVUSTURYA	Telekom Austria AG	% 47.2 devlet hissesi.
BELÇİKA	Belcagom	% 50 + 1 devlet hissesi.
ÇEK CUMHURİYETİ	Czech Telecom	% 51.1 devlet hissesi (yabancılara toprak mülkiyetinde kısıtlama var).
FİNLANDIYA	Telia Sonera Ltd.	% 19.1 devlet hissesi ayrıca % 45.3 İsveç devletine ait hisse.
FRANSA	France Telecom	% 43.25 devlet hissesi.
HOLLANDA	KPN N.V.	% 19.9 devlet hissesi.
İNGİLTERE	British Telekom	Tamamı özel hisse <i>(Tamamı halka arz yoluyla özel hisseli, en büyük hisse oranı % 5)</i> .
İSPANYA	Telefonica	Tamamı özel hisseli. Devletin altın hissesi var. Avrupa Birliği ülke vatandaşları ile uluslararası anlaşmalarla taahhüt verilen ülke vatandaşları dışında yabancılara satış izni yok.
İSVEÇ	Telia Sonera	% 45.3 devlet hissesi ayrıca % 19.1 Finlandiya devletine ait hisse.
İSVİÇRE	Swiscom SA	% 62.7. devlet hissesi (devletin çoğunluk hissesine sahip olması zorunlu).
İTALYA	Wind Telecomunicazioni Elsacom S.p.A Eurnetcity S.p.A Basictel S.p.A	% 73.42 devlet hissesi. % 64.6 devlet hissesi. % 100 devlet hissesi. % 100 devlet hissesi.
İZLANDA	Iceland Telecom	% 99 devlet hissesi.
JAPONYA	NTT	% 46.107 devlet hissesi (yabancılara hisse satışı % 33 ile sınırlı).

KANADA	Sasktel	% 100 Saskatchewan eyaleti'ne ait. Yönetimdeki oy hakkının en az % 80'i Kanada vatandaşlarına ait olmalı.
KORE	Korea Telekom	Tamamı özel hisseli (Yabancılar hisselerin % 49'dan fazlasına sahip olamaz).
LÜKSEMBURG	P&T Luxembourg	% 100 devlet hissesi.
MEKSİKA	Telefonos de Mexico	Tamamı özel hisseli (Yabancılar hisselerin % 49'dan fazlasına sahip olamaz).
NORVEÇ	Telenor Bane Tele AS	% 53.1 devlet hissesi. %100 devlet hissesi.
POLONYA	TPSA	% 3.97 devlet hissesi.
PORTEKİZ	Oni Telecom Refer Telekom	% 21 devlet hissesi. % 100 devlet hissesi.
SLOVAKYA	Slovak Telekom a.s	% 49 devlet hissesi.
YENİ ZELANDA	Telecom BCL	Yabancıların payı % 49,9'dan fazla olamaz. % 100 devlet hissesi.
YUNANİSTAN	OTE S.A	% 33.76 devlet hissesi.

Kaynak: OECD, *Communications Outlook 2005*

[http://www.thepublicvoice.org/events/tunis05/oced\\_outlook.pdf](http://www.thepublicvoice.org/events/tunis05/oced_outlook.pdf) Erişim Tarihi: 20.5.2006

Tablodaki italik olarak verilen bilgiler TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, İletişim Komisyonu Raporu'ndan alınmıştır.

Telekomünikasyona ilişkin bu tablo tek başına, Türkiye'de topluma aktarılan “yeni bir dünya düzenine geçildiği”, “ekonomik bağımsızlığın ekonomik bağımlılığın yerine geçmesi gerektiği”, “tüm dünyada uygulamaların bu yönde olduğu”, “çağın dışında kalmayalım” vb. söylemlerin gerçek dışı olduğunun somut örneklerinden sadece birisidir.

Geçmişte savaşlarla yapılan egemenliği ve böylece zenginlikleri ele geçirmeye yönelik sömürgecilik çabaları bu gün sessizce uluslararası kuruluşlar kanalı ile yaşama geçirilmektedir. Ancak bu yolla gelişmiş olan bir çok ülke kamu kuruluşlarının ve hatta önemli özel kuruluşlarının, malvarlıklarının yabancılarla satışı konusunda son derece hassas davranmakta ve yabancılarla satışlarda önemli sınırlamalar getirmektedirler.



Anayasa Mahkemesi'nin de önemle işaret ettiği gibi yabancı kişi ve kuruluşların kendi ülkelerinin koruması altında olması nedeniyle satılan yabancılara satılan mal ve hizmetlerin geri alınabilmesi neredeyse imkansızdır. Bu nedenle daha başından ülkenin çıkarları doğrultusunda tedbirlerin alınması imkanı var iken ülkenin geleceğini bağlayan bu denli riskli yollara gidilerek, stratejik öneme sahip kaynakların yabancılara satışı konusunda sınırlamaların getirilmemesi Anayasanın 5. maddesinde yer alan bağımsızlık ilkesine ve “hiçbir faaliyetin Türk milli menfaatlerinin [...] karşısında korunma göremeyeceği”ne ilişkin Başlangıç kısmının 7. paragrafına aykırıdır.

### III.6. Rekabet ve Tekelleşme

Özelleştirmenin en önemli gerekçesinin serbest piyasa ekonomisini sağlamak olduğu belirtilmektedir. Fırsatlar ve özgürlükler alanı olarak sunulan rekabetçi piyasa ortamında mal ve hizmetlerin daha kaliteli ve ucuza üretilmesinin mümkün olabileceği, bu nedenle özelleştirme yoluyla devletin tekelleşme eğilimlerinin tasfiye edilmesinin zorunlu olduğu ileri sürülmüştür.<sup>386</sup> Ancak özelleştirmelerin rekabetçi ortam yaratmayıp, özellikle kamuya ait doğal tekellerin, özel tekellere dönüşmesi nedeniyle aslında özelleştirmenin başlı başına bir tekelci faaliyet olduğu da belirtilmektedir.<sup>387</sup>

Piyasa mekanizmasının kaynak dağılımını mümkün olan en yüksek toplumsal refaha ulaştıracak biçimde yapmasının, en başta rekabet koşullarının mevcut olup olmadığına bağlı olduğu iddia edilmekle beraber yaşanan deneyimler bu iddiaları doğrulamamakta ve serbest piyasalar, kendiliğinden rekabetçi bir ortamı yaratmamaktadır.<sup>388</sup> Yani

<sup>386</sup> Sonay Bayramoğlu, (2005), “Piyasa’da Rekabet Ortamı mı – Tekelleşme mi” *20. Yılında Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu*, 26-27 Mayıs, TMMOB, Ankara, s. 455.

<sup>387</sup> Hayati Küçük, (2001), “Stratejik Bir Sektörde Yok Edilen Planlama ve Hukuk”, “*Küreselleşmenin*” *Enerji Sektöründe Yapısal Değişim Programı ve Ulusal Enerji Politikaları*, Türkiye III. Enerji Sempozyumu, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, s. 93.

<sup>388</sup> İzak Atiyas, (2000), “Rekabet Politikasının İktisadi Temelleri Üzerine Düşünceler”, *Rekabet Dergisi*,

“görünmeyen el” in düzenleyici gücüne teslim edilmiş piyasaların zaman içinde rekabet ortamından uzaklaşacağı ve tekeli bir yapıya dönüşeceği kabul edilmektedir.<sup>389</sup> Çünkü “serbest” rekabet, “tam” rekabet anlamına gelmemektedir. Serbest rekabet tekelleşme potansiyelini içerirken tam rekabette ise bazı düzenlemelerle tekelleşmenin önlenmesine çalışılır. Rekabetin korunması ve piyasaya monopol ve oligopollerin hakim olmasının engellenmesinin güvencesi olarak bu amaçla hazırlanmış yasaların ve kontrol mekanizmalarının varlığı gösterilmektedir.

1982 Anayasası’nın 167. maddesinde yer alan “Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler” hükmü devlete, piyasalarda fiilen oluşacak tekelleşme ya da kartelleşme ile birlikte anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmenin önlenmesi görevini yüklemiştir.

Ayrıca Anayasa’nın 5. maddesinde yer alan “kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak” ve 172. maddesinde yer alan “tüketicileri koruyucu önlemleri almak” görevinin devlete verilmesi ile tekelleşme ve kartelleşmenin zararlarından bireylerin ve toplumun korunması hedeflenmiştir.

Gerek Anayasası’nda verilen bir görev, gerekse uluslararası anlaşmalarla<sup>390</sup> üstlenilen yükümlülükleri bulunan Türkiye, 1980’li yılların başından itibaren serbest piyasa ekonomisini uygulamaya sokmasına ve bu doğrultuda özelleştirmelere başlamış olmasına rağmen, 1990’lı yıllara, OECD üyesi ülkeler arasında tekelleşme ve kartelleşmeyi

---

Ocak-Şubat-Mart, Sayı: 1, s. 25.

<sup>389</sup> Tamer Müftüoğlu, (2000), “Rekabet Kanunu ve İki Yıllık Uygulaması”, *Rekabet Dergisi*, Ocak-Şubat-Mart, Sayı: 1, s. 2.

<sup>390</sup> Türkiye, AET ile 12 Eylül 1963 tarihinde imzaladığı Ortaklık Anlaşması’nın (Ankara Anlaşması) 16.maddesi ile, Roma Antlaşmasının rekabet, vergi ve mevzuatın uyumlaştırılması ile ilgili ilkelerini, ortaklık ilişkisinde uygulamayı taahhüt etmiştir.

önleyecek yasal düzenlemelere sahip olmayan tek ülke olma özelliğini sürdürerek girmiştir.<sup>391</sup>

Bu özelliği ile Türkiye’de 1984 yılından itibaren özelleştirmelere başlanmış ve bir çok kamu kurumunu tekelleşmeye yol açıp açmayacağı kaygısı taşımadan özelleştirilmiştir. Bu uygulama, Türkiye Elektrik Kurumu’nun (TEK) mevcut ya da yeniden yapılanma sonucu oluşacak teşebbüsleri ile müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimlerinin satılarak özelleştirilmesine olanak sağlayan 3974 sayılı Yasa<sup>392</sup> ve genel olarak KİT’lerin özelleştirilmesini öngören ve bu konuda Bakanlar Kuruluna KHK<sup>393</sup> çıkarma yetkisi tanıyan 3987 sayılı Yetki Yasası’nın<sup>394</sup> Anayasa Mahkemesi’nce iptallerine değin devam etmiştir. Anayasa Mahkemesi bu kanunları bir çok nedene dayalı olarak iptal etmiştir. İptal gerekçelerinden birini tekelleşme ve kartelleşmeyi önlemeye yönelik düzenlemeler yapılmadan özelleştirmenin gerçekleştirilmesi oluşturmaktadır.

Anayasa Mahkemesi bu kararlarında, Anayasa’nın 5., 167. ve 172. maddelerinde yer alan hükümleri bir arada değerlendirerek, “piyasa ekonomisinin etkinliği, tam rekabet koşullarının varlığına bağlıdır. Tekelleşme ya da kartelleşmeye olanak veren ortamlarda piyasa ekonomisi etkinliğini yitirir. Bu nedenle özelleştirmeye ilişkin yasal düzenlemelerde, tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi önlemeye, tüketicileri korumaya yönelik kuralların bulunması zorunludur” uyarısında bulunmuştur. Mahkeme’ye göre, tekel konumundaki bir kuruluşun özelleştirilmesi halinde, kamu tekelinin yerini özel tekelin

<sup>391</sup> Müftüoğlu, a.g.m., s. 5.

<sup>392</sup> Anayasa Mah. ’nin 1994/43 E., 1994/42-2 K. Nolu kararı.

<sup>393</sup> Yetki Yasası’nda çıkarılacak KHK’lerin amacının; “Rekabete dayalı serbest piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi, ekonominin verimliliğinin yükseltilmesi, sermaye piyasasının geliştirilmesi ve kamu kesiminin finansman ihtiyacının azaltılması için düzenlemelerde bulunmak” olduğu belirtilmektedir.

<sup>394</sup> Anayasa Mah. ’nin 1994/49 E., 1994/45-2 K. Nolu kararı.

alması kaçınılmazdır. Üstelik “kamu tekeli durumunda, mal ya da hizmet üretimine Devlet’in doğrudan karışması olanağı varken özel tekel durumunda, bu olanak sözkonusu olmayacak, mal ve hizmet fiyatları kamu tekelinde olduğundan daha yüksekte belirleneceği gibi kalite de olumsuz etkilenecektir”.

Mahkeme bu iki kararında sonuç olarak su, telekomünikasyon, elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı gibi temel kamu hizmeti üreten ve doğal tekel niteliği taşıyan ve stratejik yönden önemli olan kamu iktisadî teşebbüslerinin özelleştirilmesinin, önlem alınmadığında özel tekelleşmeye neden olacağı ve kamu görevlerinin özel sektöre devri anlamına geleceğini açıkça ifade etmiştir. Bu değerlendirmeler sonucunda Mahkeme, özelleştirme ile mal ya da hizmet üretiminin belirli sermaye gruplarının elinde toplanmasının önünün açılmasını, tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi önleyecek önlemlerin alınmamasını Anayasa’ya aykırı görmüştür.

Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararlarından sonra, 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un<sup>395</sup> “Özelleştirme Uygulamaları Sonucu Rekabetin Korunması” başlıklı 16. maddesi ile rekabetin korunmasına ve tekelleşmenin önlenmesine ilişkin bazı düzenlemeler yapılmıştır.<sup>396</sup>

Bu Kanun’un çıkarılmasından yaklaşık 15 gün sonra, büyük ölçüde Roma Antlaşması’nın 85. ve 86. maddeleri kaynak alınarak hazırlanan 4054 sayılı “Rekabetin Korunması Hakkında Kanun”, 07.12.1994 tarihinde TBMM’de kabul edilmiş, 13.12.1994

<sup>395</sup> RG: 27.11.1994/22124; halen yürürlükte bulunan ve özelleştirme konusunda en kapsamlı düzenlemeleri içeren bu Kanun hakkında doğrudan iptal davası açılmamıştır.

<sup>396</sup> Bu madde, 3.7.2005 kabul tarihli, 21.7.2005 tarih ve 25882 sayılı R.G.de yayımlanan 5398 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır.

tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.<sup>397</sup> Ancak Kanun’u uygulamaktan sorumlu Rekabet Kurumu’nun karar organı olan Rekabet Kurulu, üyelerinin yaklaşık 27 aylık bir gecikmeyle 27.02.1997 tarihinde atanmasıyla oluşmuştur. Kurum, teşkilatını oluşturduğunu 5.11.1997 tarihinde yayımladığı bir tebliğ ile kamuoyuna duyurmuş ve bu tarihten sonra başvuruları değerlendirmeye başlamıştır.

Bu tarihe değin Türkiye’de rekabeti düzenleyen bir yasanın olmaması nedeniyle piyasada oligopolistik yapının oluştuğu Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da ortaya konmuştur<sup>398</sup>:

1994 yılı sonuna kadar rekabeti düzenleyen münhasır bir mevzuatın mevcut olmaması ve yürürlükteki mevzuatın halen uygulamaya konulamaması, oligopolistik yapıya sahip piyasaların oluşumuna ortam hazırlamıştır. Rekabetin korunmaması sonucunda oluşan oligopolistik piyasa koşulları içinde, bazı teşebbüslerin kar maksimizasyonunu sadece fiyat hareketleri ile gerçekleştirdikleri, üretimde kalite ve verimlilik ilkesini gözardı ederek maliyetleri düşürme çabasına girmedikleri gözlenmektedir. İmalat sanayiinin alt sektörlerinden birinde faaliyet gösteren en büyük dört firmanın üretimleri toplamının, alt sektör üretiminin yüzde 50’sini geçmesi halinde firma yoğunlaşma oranının kritik düzeyi aştığı ve piyasada oligopolistik bir yapının oluştuğu kabul edilmektedir. Bu çerçevede, firma yoğunlaşma oranlarının imalat sanayiinin alt sektörlerinin yüzde 58’inde kritik düzeyi aştığı görülmektedir.

Böyle bir ortamda kamu malları ve işletmelerinin özelleştirmesi Anayasa’ya aykırı olarak 1997 yılına değin sürmüştür.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un 7. maddesine dayanılarak çıkarılan 1997/1 sayılı “Rekabet Kurulu’ndan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ”in yetersiz kalması üzerine, sadece özelleştirme işlemlerine uygulanmak üzere 1998/4 No’lu “Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik

<sup>397</sup> Danıştay 1. Dairesinin 14.7.1995 tarih ve 1995/135 E. 1995/153 K. Nolu istişari görüşünde de belirtildiği üzere, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, daha önce aynı alanda düzenleme yapan 4046 sayılı Kanunun 16. maddesini örtülü olarak yürürlükten kaldırdığından, özelleştirilen kuruluşlarda da 4054 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumu'na Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ” çıkarılmıştır. Bu tebliğ ile, ihale işlemlerine başlanmadan önce kamu teşebbüslerinin ilgili pazarlarda sahip olduğu hakim durum ya da imtiyazların özelleştirme sonrası akıbetine ilişkin Rekabet Kurulu'nun görüşünün alınması ve ihale sonrası ise özelleştirme yoluyla devralma işleminin Rekabet Kurulu'nun iznine tabi tutulması öngörülmüştür.<sup>399</sup>

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da rekabet; “mal ve hizmet piyasalarındaki teşebbüsler arasında özgürce ekonomik kararlar verilebilmesini sağlayan yarış” olarak tanımlanmıştır. Kanunda “mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını” sağlamanın amaçlandığı belirtilmektedir.

Son derece gecikmeli de olsa rekabete ve tekelleşmenin engellenmesine ilişkin yasal düzenlemelerin yapılmasının ve Rekabet Kurulu'nun oluşturulmuş olmasının piyasanın tekelleşmesini tam olarak engellediğini söylemek mümkün değildir.

Rekabet Kurulu'nun 1997/1 Nolu Tebliğ'i, cirosu 25 trilyon TL.'nin üstünde olan veya faaliyet gösterdiği pazardaki payı % 25'in üzerinde olan tüm şirketlerin birleşme

---

<sup>398</sup> DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 91.

<sup>399</sup> Ancak, “ithal çinko piyasasında hakim durumda bulunan [...] tarafından ÇİNKUR'un devralınması sonucu ilgili piyasada tekel olduğu iddiası üzerine; şikayet konusu özelleştirme işleminin, birleşme ve devralmaların hukuki geçerlilik kazanabilmesine ilişkin olarak Rekabet Kurulu'nca çıkartılan 1997/1 sayılı Rekabet Kurulu'ndan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ'in yürürlük tarihi olan 04.11.1997 tarihinden önce gerçekleşmiş olduğunun anlaşılması nedeniyle, ilgili teşebbüs hakkında 4054 sayılı Kanun'a aykırı eylemde bulunmak iddiasıyla önaraştırma yapılmasına veya soruşturma açılmasına gerek olmadığına karar verilmiştir”. Rekabet Kurulu'nun 3.12. 1997 tarih ve 41/265-14 K. Nolu kararı, Resmi Gazete'de 13.11.1998 tarih ve 23522 Sayı ile yayınlanmıştır. [www.rekabet.gov.tr](http://www.rekabet.gov.tr).

veya devralmalarını Rekabet Kurulu'nun iznine bağlamaktadır.<sup>400</sup> Bu nedenle ilgili sektörlerdeki en büyük firmaların birleşme ve devralma yoluyla pazarda yoğunlaşmalarını, Rekabet Kurulu'nca verilen birleşme ve devralmaya ilişkin izinlere bakarak saptamak mümkündür. Aşağıdaki tablolarda Rekabet Kurulu tarafından verilen, aynı pazarda faaliyet gösteren şirketlerin birleşme ve devralma izinlerine ilişkin veriler yer almaktadır.

Tablo : 4

## Sonuçlarına Göre Birleşme, Devralma Dosyaları (1999-2004)

	İZİN	KOŞULLU İZİN	RED	KAPSAM DIŞI
1999	23	1	0	44
2000	49	2	2	47
2001	39	2	0	45
2002	65	0	0	38
2003	77	2	0	27
2004	86	3	0	33
TOPLAM	339	10	2	234

Kaynak: <http://www.rekabet.gov.tr/istatistikturkce/index.htm> Erişim Tarihi: 24.4.2006

Bu verilerden de anlaşılacağı üzere serbest piyasa koşullarında yoğunlaşma ve bu doğrultuda tekelleşme eğilimi her geçen yıl artmaktadır. (2001 yılında ekonomik kriz yaşanması nedeniyle bir sapma görülmektedir.)

<sup>400</sup>1998/2, 1998/6 ve 2000/2 sayılı Rekabet Kurulu Tebliğleri ile Değişik, Rekabet Kurulu'ndan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ: Tebliğ No : 1997/1

Madde 4- (Değişik: 1998/2 sayılı Rekabet Kurulu Tebliği; RG- 26.03.1998, 23298). Bu Tebliğ'in 2 nci maddesinde belirtilen bir birleşme veya devralma sonucunda birleşmeyi veya devralmayı gerçekleştiren teşebbüslerin, ülkenin tamamında veya bir bölümünde ilgili ürün piyasasında, toplam pazar paylarının, piyasanın % 25'ini aşması halinde veya bu oranı aşmasa bile toplam cirolarının yirmibeş trilyon Türk Lirası'nı aşması halinde Rekabet Kurulu'ndan izin almaları zorunludur.

Tablo: 5

## Sonuçlarına Göre Birleşme, Devralma Dosyaları (2005)

2005	İZİN	KOŞULLU İZİN	RED	KAPSAM DIŞI
OCAK	9	1	0	3
ŞUBAT	3	0	0	1
MART	7	1	0	1
NİSAN	4	0	0	1
MAYIS	10	1	0	3
TOPLAM	33	3	0	9

Kaynak: <http://www.rekabet.gov.tr/istatistikturkce/index.htm> Erişim Tarihi: 24.4.2006

2005 yılının ilk beş ayına ait yukardaki tabloda da ilgili sektörlerde yoğunlaşmaya neden olan birleşme ve devralmaların artmaya devam ettiği görülmektedir.

Serbest piyasanın rekabet koşullarında özel şirketlerin kar amaçlı olarak çalışmalarının etkinliği ve verimliliği arttıracığı ve bununla tüketiciye daha kaliteli ve ucuz mal ve hizmet sunumunun gerçekleşeceği iddiasının doğru olmadığını belirten Wallerstein'a göre, tamamıyla rekabetçi bir pazar, hiçbir üreticinin ne miktarda olursa olsun hiçbir zaman kar edemediği bir pazardır.

Tamamen rekabetçi bir pazarda, alıcı her zaman satıcıyı fiyatını üretim maliyetinin üzerinde birkaç kuruşa kadar düşürmeye zorlayabilir. Kar, belirli oranda bir tekelleşme ile pazarın özgürlüğünün kısıtlanmasını gerektirir. Üretici ne kadar az olursa, kar da o kadar yüksek olur, bu da tekel veya oligopolü gerektirir. .... Eğer gerçekten serbest bir pazar olacaksa, özel işletmelere sahip olmanın hiçbir anlamı yoktur.<sup>401</sup>

Belli başlı kar alanlarında, son 25 yıl boyunca, sadece ulusal düzeyde değil,

<sup>401</sup> Immanuel Wallerstein, (2001), "Ekonomik Muhafazakarlığın Sınırları", <http://fbc.binghamton.edu/63->



fakat dünya düzeyinde de mülkiyetin artan bir yoğunlaşmasına tanık olduğuna değinen Wallerstein şunları söylemektedir:

Hiçbir üretici, eğer başkasına aitse, tekelden hoşlanmaz. Özellikle yasal olması durumunda tekelden hoşlanmazlar ve kendi bakış açılarına göre en kötü yasal tekeller, devletin sahip olduğu işletmelerdir. Bu nedenle, ekonomik muhafazakarlar görünürde çelişkili olan iki yönde harekete geçerler. Bir tarafta, yasal tekelleri sona erdirmeye çalışırlar. Buna ‘özelleştirme’ adı veriliyor. Fakat özelleştirme yalnızca hikayenin başlangıcıdır. Deregülasyon da eşit derecede önemlidir, fakat tamamen karşıt nedenlerden ötürü. Bir kez devlete ait ya da devlet destekli tekeller ortadan kaldırıldığında, kapitalistlerin ihtiyaç duyduğu şey özel mülkiyete dayalı tekellerin oluşturulması imkanındır. Bunu önleyen ya da sınırlandıran devlet önlemlerine (‘regülasyon’) lanetler yağdırılır.

Ekonomik muhafazakarlar, üretim maliyetlerinin düşürülmesiyle karşılaştırıldığında satış fiyatlarını arttırma konusunda çok daha başarılı oldular. Bunun en büyük nedeni, nüfusun büyük bölümünün üretim maliyetlerini düşürmeye yönelik planlı bir etkinliğin kendisine nasıl zarar verdiğinin neredeyse hemen farkına varması ve buna karşı harekete geçmesidir. En azından fiyatlar birden fırlayınca kadar, artan tekelleşme sürecini algılamakta daha fazla güçlük çekiyorlar. Enerji fiyatlarında 1970’lerde ve bugün bir kez daha yaşanan artış gibi.<sup>402</sup>

Avrupa’da yüzyılları bulan sınıf mücadelelerinin bir kazanımı olarak gelişen kamu hizmetleri, bir süredir Avrupa Birliği’nce uygulanan liberalizasyon politikaları sonucunda özelleştirme ile rekabet hükümlerine tabi kılınmış ve buna paralel olarak özel sektörde tekelleşme süreci yaşanmaya başlamıştır.<sup>403</sup>

Avrupa Birliği Sözleşmesi’nin 16. maddesinde, “genel çıkarlara yönelik hizmetler”<sup>404</sup>, “AB’nin ortak değerlerinin bir parçasıdır ve topluluktaki toplumsal

---

tr.htm Erişim Tarihi: 5.2.2006

<sup>402</sup> a.k.

<sup>403</sup> Türkiye MAİ ve Küreselleşme Karşıtı Çalışma Grubu, (2002), *Avrupa Birliğindeki Kamu Hizmetlerinde Son Gelişmeler*, <http://www.antimai.org/ab/ab02dos3.htm> Erişim Tarihi: 16.7.2005

<sup>404</sup> Hükümetlerarası Konferans esnasında yapılan tekliflerde “genel çıkara hizmet”, “evrensel hizmet”, “kamu yararına hizmet”, “kamu hizmeti” ve “genel ekonomik yarara hizmet” gibi değişik kapsam ve nitelikte kavramlar yer almasına rağmen bu kavramlardan Komisyon tarafından kullanılan ve minimalist kamu hizmetini yansıtan “evrensel hizmet” kavramıyla, Fransız doktrininden etkilenen “kamu hizmeti” kavramı iki

dayanışmanın merkezi bir faktörüdür” kuralı yer almakla beraber bu hüküm rekabet kurallarını ihlal edilemeyeceğine ilişkin hükümlere göre ikincil konumda bulunmaktadır.<sup>405</sup>

Avrupa’da ki somut uygulamalar, özellikle elektrik gibi doğal tekellerin özelleştirilmesinin özel tekellere dönüşmesine neden olduğunu göstermektedir. Elektrik piyasasında tekelleşme ve kartelleşmenin yaygınlığı konusunda kapsamlı bilgiler veren ve bir çok ülkede firmaların kendi aralarında gizli anlaşmalar yaptığının tespit edildiğini belirten Hall’e göre, piyasayı elinde tutan şirketler, hem piyasadaki güçlerini devam ettirmek hem de masraflarını azaltmak amacıyla birleşmekte olup, tekeller ve karteller kalıcı olacaktır. Çünkü, Avrupa’da bir çok devlet, var olan rekabet yasalarına rağmen, Avrupa’nın tamamında rekabet gücüne sahip olabilecek büyük ulusal şirketlere sahip olmak istediklerinden bu birleşmeleri desteklemektedir. Üstelik Avrupa Komisyonu da, “ulusal ve yerel, dolayısıyla küçük ölçekli kamusal işletmelerin uluslararasılaşan piyasada rekabet gücü olamayacağı gerçeği karşısında, küresel ölçekte sunum yapabilen Avrupa şirketlerinin ortaya çıkması gerektiğini” savunmaktadır.<sup>406</sup>

Hall, bugün gelinen noktada, elektrik alanında büyük şirketi bulunmayan tek ülke olan ve özelleştirme ve serbestleşmede ilk adımları atan İngiltere’de, Alman RWE ve Fransız EDF’nin hakim konumda olduğunu ve bugün tüm Avrupa piyasasının % 71’ni EDF (Fransa), E.ON ve RWE (Almanya), Vattenfall (Alman, İsveç Ort.), Endesa (İspanya), Electobel (Belçika) ve ENEL ( İtalya) kontrol ettiği bilgisini vermektedir.

---

aşırı ucu temsil ettiklerinden devre dışı bırakılmış, kamu hizmetinin ekonomik boyutunu ön plana çıkaran “genel ekonomik yarara hizmet kavramı” maddeye eklenmiştir. Ercüment Tezcan, (2000), “Avrupa Birliği’ndeki Yeni Gelişmeler Işığında Kamu Teşebbüsleri, Münhasır veya Özel Haklar ve Kamu Hizmeti”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 33 Sayı: 4, Aralık, s. 9.

<sup>405</sup> Türkiye MAİ ve Küreselleşme Karşıtı Çalışma Grubu, a.g.i.s.

Gerçekleşen bu tekelleşme ile; maliyet azaltıcı çabalara girilmemekte, (şirketler arasında geçiş yapmak son derece maliyetli olduğundan) tüketicinin tercihleri kısıtlanmakta, yeni üretim kapasitesi yatırımları sınırlanmakta ve sektöre yeni girişler engellenmektedir.<sup>407</sup>

AB üyesi ülkelerde bazı kamu hizmetlerinin yabancı ülkelere ve yeni piyasalara açılmış olması, yalnız elektrikte değil su, doğal gaz, atık yönetimi gibi hizmetlerinde çok güçlü dev çokuluslu özel şirketlerin eline geçmesine neden olmuştur. Bu piyasa hakimiyeti ise öngörülen rekabeti değil, aksine tekelleşmeyi beraberinde getirmektedir.

Şu anda Avrupa’da, su, atık ve elektrik sektörlerine egemen ve 30 milyar veya daha fazla satış yapan dört büyük şirket olduğu ve bu egemenliğin E.ON’nin Ruhrgas tarafından devralınması örneğinde görüldüğü gibi doğal gazı da içine alacak şekilde yayılmakta olduğu belirtilmektedir. Aynı şirketlerin diğer hizmet sektörlerinde, örneğin su tekellerinden Suez sağlıkta ve özelleştirilmiş hapisanelerde, Vivendi telekomünikasyonda da faaliyet gösterdiği ve dört çokuluslu Avrupa şirketinin su, elektrik ve atık yönetimi gibi eskiden ağırlıklı kamu hizmeti olan çok temel üç hizmet kolunda Avrupa’da en büyük payı alan ilk üç arasında olduğu ifade edilmektedir.<sup>408</sup>

Görüldüğü gibi uygulanmakta olan piyasa ekonomisinde yalnız ulusal düzeyde değil uluslararası düzeyde de mal ve hizmet üretimi tekellerin eline geçmeye başlamıştır. Üstelik rekabetin korunmasına ve tekelleşmeyi engellemeye yönelik yasaların çıkarılması ve düzenleyici kurulların oluşturulmasının da birleşme ve devralmaya yönelik verilen

---

<sup>407</sup> Davit Hall, (2005), “Enerji Alanında Alanında Özelleştirme ve Liberalleşme Ekseninde Avrupa Birliği Gaz ve Elektrik Direktifleri”, *Küreselleşmenin Enerji Sektöründe Yapısal Değişim Programı ve Enerji Politikaları*, TMMOB V. Enerji Sempozyumu 21-23 Aralık, Ankara, s. 36-43.

<sup>408</sup> Türkiye MAİ ve Küreselleşme Karşıtı Çalışma Grubu, a.g.i.s.

izinlerden de görüldüğü üzere tekelleşme ve oligopolleşmeyi engellediği söylenemez.

Kaldı ki, Anayasa'nın 167. maddesinin piyasalarda *fili* veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önleme görevini devlete vermesi özellikle geçmişte kamu tekeli olan işletmelerle doğal tekellerin kesinlikle özelleştirilmemesini gerektirmektedir. Çünkü bir tekelin özelleştirilmesinin özel tekelleşmeyi (yalnız ulusal değil özellikle uluslararası tekelleşmeyi) doğurması kaçınılmaz olup bu özellikleri taşıyan KİT'lerin özelleştirilmesi Anayasa'ya aykırılık oluşturmuştur.

### III.7. Kamu Hizmeti, İmtiyaz ve Tahkim

Kamu yönetiminin ve kamu hukukunun temel kavramlarından olan, ancak Anayasa'da ve yasalarda tanımı bulunmayan “kamu hizmeti”nin belirsiz bir kavram olduğu ileri sürülse de<sup>409</sup> doktrinde kamu hizmeti tanımlamalarına rastlanmaktadır.<sup>410</sup>

Karahanoğulları kamu hizmetini, “siyasal alanın örgütünce (devlet) kısmen veya tamamen üretim ilişkileri alanının kurallarından bağışık kılınarak üstelenilen, kamusal (siyasal) alana dahil edilen, toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik faaliyetler”

<sup>409</sup> Kamu hizmetini, bir Fransız hukukçunun deyişiyile, yasa koyucu tanımlama endişesi duymamış, yargıç değerlendirme özgürlüğünü yitirmemek için tanımlamak istememiş, öğreti ise bütün çabalarına rağmen tanımlayamamıştır. Turgut Tan, (1991), “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt: 8, s. 234.

<sup>410</sup> Kamu hizmeti kavramının belirsiz bir kavram olmadığını belirten Uluer, kavramı en geniş biçimiyle ele alarak; devletin tek amacı, meşru olarak yapacağı tek şeyin vatandaşına hizmet etmek olduğundan, kamu hizmeti ‘devletin varlık sebebidir’ demektedir. Yıldırım Uluer, (1998), “Anayasa Hukukunda ve İdare Hukukunda Kamu Hizmeti”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt: 15, s. 253; Devletin ortak gereksinimleri karşılamak amacıyla giriştiği tüm faaliyetlerin kamu hizmeti niteliği taşıdığı ve bunun için idarenin yaptığı işlem ve eylemlerin idare hukukunun konusunu oluşturduğuna ilişkin görüş Bordeaux Okulu ve öğretisi olarak bilinen Duguit, Jeze gibi ünlü hukukçuların savdukları görüştür. Tan, Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı, s. 233; Kamu hizmeti tanımına giren hizmetler şunlardır; ulusal ve yerel savunma, belediye hizmetleri, demiryolu hizmetleri, eğitim, sağlık, elektrik, su, gaz, yol, baraj, liman, kanalizasyon, haberleşme, altyapı vb.

olarak tanımlamaktadır.<sup>411</sup>

Kamu hizmetleri, Duran'ın tanımıyla,

Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, toplumun, halkın, umumun ya da toplulukların genel ortak ihtiyaçlarını gereği gibi karşılamak amacıyla ele alıp doğrudan doğruya ifa ettiği, ya da buyruğu ve sorumluluğu altında başkalarına yaptırdığı [...] bireylere ve topluluklarına bir “edim” sunan ve sağlayan idari faaliyetlerdir.<sup>412</sup>

Anayasa Mahkemesi bir yandan, görevsel bakımdan bir girişim ve etkinliğin kamu hizmeti sayılması veya sayılmamasının yasakoyucunun görüşleri doğrultusundaki belirlemelerine göre şekillenen değişken ve göreceli bir konu olduğunu kabul etmiş, ancak bir yandan da, “bir hizmetin amacı kamu yararı ise kamu hukuku esaslarına bağlı kalacağı açıktır. Bu nedenle idarenin, toplumun yararına olarak genel ve ortak gereksinimlerini karşılamak için giriştiği etkinlikler hangi yol ve usulle yapılırsa yapılsın kamu hizmeti sayılacağından ‘kamu hizmeti’ kavramının en önemli ögesi yönetim biçimi değil, hizmetin amacı ve bunun sorumluluğunu üstlenen organın niteliğidir” görüşünü ortaya koymuştur.

Bu açıklamadan sonra, Mahkeme kamu hizmetlerini, “devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin toplumun genel ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla yürüttüğü veya buyruğu ve sorumluluğu altında başkalarına yaptırdığı etkinlikler” olarak tanımlamıştır.<sup>413</sup>

Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin özelleştirmelerle ilgili yaptığı kamu hizmeti tanımının, modern idare hukukunda kullanılan bir tanım olmayıp, 19. yüzyıl sonlarında ve 20. yüzyıl başlarında “Duguit” tarafından ortaya atılan kamu hizmeti tanımı olduğu, ancak modern idare hukukunda “niteliği gereği kamu hizmeti anlayışı” değil, göreceli bir kamu hizmeti anlayışının geçerli olduğu savunulmuştur.<sup>414</sup> Günümüzde kamu hizmeti yerine,

<sup>411</sup> Onur Karahanoğulları, (2002), *Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukusal Rejim)*, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 54.

<sup>412</sup> Lütfi Duran, (1982), *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, s. 307.

<sup>413</sup> Anayasa Mah. 'nin 26.3.1997 tarih ve 1996/63 E., 1997/40 K. Nolu kararı.

<sup>414</sup> Ali Ulusoy, (2005), “İdari Yargının Demokratik Sistem İçindeki Konumu”, *Demokrasi ve Yargı*

“asgari hizmet” kavramı getirilmekte ve bu hizmetinin sunumu piyasa koşullarına bırakılmaktadır. Ancak, kamu hizmetinin niteliği gereği “asgari” bir hizmet olamayacağı, kar etme amacıyla bağdaşamayacağı, çünkü kamu hizmetinin toplumun tüm kesimlerine düzenli olarak sunulmasının kamu yararı ve kamu düzeni ile yakından ilgili olduğu göz ardı edilmektedir.<sup>415</sup>

Ekonomik liberalizmin yerleşmesine ciddi bir engel oluşturan kamu hizmeti kavramı, 20. yüzyılın son çeyreğinde zorlama, baskı, açık verme, devletleştirme ve bürokrasi ile eş anlamda görülüp, etkinlik, verimlilik ve dinamizmi simgelediği öne sürülen özel girişimin karşıtı<sup>416</sup> olarak, “kriz” ile birlikte anılmaya başlanmıştır. “Daralma krizi” olarak nitelendirilen bu kriz, kamu hizmetinin yaşadığı ikinci büyük krizdir. İlk kriz aynı yüzyılın başlarında yaşanan “genişleme” krizidir.<sup>417</sup> Ancak, genişlediği dönemde kamu hizmeti kavramı önem ve değerini korumakta olduğundan geçmişte yaşanan krizin gerçek bir kriz sayılmayacağına belirten Uluer, günümüzde hem kamu hizmetlerine hem de kamu hizmetleri düşüncesine gerçek bir saldırı olduğundan yaşanan ikinci krizin gerçek bir kriz olduğuna işaret etmektedir.<sup>418</sup> Çünkü, kamu hizmetlerinin genişlediği ilk dönüşüm, toplumu hedefleyen dönüşüm iken, daralmaya yönelik ikinci dönüşüm ise Türkiye’de anayasal düzenlemelere dek taşınan ve toplumu karşısına alan bir dönüşümdür.

Ozansoy’un da belirttiği gibi, kendini ideolojiler ötesi konumlandıran ve piyasa

---

*Sempozyumu*, Editör: Ozan Ergül, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, s. 356-357.

<sup>415</sup> Küçük, a.g.m., s. 94-95; Kuruç’un ifadesiyle, kamu girişimciliği, kamu hizmeti ve kamu mülkiyetinden kastedilen, “bütün toplumun ekonomik ve sosyal çıkarlarının kollanması ve ona göre bu haklar ölçüsünde yükümlülüğe tabi kılınmasıdır”. Bilsay Kuruç, (1998), “Cumhuriyetin 75. Yılında Kamu Hizmeti Kamu Mülkiyeti”, *Kamu İşletmelerini Geliştirme Vakfı*, Ankara s. 27.

<sup>416</sup> Tan, Özelleştirme, s. 272.

<sup>417</sup> Onur Karahanoğulları, (2002), “Kamu Hizmetinde Kriz, Yeni Denge ve Hukuk”, *Emek Araştırmaları Dergisi*, 2002/1 (8), <http://politics.ankara.edu.tr/~karahan/makaleler/Kamuhizmeti-kriz.pdf> Erişim Tarihi: 16.10.2005

kurallarını hayatın doğal kuralları olduğunu ileri süren ve bu alanda geçerli ilkeleri tüm kamu hukukuna yansıtmaya çalışan neo- liberal düşünce, sosyal devleti ve “doğal” saydığı düzene yönelik tüm idari müdahaleleri özgürlük ve demokrasiye karşı bir tehdit olarak algılamaktadır.<sup>419</sup> Neo-liberal düşünceye göre Anayasa, “İktisat Politikası Anayasası”na dönüştürülmeli, keza “idare hukukumuzu oluşturan mevzuatın yirminci yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkan hızlı teknolojik gelişmeye, ulusal sınırları aşan sermaye hareketlerine ve çok uluslu şirketlerin uluslararası yatırım, üretim, ve dağıtım faaliyetlerine ayak uydurma esnekliğinden yoksun olması”<sup>420</sup> nedeni ile, iktisadın kurallarını bu alanda tek geçerli kanon kılacak bir hukuki yapılanmaya gidilmelidir.

Gerçekte, kamu hizmeti düşüncesine günümüzde yapılan saldırının nedeni kar getiren kamu hizmetlerinin karının özel kişiye geçmesinin amaçlanmasından kaynaklandığı<sup>421</sup>, devletin kamu hizmeti statüsü çerçevesinde yürüttüğü hizmetlerin bu kapsamdan çıkartılarak, “piyasa faaliyeti” statüsüne dönüştürülmesinin neoliberalizmin kamu hizmetlerini “metalaştırma” çabasının ilk biçimi olarak değerlendirilmektedir. Hizmetlerin rekabete açılması ile amaçlanan; hizmetlerin hukuksal statüsünün değiştirilerek bu hizmetleri yerine getirmek üzere oluşturulmuş kamu örgütlerinin bütünüyle tasfiye edilmesidir.<sup>422</sup>

Kamu hizmetlerini metalaştırma çabalarının ikinci aşamasını ise kamu yönetiminde bir reform olarak gösterilip gerçekleştirilmeye çalışılan yapısal değişimdir. Bu yapısal değişimin amacı olarak gösterilen “katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve

---

<sup>418</sup> Uluer, a.g.m., s. 253.

<sup>419</sup>Cüneyt Ozansoy, “Kamu Hizmetinde İdeolojik Boyut”, <http://www.danistay.gov.tr/3-KAMU%20HIZMETINDE%20IDEOLOJIK%20BOYUT.htm> Erişim Tarihi: 25.3.2006

<sup>420</sup> Savaş, Anayasa Mahkemesi ve Özelleştirme, s. 97.

<sup>421</sup> Uluer, a.g.m., s. 254.

<sup>422</sup> Faruk Ataay, (2005), *Kamu Reformu İncelemeleri*, Ankara Tabip Odası, Ankara, s. 33-34.

özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi” gibi söylemlere, bütçe açıkları, artan rekabet, kamu kurum ve kuruluşlarının bu rekabet sürecine ayak uyduramaması gibi dayanaklar oluşturulmuştur. “Bunlara, önce müşteri olarak tanımlanan, sonra tepkiler üzerine vatandaşa dönüştürülen bir kesimin istek ve beklentilerinin karşılanamayışı, onların hantal, bürokratik yapıdan kaynaklanan şikayetleri de eklenerek haklı bir zemin oluşturmaya da çalışılmıştır”.<sup>423</sup>

Böylece, IMF ve Dünya Bankası’nın talimatları doğrultusunda yerine getirilen devletin üretim araçlarının özelleştirilmesi sürecini, Dünya Bankası’nca da benimsenip, Türkiye’nin de imzaladığı GATS (Hizmet Sözleşmeleri Genel Antlaşması) ile, eğitim ve sağlık gibi temel “kamusal hizmetlerin”de piyasaya terk edilmesi istemi takip etmiştir. Devletin çekilip özel sektöre devredilen her kamusal hizmet için artık piyasa kuralları çalışacak, bu hizmetler alınıp satılan “metalara” dönüşecek, böylece bu hizmetlerden de artık sadece parası olan yararlanacaktır.<sup>424</sup>

Klasik anlamda, kamu hizmetini sağlamada asıl görev sahibi, yasalarla bu hizmetin görünümü kendisine verilen idarelerdir. Kamu hizmeti bu idareler adına emanet usulünde olduğu gibi kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilebileceği gibi, yasama organı tarafından belirlenmiş usul ve esaslar çerçevesinde özel kişiler tarafından da yürütülebilmektedir. Kamu hizmetinin imtiyazda olduğu gibi bir sözleşme ile özel kişilere gördürülmesi istisnai bir usuldür.<sup>425</sup> İmtiyaz usulünde tekel niteliğinde olan bir kamu hizmeti, ilgili idare ile sözleşme yapan bir anonim şirket tarafından yerine getirilmektedir.

<sup>423</sup> Yüksel Akkaya, (2004), “Kamuda Reform Mu Bir Yıkım Harekatı Mı?,”

<http://www.sosyalhinetuzmani.org/kamureformu.htm> Erişim Tarihi: 20.4.2006

<sup>424</sup> a.k.

<sup>425</sup> Küçük, a.g.m., s. 94.



Ayrıca idareye ait olduğu kabul edilen yaptırım uygulama, kamulaştırma yapılmasını isteme hakkı gibi hizmetin yürütülebilmesi için gerekli ancak o kadar üstün yetkiler de imtiyaz sahibine geçmektedir. Belli bir süre için verilen imtiyaz hakkı sözleşmede belirtilen sürenin dolması ile sona ermekte ve hizmete ilişkin tüm malvarlık kendiliğinden idareye devredilmektedir. İmtiyaz usulünde, kamu hizmetine egemen olan, süreklilik, eşitlik, düzenlilik vs. ilkelerin yükümlüsü hizmeti üstlenen şirket olmaktadır.

Piyasaya sunulduğunda özel kesime önemli gelir getirecek düzeyde hizmetlerin kamu hizmeti kapsamından tamamen çıkarılmasına yönelik Türkiye’de önemli çabalar harcanmıştır. Bu konudaki en önemli girişim 3974 sayılı Yasa ile yapılmıştır. Yasa’nın 1. maddesiyle 3291 sayılı Yasa’ya eklenen 5 ek maddede yöntemle birlikte temel iki konu, a. TEK’in hisse ve varlıklarının satılarak özelleştirilmesi, b. Yapılacak sözleşmelerin “özel hukuk hükümlerine bağlı” olacağı ve “imtiyaz sözleşmesi” sayılmayacağına yöneliktir.

Bu yasayla öncelikle yapılmak istenen; enerjinin kamu hizmeti kapsamından tamamen çıkarılması ve TEK’e ait tüm hisse ve varlıkların özel sermayeye satılması olmuştur.

Yasa’nın Anayasa’ya aykırılığı iddiasıyla açılan davada Anayasa Mahkemesi, çağdaş kamu hizmeti kavramına giren hizmetlerin yalnızca klasik devlet etkinlikleri ile sınırlandırılmayacağına işaret etmiş ve kamu hizmetini şu şekilde tanımlamıştır: “En geniş tanıma göre kamu hizmeti devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir”.<sup>426</sup>

Mahkeme, “kuşkusuz, Anayasa kurallarına uygun olmak koşulu ile, kamusal

<sup>426</sup> Anayasa Mah.’nin 9.12.1994 tarih ve 1994/43 E., 1994/42-2 K. Nolu kararı.

gereksinimlerin gerekli kıldığı durumlarda yasama organı herhangi bir alanı yasal statü içine alarak kamu hizmeti kurabilir. Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin anayasal denetim görevini yerine getirmesindeki değerlendirmeleri saklıdır” görüşündedir.<sup>427</sup>

Mahkeme'ye göre, bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığı, hizmetin “niteliğine” bakılarak saptanabilir. Bu çerçevede, toplumsal yaşamın zorunlu gereksinmelerini karşılayan hizmetler, nitelikleri gereği kamu hizmetleridir. Düzenlilik ve süreklilik kamu hizmetinin önemli öğelerinden birini oluşturmaktadır. Çünkü, bunların yokluğu toplum yaşamını altüst eder. Bir hizmetin ülkesel, yöresel veya toplumun bir kesimi için söz konusu olması onun kamu hizmeti olma niteliğini etkilememektedir. Bu gerekçelerle Mahkeme, kamu yararına dönük, toplumun ortak gereksinmesinin karşılanmasına yönelik, düzenli ve süreklilik özelliği taşıdığından elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımını ile ilgili etkinliklerin kamu hizmeti kapsamında olduğuna karar vermiştir.<sup>428</sup>

“Niteliği gereği kamu hizmeti” olan bir hizmetin yasalarla bu kapsamdan çıkarılamayacağını açıkça vurgulanan Anayasa Mahkemesi, TEK'in doğal zenginlik ve kaynaklardan yararlanarak elektrik üreten teşebbüs, teşekkül, kuruluş, müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimlerinin satışı ile, bunların yararlandıkları doğal zenginlik ve kaynakların da işletme hakkının süresiz devredilmesine olanak verildiğinden TEK'in mülkiyetin devri yöntemiyle özelleştirilmesine yönelik düzenlemelerin Anayasa'nın 168. maddesine de aykırı olduğunu saptamıştır.<sup>429</sup>

Anayasa'nın 168. maddesi ve Anayasa Mahkemesi'nin kararı karşısında TEK'in satış yoluyla özelleştirilmesinin yolunun kapanması üzerine bu kez, “işletme hakkının devri

---

<sup>427</sup> Aynı karar.

<sup>428</sup> Bu kararında Anayasa Mahkemesi ayrıca, “...kişilerin su, elektrik, havagazı gibi ihtiyaçlarının karşılanması önemli kamu hizmetlerinden” olduğuna ilişkin 26.3.1974 tarih ve 1973/32 E., 1974/11 K. sayılı kararına da yollama yapmıştır.

yöntemi” ile ve idare hukuku kuralları dışlanarak özelleştirmelere girişilmiştir.

3974 sayılı Kanun ile 3291 sayılı Kanun’a eklenen ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile enerji alanında faaliyet gösteren iktisadi devlet teşekküllerinin, “bu Kanuna dayanarak veya diğer kanunların özel sektörün yeni enerji üretim, iletim ve dağıtım tesisleri kurma ve işletmelerini veya mevcutların işletme haklarını devir almalarını” öngören hükümlerine göre, üçüncü kişilerle yapacakları sözleşmelerin, özel hukuk hükümlerine bağlı olacağı ve imtiyaz oluşturmayacağı hükmü, 3974 sayılı Kanun ile 3291 sayılı Kanun’a eklendiğinden 3291 ve 3096 sayılı Kanunlar uyarınca düzenlenen sözleşmeleri kapsamıştır.

Gerek 3974 sayılı Yasa, gerekse Anayasa’ya aykırılığına ilişkin bir dava açılmadığından anayasal denetimi yapılmayan 3096 sayılı Yasa’da, özel hukuk hükümlerine bağlı sermaye şirketi statüsüne sahip yerli ve yabancı şirketlerin elektrik üretim, iletim ve dağıtım ile görevlendirilmesine ilişkin düzenlemeler Yap İşlet Devret<sup>430</sup> modelini içermekte, belli süre ile tesislerin işletme hakkının devrini öngörmektedir.

“Dünyada ‘Türk Modeli’ olarak ve bunu icat etmekle övünen bir siyaset adamının ismi ile beraber anıldığı söylenen”<sup>431</sup> Yap İşlet Devret modeli aslında kamu hizmetinin görülüş biçimlerinden olan imtiyazdan başka bir şey olmadığı halde, yasalarda

<sup>429</sup> Anayasa Mah.’nin 1994/43 E., 1994/42-2 K. Nolu kararı.

<sup>430</sup> “Yap-işlet-devret yöntemi (kimilerince, sonradan icat edilmiş ‘özel bir finansman modeli’ olduğu öne sürülse de), Osmanlı İmparatorluğu döneminden beri uygulanan; devlet kaynaklarının yetersiz olması nedeniyle, söz konusu yatırımın yüklenici tarafından gerçekleştirildiği, yatırımcının bu giderlerini karşılamak amacıyla tesisi belirli bir süre işlettiği ve sonra da, ilk günkü biçimiyle devlete devrettiği modelin adıdır ve özü gereği doğrudan ‘imtiyaz sözleşmesi’dir. Osmanlı İmparatorluğu’ndan miras kalan acı deneyimleri nedeniyle Türkiye Cumhuriyeti ‘imtiyaz sözleşmeleri’ konusunda daima ‘hassasiyet’ göstermiş; bu sözleşmeler, 1924 Anayasası’nda TBMM, 1961 ve 1992 Anayasalarında da Danıştay denetimine tâbi kılınmıştır.” 4180 sayılı Kanun ile ilgili olarak Mümtaz Soysal ve 112 Milletvekilinin Anayasa Mahkemesi’ne açtığı davanın dilekçesinden alınmıştır.

<sup>431</sup> Özay, a.g.e., s. 259.

imtiyaza yeni isimler<sup>432</sup> konularak imtiyaza ilişkin hukuki rejimin dışına çıkılmaya çalışılmıştır.

Kamu hizmetlerinin imtiyaz yoluyla özel kişilere gördürülmesi hukuken mümkün olduğu halde yerli ve yabancı sermayenin bu alanlara girmeden önce kendisini daha güvenceli konuma yerleştirecek hukuksal bir çerçeve talebi yani, imtiyaz ile ilgili sözleşmelerin kamu hukuku kapsamında yer alması ve idari yargının “kamu yararı” ölçütünü öncelikle dikkate almasının verdiği rahatsızlık bu çabaların ortaya çıkmasında tek etken olmuştur.

Kamu hizmetinin özel kişiler tarafından yerine getirilme yöntemlerinden biri olan imtiyazı Anayasa Mahkemesi, 3974 sayılı Kanun ile ilgili olarak verdiği kararda şöyle tanımlamıştır: “Kamu hizmetinin, sermaye, kâr, hasar ve zararı özel hukuk kişisine ilişkin olarak idarenin gözetim ve denetimi altında genellikle çok uzun süreli bir ‘idarî sözleşme’ uyarınca özel hukuk kişilerince yürütülmesine imtiyaz denir”. Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri de yine aynı kararda, “konusu, kamu hizmetinin kurulmasını ve/veya işletilmesini bir özel kişiye devretmek olan sözleşmeler” olarak tanımlanmıştır.<sup>433</sup>

İmtiyazın, kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülme usullerinden biri olması nedeniyle, imtiyaz sözleşmesinin Anayasa’nın 155. maddesi gereğince Danıştay incelemesinden geçirilerek uygun bulunması ve bu sözleşmeden kaynaklanan uyuşmazlıkların yönetsel yargıda çözümlenmesi o dönemde anayasal bir zorunluluktur.

3974 sayılı Kanun’un anayasal incelemesi sırasında Doğru Yol Partisi adına

---

<sup>432</sup> İl Han Özay’ın saptamasıyla, “bu modele ‘imtiyaz’dan başka bir isim verilmesinin başlıca iki nedeni vardır. Birincisi ‘imtiyaz’ sözcüğünün tarihsel anlamı ve boyutları içinde hemen ‘kapitülasyonlar’ ile çağrışım yapması ve birçok çevrede alerji uyandırması ise [de] asıl önemli olan ikincisi, başta Anayasa olmak üzere konu ile ilgili yasal düzenlemelerle belirlenen sistemde öngörülmüş bulunan ‘usul’ kurallarının bertaraf edilmesi arzusudur”. Özay, a.g.e., s. 260.

<sup>433</sup> Anayasa Mah. nin 1994/43 E., 1994/42-2 K. Nolu kararı.

Tansu Çiller tarafından Anayasa Mahkemesi'ne gönderilen 12.5.1994 tarihli yazıda; her ne kadar Anayasa'da imtiyaz sözleşmelerinin denetim görevi Danıştay'a verilmiş olsa da, Anayasa'da imtiyaz sözleşmelerinin tanımının yapılmadığı ve bu nedenle, imtiyaz sözleşmelerinin ne olduğunun Anayasa'ya değil, bunu düzenleyen yasa hükümlerine bakılarak saptanması gerektiği yönünde düşünce ileri sürülmüştür.

Ancak, Anayasa Mahkemesi ileri sürülen bu görüşe karşı şu değerlendirmeleri yapmıştır:

Anayasa yargısı alanında bir hizmetin 'kamu hizmeti', bir sözleşmenin de 'imtiyaz sözleşmesi' olup olmadığı yasaya değil, niteliğine bakılarak saptanabilir. Eğer bir kamu hizmeti uzun süreli olarak özel girişime gördürülecekse, düzenlenen sözleşme imtiyaz sözleşmesi niteliğindedir. Yasal düzenlemeler bu niteliği değiştirici etki yapamaz. Ters durum, Anayasa'nın yargıya ve ödenetime ilişkin kurallarıyla bağdaşmaz. Öte yandan, hukuk devleti ilkesi, yürütmenin ve yasamanın tüm işlemlerinin yargısal denetime bağlı tutulmasını gerektirir ki idarî yargı ve Anayasa yargısı bunun için öngörülmüştür. Kuşkusuz, düzenleme yetkisi yasama organındır. Ancak, bu yetkinin kullanılması anayasal ilke ve kurallarla sınırlıdır. Anayasa'ya uygunluk denetiminde yetkinin anayasal sınırlar içinde kullanılıp kullanılmadığı belirlenirken, kimi saptamalar yapmak, kimi yargılara varmak gerekir. Anayasal denetime, Anayasa'da olmayan sınırlar getirilirse denetim amacından uzaklaşır ve anlamsız kalır.<sup>434</sup>

Bu değerlendirme, kamu hizmetine ilişkin hukuki rejimin yasalarla değiştirilemeyeceğini açıkça ortaya koymuştur.

3974 sayılı Yasa, 1984 tarihinde çıkarılan ve Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmadığı için anayasal denetimi yapılamayan 3096 sayılı Yasa'ya<sup>435</sup> göre yapılan sözleşmeleri de kapsadığından, 3974 sayılı Yasa'ya ilişkin kararında Mahkeme ayrıca 3096 sayılı Yasa ile ilgili değerlendirme de yapmıştır:

3096 sayılı Yasa ile düzenlenen yap-işlet-devret yönteminin kamu hizmeti imtiyazından, bu Yasa'ya göre yapılan görevlendirme ve işletme hakkının devri sözleşmelerinin

<sup>434</sup> Aynı karar.

<sup>435</sup> Kamu hizmeti olan elektrik üretim, iletim ve dağıtımının yerli ve yabancı özel şirketler tarafından yapılmasına yönelik çıkarılan 3096 Sayılı yasada "görev" ve "görevlendirme" ifadeleri kullanılmıştır.

de kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinden başka bir şey olmadığı görülür. Gerçekten, Yasa ile getirilen yöntem, ayrıcalığın (imtiyazın) tüm öğelerini içermektedir. Sermaye, riski de kendisinin olmak üzere özel hukuk kişisi tarafından konulacak ve idare ile aralarında en çok 99 yıl süreli bir idarî sözleşme yapılacaktır. Yönetimin (idarenin) hizmet konusunda gözetim, denetim, yaptırım uygulama ve yararlanacaklardan alınacak bedeli belirleme yetkileri vardır. Yasa'ya göre süre sonunda tüm tesisler ve mallar borçtan arınmış olarak idareye geçecektir. Bu arada 3096 sayılı Yasa'daki "görevlendirme" sözcüğünün, yapılan sözleşmeleri imtiyaz sözleşmesi kapsamı dışına çıkarıp Danıştay ödenetiminden geçmemesini sağlamak için kullanıldığını vurgulamakta yarar bulunmaktadır.<sup>436</sup>

Bu açıklama ile Mahkeme, imtiyazın unsurlarını taşıyan sözleşmelerin, farklı isimler verilerek kamu hizmeti ve kamu hizmetinin tabi olduğu hukuki rejim kapsamı dışına çıkarılmasına izin vermemiştir. Anayasa Mahkemesi'ne göre, yasalarla veya uygulamada sözleşmenin unsurlarını değiştirerek, çeşitlendirerek yeni sözleşme biçimleri yaratılabilir. Ancak, bu sözleşme tiplerinin hukuki rejimi, Anayasa'daki imtiyaz rejiminden farklılaştırılmaz.<sup>437</sup>

Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin bu kararına rağmen, daha sonra çıkarılan 3996 sayılı Kanun'da<sup>438</sup> da, idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında yapılacak sözleşmenin imtiyaz teşkil etmeyeceği ve özel hukuk hükümlerine tabi olacağı hükmü yeniden getirilmiş ve ayrıca bu Kanun'a göre yapılacak yatırım ve hizmetler hakkında imtiyazı düzenleyen kanunların uygulanmayacağı da belirtilmiştir. Anayasa Mahkemesi, 3974 sayılı Kanun'un iptal gerekçelerini tekrarlayarak, bu hükümleri de Anayasa'ya aykırılıktan iptal etmiştir.<sup>439</sup>

<sup>436</sup> Anayasa Mah.'nin 1994/43 E., 1994/42-2 K. Nolu kararı.

<sup>437</sup> Karahanoğulları, a.g.e., s. 333.

<sup>438</sup> Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun (RG: 21959-13/06/1994).

<sup>439</sup> Anayasa Mah.'nin 28.6.1995 tarih ve 1994/71 E., 1995/23 K. Nolu kararı; 3996 sayılı Yasa'ya dayalı olarak görevlendirilen Enron, Doğa Enerji, Unımar ve Birecik projeleri Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararları geriye yürütülemediği gerekçesi ile durdurulmamış ve imtiyaz sözleşmeleri olmalarına rağmen

Daha sonra Mahkeme'nin kararını etkisizleştirmeye yönelik çabalar dikkat çekici biçimde yoğunlaşmıştır; 3996 sayılı Kanun'a karşı iptal davasının açıldığı ancak henüz sonuçlanmadığı 1 Ekim 1994 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren bir Bakanlar Kurulu Kararı<sup>440</sup>, Anayasa Mahkemesi'nin 3996 sayılı Kanun'un söz konusu maddelerini iptal etmiş olmasına rağmen değiştirilmemiştir. Anayasa Mahkemesi'nin verdiği iptal kararının Resmi Gazete'de yayınlanmasından 5.5 ay sonra yürürlüğe giren 4180 sayılı Kanun'la<sup>441</sup> Bakanlar Kurulu'nun bu karara gönderme<sup>442</sup> yapılarak Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği imtiyazın hukuki rejimine ilişkin değişikliklere yeniden yasallık kazandırılmıştır.

4180 sayılı Yasa'nın söz konusu hükümlerinin; “Anayasa’yı ve Anayasa Mahkemesi kararlarını çiğnemeyi “âdet” haline getirenler [...] hukuksal açıdan Anayasa Mahkemesi kararlarının nasıl uygulanamaz hale getirileceğine ‘örnek’ olacak biçimde, Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği düzenlemeyi içeren Anayasa'ya aykırı bir Bakanlar Kurulu kararı, yasa maddesi yapılmıştır”<sup>443</sup> ifadeleri ile iptali istenmiştir. Mahkeme önceki

---

Danıştay denetimine tabi tutulmamıştır. Ali Yiğit, (2001), “Küreselleşme ve Elektrik Enerjisi”, “Küreselleşmenin” Enerji Sektöründe Yapısal Değişim Programı ve Ulusal Enerji Politikaları, Türkiye III. Enerji Sempozyumu, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, s. 47.

<sup>440</sup> Bakanlar Kurulu'nun, “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli çerçevesinde Yaptırılması Hakkında 3996 Sayılı Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar”ı.

<sup>441</sup> 4180 sayılı “3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” (RG: 4.9.1996/22747).

<sup>442</sup> 4180 sayılı Yasa'nın 11. maddesinde yer alan “Bu Kanunun 4 üncü maddesine istinaden yürürlüğe konulan Bakanlar Kurulu Kararında belirlenen esas ve usuller uyarınca aktedilen sözleşmeler...” ifadesine yapılan gönderme.

<sup>443</sup> Davanın dilekçesinde, “her ticarî şirket, ‘kâr’ saikiyle hareket eder ve yapacağı yatırımın karşılığını mümkün olan en kısa sürede ve en çok biçimde almak ister. Ama, bağımsız bir devletin bu amaca alet olması düşünülemez. Çünkü devlet, bu yatırım karşılığında, söz konusu şirketin kârını maksimize etmenin yollarını bulmakla değil, kamunun yarar ve çıkarını korumakla yükümlüdür. Yapılan imtiyaz sözleşmelerinde kamu yararının kollanıp kollanmadığını denetleyecek olan da, Danıştay'dır” denilmektedir.

karar gerekçeleriyle, ilgili hükümlerin iptaline karar vermiştir.<sup>444</sup>

Elektrik hizmetlerinin imtiyaz kapsamında çıkarılması yasalarla sağlanamayınca bu kez aynı amacı taşıyan yönetmelikle düzenleme yapılma yoluna gidilmiştir. Bakanlar Kurulu'nun 08.06.1996 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan 96/8269 sayılı Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi Hakkında Kararı ile elektrik santrallerinin “Yap-İşlet” yöntemi ile imtiyaz oluşturmayacak biçimde yaptırılmasına ilişkin bir yönetmelik çıkarılmış ve yönetmeliğe göre 11 termik santral için ihale açılmıştır. Bu yönetmeliğe karşı açılan davada Danıştay'ın yürütmeyi durdurma kararı vermesi üzerine, esasa ilişkin karar beklenmeden çıkarılan ve Yap-İşlet modeli öngören 4283 sayılı Yasa'ya<sup>445</sup> eklenen geçici bir madde ile yasa çıkmadan önce açılmış olan ihaleye verilen teklifler geçerli sayılmış ve bu kapsamda dört sözleşme imzalanmıştır.<sup>446</sup>

Kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesine yönelik sözleşmelere ilişkin hukuki rejimin değiştirilmesine yönelik hukuka aykırı, “hukuk devleti ilkesini” çiğneyen ısrarlı çabaların Anayasa Mahkemesi'nin kararları karşısında sonuçsuz kalması üzerine, çözüm olarak Anayasa'da, uluslararası tahkimi de kapsayacak şekilde değişiklik yapılması öngörülmüştür.

<sup>444</sup> Anayasa Mahkemesi önce 1996/63 E., 1997/3 K. Nolu kararıyla yürürlüğü durdurmuş daha sonra 1996/63 E., 1997/40 K. Nolu kararı ile iptal etmiştir.

<sup>445</sup> Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun (RG: 19.7.1997/23054).

<sup>446</sup> Mümtaz Soysal-İlter Ertuğrul, (1999), *Kamu Hizmeti ve Tahkim*, Kigem, Ankara, s. 17-18; YİD, Yİ ve İHD modelleri, işletmecileri “görevli” sayan ve onlara hemen hemen hiçbir işletme riski bırakmayan uygulamalardır. Modellere verilen güvenceler ve rekabete olanak tanımayan fiyat politikaları; kurulmaya çalışılan serbest enerji piyasasının işleyişini engelleyen YİD, Yİ ve İHD projelerinde kamu yararını gözetmeyen, hatalı ve usulsüz çok sayıda işlem ve uygulama saptanmıştır. Bkz. T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, (2003), *Elektrik Enerjisi Üretimi Alanında Sürdürülen Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) ve İşletme Hakkı Devri (İHD) Uygulamaları Hakkında Araştırma Raporu Özeti*, [http://www.cankaya.gov.tr/tr\\_html/DDK/enerji.htm](http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/DDK/enerji.htm) Erişim Tarihi: 25.7.2005



Ancak, bu yönlü bir Anayasa değişikliği istekleri toplumun çeşitli kesimlerinde önemli tartışma ve itirazlara neden olmuştur. Tüm milletvekillerine gönderilen yazılar ile o tarihte parlamentoda bulunan partilerin hiç birisinin 18 Nisan 1999 Yerel Seçimleri'nde, uluslararası tahkimi sağlayıcı yönde Anayasa'da değişiklik yapmak üzere halktan yetki istemediği, bu yönde Anayasal değişiklik yapılabilmesi için referanduma gidilmesi gerektiği<sup>447</sup> belirtilmiş, 13 Ağustos 1999'da ülke genelinde bir günlük iş bırakma eylemi yapılmış,<sup>448</sup> ancak her şeye rağmen Anayasa'nın devletleştirme ile ilgili 47., idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı denetimini düzenleyen 125. ve Danıştay'ın oluşumu ve yetkilerini içeren 155. maddelerini değiştiren Anayasa değişikliğine ilişkin<sup>449</sup> 4446 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”, 13 Ağustos 1999 tarihinde TBMM'de temsil edilen 5 siyasi partinin de desteği sonucunda ezici bir çoğunlukla<sup>450</sup> kabul edilerek 14 Ağustos 1999 tarihli Resmi Gazete'de

<sup>447</sup> Elektrik Mühendisleri Odası, (1999), *Uluslararası Tahkim*, Ankara, [http://www.emo.org.tr/eski/merkez/raporlar/tahkim\\_raporu.html](http://www.emo.org.tr/eski/merkez/raporlar/tahkim_raporu.html)

<sup>448</sup> Türk Telekom tamamen iş bıraktı, telefon arızaları giderilemedi, posta işletmesi çalışmadı, banliyö seferleri yapılmadı, hastaneler, acil ve doğum hizmetleri dışında durdu, vergi dairelerinde memurlar iş yavaşlattı, çöpler toplanmadı. <http://arsiv.hurriyetim.com.tr/hur/turk/99/08/14/ekonomi/01eko.htm> Erişim Tarihi: 17.1.2005

<sup>449</sup> “Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartname ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların ulusal ve uluslararası tahkim yoluyla çözümlenmesine olanak tanıyan Anayasa değişikliği teklifi, 20 Temmuz 1999 Salı günü 287 milletvekilinin imzası ile TBMM Başkanlığı'na sunuldu. Teklifte, DSP Genel Başkanı ve Başbakan Bülent Ecevit, MHP Genel Başkanı ve Başbakan Yardımcısı Devlet Bahçeli ve ANAP Genel Başkanı Mesut Yılmaz'ın imzaları da yer aldı.” <http://www.belgenet.com/belge/tahkim.html> Erişim Tarihi: 17.1.2005

<sup>450</sup> “448 kabul, 45 ret, 11 çekimser, 2 boş oy kullandı. Tahkimin rekor oyla benimsenmesine hükümetin, muhalefetle yaptığı anlaşma etkili oldu. Muhalefet ile hükümet temsilcileri geçen hafta içinde üç gün süreyle yaptıkları görüşme maratonu sonunda Tahkim yasası ile Siyasi Partiler Yasası değişikliğinin (Necmettin Erbakan, Şevket Kazan, Ahmet Tekdal, Hasan Hüseyin Ceylan, İbrahim Halil Çelik ve Şevki Yılmaz'ı kurtarıp, partilerinin kapatılmasını da önleyen) içiçe görüşülmesi ve hükümet ve muhalefet partilerinin her iki değişikliğe de kabul oyu vermelerinde uzlaşmışlardı. Hükümet ile muhalefet arasındaki anlaşmanın bozulmadan sonuçlanmasıyla tahkim konusundaki Anayasa değişikliği referanduma gerek bırakmayan bir

(Sayı: 23786) yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Anayasa değişikliği 367'den fazla oyla kabul edildiğinden referanduma da sunulmamıştır.

Yapılan bu Anayasa değişikliği ile, Anayasa'nın 47. maddesinin kenar başlığı, "Devletleştirme ve Özelleştirme" şeklinde değiştirilerek 3. fıkra olarak; "Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılacağı veya devredilebileceği kanunla belirlenir" hükmü eklenmiştir.

Anayasa'nın 125. maddesinin 1. fıkrasının sonuna "Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılik unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir" hükmü eklenerek imtiyaz sözleşmelerinin tahkim yoluyla çözülme yolu açılmıştır.<sup>451</sup>

Tahkime ilişkin değişikliğin genel gerekçesinde şunlar belirtilmiştir:

[...] bütçe kaynakları kıt, ihtiyaçları sınırsız olan ülkelerde, tabii kaynakların işletilmesi, çağdaş teknolojilerin ekonomiye kazandırılması amacıyla yabancı sermayenin yatırım yapmaya teşvik edilmesi, kalkınma yolunda önemli bir araç oluşturmaktadır. Ülkemizin, yüksek teknoloji ve büyük finansman gerektiren alt yapı yatırımlarında karşılaşılan bazı sorunlar, yabancı sermayenin yatırım yapma konusunda çekingen davranmasına neden olmaktadır. Bu sorunlar arasında kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların çözümü, önemli bir yer tutmaktadır. Günümüzde bu tür uyuşmazlıklar bakımından tahkim, uluslararası düzeyde gittikçe yaygınlaşan bir kurum haline gelmiştir.<sup>452</sup> [...] evrensel hukukun benimsediği ve uyguladığı kavram ve kurumlara

---

çoğunlukla kabul edilmiş oldu." <http://arsiv.hurriyetim.com.tr/hur/turk/99/08/14/gundem/05gun.htm>

<sup>451</sup> "Uluslararası tahkimle ilgili olarak gözden uzak tutulması gereken bir husus da, tahkimin anayasal hüküm haline gelmesinden çok önce, Türkiye'nin 17.12.1994 tarihinde imzaladığı Avrupa Enerji Şartı Konferansı Nihai Senedi'yle tahkimin koşulsuz olarak kabul edilmiş olmasıdır. Ancak, bu konferansa katılan ülkelerden 50'si ve AB üyesi 24 ülke tahkimin bazı koşullarını kabul etmemiştir (Örneğin, ABD, Kanada, Yunanistan, Rusya Federasyonu). Türkiye, bazı ikili anlaşmalarla da, karşılıklı yapılacak yatırımlarda tahkimi kabul etmiş idi." Küçük, a.g.m., s. 94.

<sup>452</sup> "Serbest piyasa ekonomisinin en büyük savunucusu ve dünya ekonomisinin en büyüğü olan ABD bile

hukukumuzda da yer verilmesi gerekmektedir. ... Özetle, Anayasanın konuya ilişkin hükümlerinin, Ülkemizin ihtiyacı olan yatırım ve hizmetlerde uygulanacak evrensel ilke ve uygulamalara paralel bir biçimde değiştirilmesi<sup>453</sup> zorunlu hale gelmiştir. Ülkemizin kalkınması için büyük önem taşıyan çağdaş hukuk ilkelerine Anayasamızda da yer verilmesi amacıyla bu Kanun Teklifi hazırlanmıştır.<sup>454</sup>

Anayasa'nın 155. maddesinin 2. fıkrası ise, "Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir" şeklinde değiştirilerek, imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri, Danıştay'ın inceleme yapacağı konular arasından çıkarılarak; görüş bildirme düzeyine indirgenmiştir.<sup>455</sup>

Bu Anayasal değişikliklerle, kamu hizmetine ilişkin sözleşmelerin hukuki rejimi değiştirildiği gibi aynı zamanda yargı düzeninde de köklü değişiklik yapılmak istenmiştir.

---

hakemlik (Tahkim) kurumunu anayasal kurum haline getirmemiş ve kendi ulusal yargısının hükümlerinden vazgeçmemiştir. Bugün ABD'de NAFTA (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması) anlaşmasının 1994 yılında imzalanmasının ve Temsilciler Meclisi ile Senato'da oylanmasının ABD Anayasasına aykırı biçimde yapıldığı en üst hukuk kurumlarında ve ABD'li hukukçular arasında yoğun olarak tartışılmaktadır." Elektrik Mühendisleri Odası, Uluslararası Tahkim, a.g.i.s.

<sup>453</sup> "Hukuk çağa göre gelişir fakat ilkelerinin ya hiç değişmemesi veya ancak çağdaş uygarlık düzeni ve bilimin zorunlu kıldığı değişmeye uğraması gerekir. Ne yazık ki her 'değişme'yi 'reform' ya da 'devrim' zanneden bir anlayışın 'gelişme' ile 'değişme'yi eşanlamda sayması hukuku ortadan kaldırmaya yetmektedir." Özay, a.g.e., 448 Nolu dipnot, s. 318.

<sup>454</sup> 155. maddeye ilişkin değişikliğin madde gerekçesinde ayrıca, benzer bir hükmün, 1924 Teşkilatı Esasiye Kanununun 51. maddesinde de yer aldığı kayda değeri olduğu belirtilmektedir. Ancak 1924 Anayasasının 51. maddesinde yer alan bu hükmün yanı sıra 26. maddesinde de imtiyaz sözleşmelerini onaylama yetkisinin TBMM'ne ait olduğu hükmü yer almaktadır. Aybay'ın da ifade ettiği gibi; "Anayasa değişikliği ile Danıştay'ın konumu, 1924 Anayasasındaki konuma geri döndürülmek isteniyor ama, 1924 metnine göre son sözü söylemek yani imtiyaz sözleşmelerini 'onaylamak' yetkisine sahip olan T.B.M.M.'nin yerine kimin geçeceğine değinilmiyor. Anlaşılan o ki, bu konu bakanların, siyasilerin, bürokratların takdirine bırakılıyor. Kamu hizmetleriyle doğrudan ilgili halk da, Danıştay gibi devre dışı kalıyor". Aybay, a.g.m., s. 56.

<sup>455</sup> Danıştay'ın, incelemeleri sırasında sözleşme metninden tahkim koşulunu çıkaran kararları ile ortaya çıkan

Anayasa'nın 47. maddesi ile ilgili değişiklikle, gerçekte değiştirilmek isteneni Karahanoğulları şu şekilde açıklamaktadır<sup>456</sup>:

[...] kamu hizmetini konu alan sözleşme, kamunun yargısal müdahale alanından uzaklaştırılarak taraflararası bir ilişki (saf bir sözleşme) olarak algılanmakta ve bireyler arası ilişkilerin yargı düzenine, adli yargı düzenine aktarılmaktadır. İdari yargının, sözleşmenin tarafı olmasa bile yeterli ilgi bağı kuran (*locus standi*) bireylere sözleşmeye karşı dava açma imkanının getirdiği rahatsızlık böylece aşılmaya çalışılmıştır.

Üstelik, klasik kamu hizmeti ortadan kaldırılarak, her yasa koyucunun bir kamu hizmeti tanımı yapabilmesi ve tüm hizmetlerin piyasa malı gibi değerlendirilmesi olanağı da sağlanmıştır.<sup>457</sup>

“Kuralsızlığın kurallaştırıldığı bir kurumun, hukuk kurumu hem de çağdaş bir hukuk kurumu olarak sunulması”na<sup>458</sup> yönelik, Anayasa'nın 125. maddesi ile ilgili değişiklik ise “Anayasa'daki hukuk düzenini değiştirme anlamına” gelmekte ve hukuk devletinin anayasal anlamını zedelemektedir.<sup>459</sup> Çünkü, yönetenlerin her türlü işlem ve eylemlerinin yargı denetimine tabi olduğu devlet, “hukuk devleti” olarak nitelendirilebilir ve hukukun üstünlüğünden söz edilebilir. Yönetimin işlem ve eylemlerinin yargı denetiminden uzaklaştırıldığı ölçüde hukuk devleti olmaktan da uzaklaşılır.<sup>460</sup> Gerçekten de Aybay'ın da işaret ettiği gibi tahkim<sup>461</sup> “kapalı kapılar arkasında”<sup>462</sup> işlediğinden, kamu

---

'engeller' ortadan kaldırılmak istenmiştir.

<sup>456</sup> Karahanoğulları, a.g.e., s. 339.

<sup>457</sup> Yiğit, a.g.m., s. 51.

<sup>458</sup> Elektrik Mühendisleri Odası, Uluslararası Tahkim, a.g.i.s.

<sup>459</sup> Soysal-Ertuğrul, a.g.e., s. 27.

<sup>460</sup> Necmi Yüzbaşıoğlu, (2002), “Oluşturulmakta Olan Avrupa Anayasası Doğrultusunda 1982 T.C. Anayasasında yapılması gereken Değişiklikler”, *Anayasa Reformları ve Avrupa Anayasası*, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, s. 133.

<sup>461</sup> Tahkim kısaca, bir hukuksal çelişmenin, yetkili mahkeme yerine “özel” yöntemlerle çalışan bir “hakem” yada “hakem kurulu”nda çözümlenmesidir.

<sup>462</sup> “Mahkemelerde duruşmalar herkese açıktır” (1982 Any. md.141/1- İYUK md. 18- AİHS md. 6/1) ancak “genel ahlakın veya kamu güvenliğinin kesin olarak gerekli kıldığı hallerde” duruşmalar kapalı yapılabilir.

hizmetleri ile ilgili bir çekişmeye ilişkin yargılamanın tahkime bırakılarak “kamudan gizli” tutulması, Aybay’ın ifadesi ile “affedilemez bir çelişki” dir.<sup>463</sup>

Üstelik, Anayasa’da yer alan “ulusal yargı” ve “ulusal egemenlik” ilkesi ile ulusal yargıyı bir kenara atan “uluslararası tahkim” Anayasa’da hüküm çelişkilerine neden olmaktadır.<sup>464</sup>

Kaldı ki, Tan’ın saptadığı gibi, 125. maddedeki değişiklikle yasa koyucuya idarenin yapacağı sözleşmenin özel hukuk sözleşmesi olduğunu belirleme yetkisi verildikten sonra, ayrıca bunlardan doğacak uyuşmazlıklarda tahkime gidilip gidilemeyeceğini belirleme yetkisinin verilmesine de gerek yoktur. Çünkü, özel hukuk sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklarda tahkime gidip gitmeme tarafların iradesine kalmış bir konudur.<sup>465</sup> Bu nedenle Tan haklı olarak şu soruyu sormaktadır; “yasa koyucu bugüne dek yargı organlarının ‘imtiyaz sözleşmesi’ saydığı sözleşmeleri ‘özel hukuk sözleşmesi’ olarak nitelendirme olanağına sahip kılındığına göre, artık Danıştay’dan düşüncesini bildirmesi istenecek ‘imtiyaz şartlaşma ve sözleşmesi’ olacak mıdır?”<sup>466</sup>

4446 sayılı Yasa’yla yapılan Anayasa değişiklikleri ile genel olarak; kamu hizmeti alanı ve kamu hukuku alanı daraltılıp, piyasa alanı ve özel hukuk alanı genişletilmiş, kamu yararının kişisel yarar karşısındaki üstünlüğünden vazgeçilmiştir. Kamu hukukunun içeriği boşaltılmış, böylece hukuk da “özelleştirilmiştir”.<sup>467</sup> Üstelik, kamu hukuku yerine öngörülen özel hukuk, ulusal özel hukuk olmayıp küresel sermayenin karlılığını hedefleyen ve uluslararası anlaşmalarla biçimlendirilen küresel bir özel

<sup>463</sup> Rona Aybay, (1999), “Kamu hizmeti Alanında Tahkime Yer Yoktur”, *Mülkiye*, Cilt: XXIII, Sayı: 217, s. 55.

<sup>464</sup> Soysal, Türkiye’de Anayasacılık ve Anayasa Kültürü, s. 92.

<sup>465</sup> Turgut Tan, (1999), “İdare Hukuku ve Tahkim”, *Amme İdaresi Dergisi*, 32/3, Eylül, s. 21.

<sup>466</sup> a.k., s. 23.

<sup>467</sup> Küçük, a.g.m., s. 92.

hukuktur.<sup>468</sup> Böylece küreselleşmenin baskısı ile ekonomik liberalizm, ulusal ve uluslararası boyutlarıyla ileri düzeyde genişletilmiş ve ayrıca kötüye kullanılma olasılığını da arttırmıştır.<sup>469</sup>

Anayasa değişikliği yasalara hemen yansıtılmaya başlanmıştır. 4492 sayılı “Danıştay Kanunu ve İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”<sup>470</sup>, 4493 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”<sup>471</sup> ve 4501 sayılı “Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkeler Dair Kanun”<sup>472</sup> ard arda çıkarılmıştır.

4501 sayılı Kanun ile 3996 sayılı Kanun’da değişiklikler yapılarak, yap-işlet-devret modeline göre başlatılmış proje ve işlere ilişkin sözleşmelerin, görevli şirketin başvurusu ve ilgili idarenin müracaatı üzerine Bakanlar Kurulunca karar verilmesinden itibaren üç ay içerisinde özel hukuk hükümlerine göre yeniden düzenlenebilmesi hükmüne bağlanmış ve ayrıca kanunun yürürlüğe girmesinden önce kamu hizmeti ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerine göre başlatılmış olan proje ve işlere de bu Kanun hükümlerinin uygulanabilmesi yolu açılmıştır.

Anayasal değişiklikten önceki imtiyaz sözleşmelerine de uygulanmasına yönelik hükümler de tartışma yaratmıştır.<sup>473</sup> Geriye yürümeye ilişkin hükümlerin Anayasa’ya

<sup>468</sup> Nevzat Boztaş, (2000), “İmtiyaz Sözleşmelerinde Uluslararası Tahkim”, *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Yıl: 1 Sayı: 2, <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/kydd.php> Erişim Tarihi: 25.12.2005

<sup>469</sup> İbrahim Ö. Kaboğlu, (2002), “Türkiye’de Anayasal Reformlar Üzerine”, *Anayasa Reformları ve Avrupa Anayasası*, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, s. 65; Kaboğlu, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar, s. 132.

<sup>470</sup> RG: 21.12.1999/23913

<sup>471</sup> RG: 22.12.1999/23914

<sup>472</sup> RG: 22.01.2000/23941

<sup>473</sup> “Hukuktaki genel ilkelerden biri, hukuka güveni ayakta tutmak için, yasaların daha önceki yasalarla

aykırı olduğu gerekçesiyle açılan davada Anayasa Mahkemesi, “hukuk güvenliğini sağlamakla yükümlü olan hukuk devletinde genel olarak yasa kuralları, yürürlüğe girmelerinden sonraki olaylara uygulanırlar ve yeni çıkarılan yasada bir açıklık yoksa, önceden yürürlükte olan yasa hükümlerine göre sonuçlanmış durumlarla kazanılmış haklara dokunmazlar. Hak kaybına neden olmaksızın yeni olanaklar getiren yasal düzenlemelerin ise geçmişe yönelik kurallar içermesine hukuksal bir engel bulunmamaktadır” gerekçesi ile geriye etkili yasa hükmünü Anayasa’ya aykırı görmemiştir.<sup>474</sup>

Ancak Mahkeme çoğunluğunun bu görüşüne de katılmak mümkün değildir.

Çünkü, karşı oy kullanan üyelerin gerekçelerinde de belirtildiği gibi,

Bir kamu hizmetinin özel hukuk sözleşmeleri ile tüzel veya gerçek kişilere yaptırılması olanağı Anayasa’nın 47. maddesinin 13/08/1999 tarih ve 4446 sayılı Yasa ile değiştirilmesinden sonra olanaklı hale gelmiştir. Böyle bir olanağın sağlanmış olması değişiklikten önce yapılan idari nitelikteki imtiyaz sözleşmelerinin hukuki yapılarının değiştirilmesini haklı ve hukuki kılamaz. Kaldı ki bu değişiklik yüklenicinin tek taraflı iradesine bağlı kılınarak kamu yararı bulunup bulunmadığının idarece denetimine imkan da sağlanmamıştır.

Hukuki yapıları değiştirilmek istenen imtiyaz sözleşmelerinin dayandığı Yasalar yürürlükte dir. Bu Yasa hükümlerinin getirdiği koşullarla, ihaleye katılan ve imtiyaz sözleşmesine taraf olan yüklenicilere daha sonra tabi oldukları yasa hükümlerini bertaraf etme olanağı tanımak, yeni bir statü ve olanaklar sağlamak hem devlet ihalelerinde güvenilirlik ilkesini hem de hukuki istikrarı bozucu niteliktedir.<sup>475</sup>

Anayasa değişikliği öncesindeki hukuksal duruma göre özel hukuk tahkim müesseselerini oluşturmanın mümkün olmadığı bir dönemde Yap-İşlet-Devret modeline göre yapılan ve Danıştay incelemesinden de geçerek tamamlanan imtiyaz sözleşmeleri tekrar ele alınarak herhangi bir değişiklik de yapılmadan özel hukuk sözleşmesi olarak yeniden düzenlenmesi imkanı getirilmiştir.

---

yaratılmış olan durum ve ilişkilere uygulanmamasıdır.. Her kural gibi bunun da istisnaları olabilir de, istisnalar ancak kamu düzenine ya da genel ahlaka ilişkin düzenlemelere ve yargılama hukukuna ilişkin değişikliklere uygulanır.” KİGEM, TMMOB/EMO, TÜRK-İŞ/Tes-İş Sendikası, Petrol-İş Sendikası, T.Maden-İş Sendikası, KESK/Enerji-Yapı Yol- Sen, (2000), *Enerji Karmaşası ve Halkın Çıkarları*, Ankara, s. 49.

<sup>474</sup>Anayasa Mah.’nin 2000/16 E., 2000/17 K. Nolu kararı.

<sup>475</sup>Anayasa Mahkemesi Başkanvekili Haşim Kılıç ve üye Tülay Tuğcu’nun karşı oy gerekçeleri.

Geçmişte kesin bir nitelik kazanmış hukuki işlemleri yeniden farklı statüde ele alma olanağı getiren itiraz konusu düzenlemenin Anayasa'nın 2. maddesinde sözü edilen hukuk devletinde olması gereken hukuk güvenliği ve istikrarı ile uyumlu olduğu söylenemez.<sup>476</sup>

Sonuç olarak, Türkiye'de kamu hizmetlerinin tanımı ve gördürülmesine yönelik anlayışın, asgari hizmet anlayışına dönüştürülmesine ve kamu hizmetlerin piyasalaştırılarak kar etmekten başka bir hedefi olmayan özel sermayeye terk edilmesine ilişkin uluslararası taahhütlerle şekillenen amaç, sayısız hukuk ihlalleri ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Yasama ve yürütme ile hukuki düzeni korumak ve kollamak zorunda olan yargı arasında önemli çatışmalar yaşanmıştır. Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa'ya aykırılığı saptanarak iptal edilen hükümler her seferinde yeniden yasallaştırılmış, Anayasa ve Anayasa Mahkemesi kararlarına uyulmamış kuvvetler ayrımı ilkesi hiçe sayılmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin aynı nedenlerle verdiği iptal kararları karşısında bu kez Anayasa'da değişiklik yapılarak anayasal çekinceler ortadan kaldırılmış ve kamu hizmeti, serbest piyasanın ellerine bırakılmıştır. Ayrıca, Anayasa'ya eklenen uluslararası tahkim ile ulusal yargının bertaraf edilmesi de hukuk devleti ilkesini anlamsız hale getirmiştir.

### **III.8. Özelleştirmeyi Düzenleyen Kanunların ve KHK.lerin**

#### **Yürürlüklerinin Durdurulması**

1982 Anayasası'nın 153 maddesinde “.... Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. .... İptal kararları geriye yürümez” hükmü yer almaktadır.

Ancak, gerek Anayasa'da gerekse Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'da, kanun, kanun hükmünde kararname ve meclis iç tüzüğünün ile anayasaya aykırılığı iddiası ile açılan davalarla ilgili olarak Anayasa

<sup>476</sup> Anayasa Mahkemesi üyesi Ahmet Akyalçın'ın karşı oy gerekçesi.



Mahkemesi tarafından bir karar verilip kararın resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğünün girmesine değin davaya konu mevzuatın yürürlüğünün durdurulmasına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.<sup>477</sup> Bu nedenle, Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptal edilen kanunlar, iptal kararının Resmi Gazete'de yayınlanmasına kadar geçen süre boyunca uygulanabilmektedir.

Ayrıca, Anayasa'nın 153. maddesinde yer alan, “Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir. .... Anayasa Mahkemesi kararları Resmi Gazetede hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar” hükmüne rağmen, daha önce Anayasa Mahkemesi'nce Anayasa'ya aykırı olduğu saptanarak iptal edilmiş konular yasama tarafından, aynı şekilde düzenlemeler yapılarak bir çok kez yeniden uygulamaya sokmaya çalışılmış, ancak Mahkeme her defasında yine iptal etmiştir. Ancak, bu kararlar yayınlanıncaya kadar Anayasa'ya aykırı yasal düzenlemelere dayalı olarak bir çok işlem yapılmış ve daha sonra bu işlemlerden “kazanılmış hak” nedeni ile geriye dönülememiştir.

Örneğin, karşılıklılık ilkesi uygulanmaksızın yabancılara taşınmaz mal satışına olanak tanıyan 3029 sayılı Yasa'yı<sup>478</sup> Anayasa Mahkemesi'nin iptal etmiş olmasına rağmen, iki yıl sonra iptal edilen hükümlere benzer hükümler 3278 sayılı<sup>479</sup> Yasa ile yeniden düzenlenmiş ve Anayasa Mahkemesi 09.10.1986 tarih ve 1986/18 E.,1986/24 K.

<sup>477</sup> İdare hukukunda “yürütmeyi durdurma” (İYUK 27. md.), özel hukukta “ihtiyatî tedbir” (HUMK 101. md. vd.) yetkisi yargıya verilmiştir.

<sup>478</sup> 3029 sayılı “22/11/1934 Tarihli ve 2644 Sayılı Tapu Kanununun 35 inci Maddesi ile 18/3/1924 Tarih ve 442 Sayılı Köy Kanununun 87 nci Maddesine Birer Fıkra Eklenmesi Hakkında Kanun” (RG: 28.06.1984/18445); 3029 sayılı Kanunun tasarı sevk gerekçesinde, sadece “...Kanunun 35 inci maddesine işlerlik kazandırılması aynı zamanda da Toplu Konut Fonuna kaynak sağlaması” olduğu belirtilmiştir. Bu kısa gerekçelere göre yasalaşmış olan 3029 sayılı Kanun, yabancı gerçek ve tüzel kişilerin Türkiye'de taşınmaz mal satın alabilmelerinde, tüm yetkiyi Bakanlar Kuruluna bırakmıştır.

<sup>479</sup> 3278 sayılı “2644 Sayılı Tapu Kanununun 35 inci Maddesi ile 442 Sayılı Köy Kanununun 87 nci

Nolu kararı ile bu yasayı da aynı gerekçelerle iptal etmiştir.<sup>480</sup>

3911 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Bazı Kanunlar ile Teşkilat Kanunlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu”na<sup>481</sup> dayanılarak çıkarılan, 20.8.1993 günlü, 509 sayılı “Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”nin Anayasa’ya aykırılığı iddiası ile açılan davada, yürütmeyi durdurma istemini haklı bulan Anayasa Mahkemesi 21.10.1993 tarih ve 1993/33 E., 1993/40-1 Nolu kararı<sup>482</sup> ile, *tarihinde ilk kez*<sup>483</sup> *yürürlüğü durdurma* kararı vermiş olup<sup>484</sup> bu ilk yürürlüğü durdurma kararının, özelleştirme ile ilgili bir düzenlemeye yönelik olması önemlidir.

Mahkeme yürürlüğü durdurma kararının gerekçesini, 1993/33 E.,1993/40-2 K. Nolu iptal kararında açıklamıştır.

Anayasa Mahkemesi yürürlüğü durdurma ile ilgili genel değerlendirmelerinden sonra, dava konusu 509 sayılı KHK’yle ilgili olarak yürürlüğünü durdurma kararı verilmesine gerek bulunup bulunmadığı yönünde inceleme yapmıştır. 509 sayılı

---

Maddesine İkişer Fıkra Eklenmesine Dair Kanun” (RG: 06.05.1986/19099).

<sup>480</sup> RG: 31.01.1987/19358

<sup>481</sup> 3911 sayılı Yetki Kanunu, Anayasa Mah.’nin 16.9.1993 tarih ve 1993/26 E., 1993/28 K. Nolu kararı ile iptal edilmiştir (RG: 08.10.1993/21722).

<sup>482</sup> RG: 6.11.1993/21750

<sup>483</sup> Anayasa Mahkemesi 6.4.1972 tarih ve 1972/13 E., 1972/18 K. , 24.5.1977 tarih ve 1977/60 E., 1977/81 K., 1.8.1985 tarih ve 1985/659 E., 1985/4 K. nolu müteferrik kararlarında iptal isteminde bulunan kanunların yürürlüğünün (yürütmenin) durdurulmasına yönelik talepleri, bu konuda Anayasa Mahkemesi’ne tanınan açık yetki bulunmaması gerekçesi ile reddetmiştir

<sup>484</sup> “Anayasa Mahkemesi’nin yürürlüğü durdurma kararı vermesi, iktidarın DYP kanadında infial yarattı. DYP grup başkanvekilleri basın toplantıları düzenleyerek, Anayasa Mahkemesi’nin böyle bir yetkisi olmadığını, hukuk devleti ilkesinin çiğnendiğini vb. söylediler. .... Ama, muhalefete düşünce, açtıkları iptal davalarında kendileri de ‘yürürlüğün durdurulması’nı istediler. Sonuç olarak, hukuk devleti ve Anayasa yargısı açısından bir dönüm noktası olan ‘yürürlüğü durdurma’ kararı, bir ‘T’ davasında hukukumuza girmiş oldu.” Ertuğrul, a.g.e., s. 7.

KHK'nin dayanağı olan 3911 sayılı Yetki Yasası Anayasa Mahkemesi'nin 16.9.1993 tarih ve 1993/26 E., 1993/28 K. sayılı kararıyla iptal edilmiş bulunmaktadır. Bu nedenle 509 sayılı KHK'nin iptal edilmesi halinde iptal hükmünün yürürlüğe girmesine kadar, "KHK'nin uygulanması durumunda, PTT'nin personeli taşınır-taşınmaz malları, araç, gereç ve cihazları ile hak, alacak ve borçlarının büyük bölümü yeni kurulan Şirkete geçmiş, sermayenin % 49'luk bölümü de gerçek kişilere ya da özel hukuk tüzel kişilerine devredilmiş olacaktır. Böylece, ileride "giderilmesi güç ya da olanaksız" durum ve zararların doğması sonucu yaratılabilecektir. Bu yolla belki de verilebilecek "iptal kararı sonuçsuz kalacaktır" gerekçesi ile ilgili KHK'nin iptaline yönelik istem karara bağlanıp karar yürürlüğe girinceye kadar yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmiştir.<sup>485</sup>

Anayasa Mahkemesi yürürlüğün durdurulması kararını ikinci kez, TEK'in satılarak özelleştirilmesine ilişkin hükümler içeren 3974 sayılı Kanun'un anayasal denetimi sırasında vermiştir.<sup>486</sup>

Ancak, daha sonra, özelleştirme konusunda 3 ay süreyle kapsamlı düzenlemeler

<sup>485</sup> 509 sayılı KHK'nin yürürlüğü durdurulmadan önce bu KHK uyarınca kurulması öngörülen Türk Telekomünikasyon A.Ş. anasözleşmesinin Ulaştırma Bakanı tarafından onaylanıp ve Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin tüzel kişilik kazanması üzerine, Mümtaz Soysal tarafından açılan yönetsel dava sonucunda Ankara İdare Mahkemesi, anasözleşmeyi iptal etmiştir. a.k., s. 8.

<sup>486</sup> Yürürlüğü durdurma: Any. Mah. 1994/43 E., 1994/42-1 K.; TBMM Üyesi Mümtaz Soysal, Nami Çağan ve seksensekiz milletvekili tarafından açılan davada yürürlüğü durdurma isteminde şu gerekçeler yer almaktadır: "Anayasanın 153/5. ve 153/1. madde hükümleri; ne yazık ki, idare tarafından Yüce Mahkemenin iptal kararı Resmî Gazete'de yayımlanana kadar, Anayasa'ya aykırı uygulamaların devamı için bir mazeret olarak kullanılmakta ve bu durum, Anayasa'ya aykırı uygulamalar için, Anayasal gerekçe oluşturmaktadır. İptali istenen yasa hakkında Yüce Mahkeme kararı Resmî Gazete'de yayımlanana kadar geçecek sürede de; idare, aynı yolu izleyerek imtiyaz sözleşmeleri ile elektrik üretim, iletim ve dağıtım tesislerinden bir bölümünün işletme hakkını devredebilecek ve böylece, yasa iptal edilse bile kimi tesislere özel kişilere geçmiş olacaktır. Daha önce kimi devlet arazilerinin yabancılarla satışı, milletvekillerine süper emeklilik hakkı verilmesi vb. konularda olduğu gibi; Anayasa'ya aykırı uygulamalar, Anayasa'nın 153. madde gereği yasallaştırılabilmekte ve bu, kamu adına telafisi mümkün olmayan zararlara yol açmaktadır."

yapmak üzere Bakanlar Kurulu'na yetki veren 5.5.1994 tarih ve 3987 sayılı Yetki Yasası ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesi, iptal başvurusu hakkında bir karar verilinceye kadar, kanunun uygulanması sonucu sonradan giderilmesi güç hukuki sonuçlar doğacağı kanısına varmadığından yürürlüğü durdurma istemini reddetmiştir.<sup>487</sup> Mahkeme daha sonra Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle 3987 sayılı Yetki Yasası'nı iptal etmiştir.<sup>488</sup>

Ancak Yetki Yasası'nın iptaline kadar geçen sürede yürürlüğü durdurma kararı verilmediği için bu yasaya dayalı olarak bir dizi KHK çıkarılmıştır. Yetki Yasası'nın iptali üzerine Mahkeme bu kez, yasaya dayanılarak çıkarılmış bulunan 530<sup>489</sup>, 531<sup>490</sup>, 532<sup>491</sup>, 533<sup>492</sup> ve 546<sup>493</sup> sayılı KHK'lerin iptali ile yürürlüklerinin durdurulması istemini kabul etmek zorunda kalmıştır.

Daha sonra 8.6.1994 tarih ve 3996 sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-

<sup>487</sup> Anayasa Mah.'nin 1994/49 E., 1994/45-1 K. Nolu kararı.

<sup>488</sup> Anayasa Mah.'nin 7.7.1994 tarih ve 1994/49 E., 1994/45-2 K. Nolu kararı (RG: 10.09.1994/22047).

<sup>489</sup> 530 sayılı "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK" (RG: 06.06.1994/21952); Yürütmeyi durdurma: Anayasa Mah. 21.07.1994 tarih ve 1994/63 E., 1994/60-1 K. (RG: 23.07.1994/21999).

<sup>490</sup> 531 sayılı "28/5/1986 Tarihli ve 3291 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname" (RG: 06.06.1994/21952); Yürürlüğü durdurma: Anayasa Mah. 21.07.1994 tarih ve 1994/64 E., 1994/61-1 K. (RG: 23.07.1994/21999).

<sup>491</sup> 532 sayılı "Özelleştirmeye Bağlı İş Kaybı Tazminatı ve Yeni Bir İş Bulma, Meslek Geliştirme, Edindirme ve Yetiştirme Eğitimi ile İlgili Hizmetlerin Verilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" (RG: 06.06.1994/21952); Anayasa Mah. 1994/65 E., 1994/62 K. Nolu kararında istemin koşullarının gerçekleşmediği gerekçesi ile yürürlüğü durdurma talebini reddetmiştir.

<sup>492</sup> 533 sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname" (RG: 06.06.1994/21952); yürürlüğü durdurma: Anayasa Mah. 21.07.1994 tarih ve 1994/66 E., 1994/63-1 K. (RG: 23.07.1994/21999).

<sup>493</sup> 546 sayılı "5434 Sayılı T.C.Emekli Sandığı Kanunu, 29/02/1984 Tarihli ve 2983 Sayılı, 28/05/1986 Tarihli ve 3291 sayılı Kanunlar ile 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması ve 30/05/1994 Tarihli ve 531 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname" (RG: 07.07.1994/21983); yürürlüğü

İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun”un 5. maddesinde yer alan “Yüksek Planlama Kurulu’na belirlenen idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikte bir sözleşme yapılır. Bu sözleşme özel hukuk hükümlerine tabidir” kuralının ve buna bağlı olarak diğer hükümlerin Anayasa’ya aykırı olduğu iddiası ile öncelikle yürürlüğün durdurulması isteminde bulunulmuşsa da Mahkeme bu istemi, “3996 sayılı Yasa hakkında bir iptal kararı verilmesi durumunda bu kararın yürürlüğe girmesine kadar sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız durum ve zararlar doğabileceği ve verilebilecek bir iptal kararının sonuçsuz kalabileceği kanısına varılamamıştır” gerekçesi ile reddetmiştir.<sup>494</sup> Ancak esasa ilişkin incelemesinin sonucunda 3996 sayılı Kanun’da yer alan “[...] imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikte [...]” sözcükleriyle, “Bu sözleşme özel hukuk hükümlerine tabidir” biçimindeki tümceyi Anayasa’ya aykırı görerek iptal etmiştir.<sup>495</sup>

Ancak, henüz Kanun’un Anayasal incelemesi yapıldığı sırada, Bakanlar Kurulu tarafından bu Kanun’a dayanılarak çıkarılan, 1.10.1994’te Resmi Gazete’de yayınlanan “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında 3996 Sayılı Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar”, Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilen hükümleri de içermesine rağmen, Kanun’un iptalinden sonra bu kararda, Mahkeme’nin iptal kararı çerçevesinde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Daha sonra çıkarılan 4180 sayılı Kanun’la<sup>496</sup>, 3996 sayılı Kanun’a eklenen bir madde ile “Bu kanunun 4 üncü maddesine istinaden yürürlüğe konulan Bakanlar Kurulu kararında belirlenen esas ve usuller uyarınca aktedilen sözleşmeler” hükmü ile söz konusu Bakanlar

---

durdurma: Anayasa Mah. 1994/67 E., 1994/64-1 K.

<sup>494</sup> Anayasa Mah.’nin 16.8.1994 tarih ve 1994/71 E., 1994/66-1 K. Nolu kararı.

<sup>495</sup> Anayasa Mah.’nin 28.6.1995 tarih ve 1994/71 E., 1995/23 K. Nolu kararı (RG: 20.03.1996/22586).

<sup>496</sup> 30.8.1996 günlü, 4180 sayılı “3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli

Kurulu kararına gönderme yapılarak, Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiş hükümlere yeniden yasallık kazandırılmıştır. 4180 sayılı Kanun'un bu hükümlerine ilişkin açılan davada istemi<sup>497</sup> haklı bulan Mahkeme, yürürlüğün durdurulmasına<sup>498</sup> ve söz konusu hükümlerin iptaline karar vermek zorunda kalmıştır.<sup>499</sup>

Anayasa Mahkemesi, daha sonra yine özelleştirmeye ilişkin düzenlemeler içeren 4000 sayılı<sup>500</sup> ve 4107 sayılı Kanunlara<sup>501</sup> karşı açılan davalarda da yürürlüğü durdurma kararı vermiştir.

Anayasaya uygunluk denetimi yapılmakta olan bir kuralın, henüz esas yönden incelenmesi yapılmadan ya da esas yönden incelenmesi yapılarak Anayasa'ya aykırı bulunduktan sonra kararın yazılıp iptal hükmü yürürlüğe girinceye değin yürürlüğün askıya

---

Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”.

<sup>497</sup> Yürürlüğü durdurma isteminde aynen şu ifadeler yer almaktadır: “İptali istenen yasa, tümüyle ve doğrudan doğruya aynı konudaki bir Anayasa Mahkemesi kararını geçersiz kılmaya yöneliktir. Anayasa Mahkemesi, yap-işlet-devret projelerinin ‘imtiyaz sözleşmesi’ konusu olduğunu açıkça belirtmiş ve bunu önlemeye çalışan iki maddeyi iptal etmişken, yapılan değişiklikle Anayasa’ya aykırı bir Bakanlar Kurulu kararı, yasa hükmü yapılmış ve Anayasa’ya ve Anayasa Mahkemesi kararlarına aykırı bir uygulama ‘kalıcı’ ve ‘yasal’ bir hale getirilmiştir. Ayrıca, yasanın uygulanması durumunda telafisi mümkün olmayan zararlar doğacağı, bizatihi Devlet Bakanı Abdullah Gül’ün, TBMM’deki açıklamalarıyla sabittir. Sayın Bakan ‘şu anda iki tane projenin müzakeresi’(nin) ‘tamamlan’dığını, ‘bu kanun çıktıktan bir iki ay süre geçtikten sonra, hemen inşaatlarına başlanabilece’ğini, ‘doğal gazla ilgili diğer iki projenin de müzakerelerinin tamamlanmak üzere’ ve toplamının 1.3 milyar dolar civarında’ olduğunu, ‘ülkemizin portföyünde (ise) yaklaşık 30-35 milyar dolarlık yap-işlet-devret projesi’ bulunduğunu açıkça dile getirmiştir”. 4180 sayılı Yasa’ya karşı Anayasa’ya aykırılık başvurusu (Anayasa Mah.’nin 1996/63 E., 1997/3 K. Nolu karar içeriğinde yer almaktadır).

<sup>498</sup> Anayasa Mah.’nin 26.3.1997 tarih ve 1996/63 E., 1997/3 K. Nolu kararı (RG: 04.04.1997/22954).

<sup>499</sup> Anayasa Mah.’nin 26.3.1997 tarih ve 1996/63 E., 1997/40 K.

<sup>500</sup> Anayasa Mah.’nin 16.8.1994 tarih ve 1994/70 E., 1994/65-1K. Nolu yürürlüğü durdurma kararı (RG: 20.8.1994/22027); “509 Sayılı KHK.nin iptal edilmesini, yalnızca yetki yasının iptali yüzünden hukuksal dayanağını kaybetmesine bağlayan ya da öylesi işine gelen ve T’nin Ulaştırma Bakanı tarafından özelleştirilmesinde Anayasa’ya aykırı bir yön olmayacağını sanan Çiller-Karayalçın hükümeti, Anayasa Mahkemesi’nin ‘yürürlüğü durdurma’ kararını hiç beklemiyordu.” Ertuğrul, a.g.e., s. 12.

<sup>501</sup> Anayasa Mah.’nin 28.2.1996 tarih ve 1995/38 E., 1996/1 K. Nolu yürürlüğü durdurma kararı (RG: 02.03.1996/22568).

alınması olarak tanımlanan<sup>502</sup> Anayasa Yargısında yürürlüğü durdurmayla ilgili olarak doktrinde de önemli tartışmalar yapılmıştır.

Yürürlüğü durdurma, anayasanın üstünlüğü kavramını gerçek anlamda hayata geçirmeyi sağlamada önemli bir araç olduğu halde, bu yetkinin yasama tarafından verilmemesi ve verilmesi için istek de duyulmaması üzerine<sup>503</sup>, Anayasa Mahkemesi'nin içtihat yoluyla kendisine verdiği ve hukuk devleti, hak arama özgürlüğü ve hukukun üstünlüğü kavramları bağlamında formüle ettiği<sup>504</sup> ve anayasal yargı denetimini anlamlı ve etkili kılabilmek için kullandığı yürürlüğü durdurma yetkisi, haklı bir tepki ve zorunlu bir davranış biçimi<sup>505</sup> olarak değerlendirilmektedir.<sup>506</sup>

Çünkü, Anayasa'ya aykırılığı açıkça bilinen bir konuda yasa yapmayı, iyiniyet kurallarına aykırı olarak, bilerek ve isteyerek inatla sürdüren bir Yasama ve “Anayasayı bir defa delmekle bir şey olmaz” düşüncesini açıkça ifade eden bir hükümet karşısında, Anayasa Mahkemesi'nin bu yetkiyi kullanmaktan başka çaresi kalmamıştır.<sup>507</sup>

Üstelik, Anayasa Mahkemesi bu kararı verirken, son derece güçlü ve tutarlı hukuki gerekçelere de dayanmıştır.<sup>508</sup> Yürürlüğü durdurma kararının gerekçesinde<sup>509</sup>

<sup>502</sup> Yılmaz Aliefendioğlu, (1997), *Anayasa Yargısı*, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 179.

<sup>503</sup> Özay, a.g.e., s. 336.

<sup>504</sup> İbrahim Kaboğlu, (1997), *Anayasa Yargısı*, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara, s. 120-121.

<sup>505</sup> Özay, a.g.e., s. 336.

<sup>506</sup> “Çiller döneminde başlayarak satış amacıyla çıkarılan yasa hükmünde kararname ile dört yasanın hepsi yanlışlarla, aykırılıklarla ve ihlallerle dolu olarak çıktı ve yargı organları önünde çeşitli yönleriyle perişan edildi. Hatta, iptale mahkûm işlemlerin yargıda incelenmesi sırasında hukuksuzluklar sürüp gitmesin diye Anayasa Mahkemesi'nin Türk anayasa hukuku tarihinde ilk kez aldığı 'yürürlüğü durdurma' kararı da yine bu konuda oldu.” Mümtaz Sosyal, “TT Savaşı”,

<http://arsiv.hurriyetim.com.tr/hur/turk/01/01/05/yazarlar/48yaz.htm> Erişim Tarihi: 22.11.2005

<sup>507</sup> Ruhi, a.g.e., s. 218.

<sup>508</sup> Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, (2001), *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, s. 517.

<sup>509</sup> Anayasa Mah.'nin 1993/33 E.,1993/40-2 K. Nolu kararı.

konuyu öncelikle hukuk devleti bağlamında ele alan Anayasa Mahkemesi, hukuk devletinin, “adaletli bir hukuk düzeni kuran, bunu sürdürmeyi zorunluluk sayan ve tüm etkinliklerinde hukuka ve Anayasa’ya uygun davranan bir devlet” olduğunu ve hukuk devleti ilkesinin hukukun, dolayısıyla Anayasa’nın üstünlüğü temeline dayandığını vurgulamıştır. Anayasa’nın üstünlüğünün, yasama yetkisinin Anayasa kurallarıyla sınırlandırılmasını gerektirdiği ve anayasa yargısının, yasamanın “üstün gücüne” karşı “anayasal denge aracı” olması amacıyla kurulduğundan, denge işlevinin etkin biçimde yerine getirilmesinin, “yargılama kapsamı içinde gerekli önlemleri alma” yetkisinin kullanılmasına bağlı olduğuna işaret eden Mahkeme, aksi halde Anayasa Mahkemesi’nin yaptığı denetimin anlamsız hale geleceği<sup>510</sup> ve bunun da “denetimin ‘özü’nde kısıntı” demek olduğunu belirtmiştir.

Mahkeme ayrıca, yürürlüğü durdurmanın önemini; “kamu yararı” ve “kamu düzeni” bağlamında da ele alarak, Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı verip bu yayımlanıncaya kadar, Anayasa’ya aykırı kuralların yürürlüğünü sürdürmesinin kamu yararı ve kamu düzenine de aykırı olduğunu açıklamıştır.

Anayasa Mahkemesi, iptal kararlarının geriye yürümezliği kuralı nedeniyle gerekçeli iptal kararının yayımlanmasına kadar geçen sürede, zaman zaman Anayasa’ya aykırı yasaya dayalı işlemlerin yoğunlaşarak artmasının, bu yetkinin Anayasa Mahkemesi’nce kullanılması gereğini çarpıcı biçimde ortaya koyduğunu ve ayrıca yabancılara taşınmaz mal satışı, imar affı, milletvekillerinin emekli aylığı ve KHK çıkarma yetkisinin kullanılması gibi örneklerde de yaşandığı üzere yasama organının, Anayasa Mahkemesi kararlarına rağmen, aynı konuyu, benzer içerikte yeniden yasalaştırmasının sıklıkla rastlanılan bir olgu olmasının da yürürlüğü durdurma kararı verilebilmesinin

---

<sup>510</sup> Teziç’in deyimi ile, “iptal kararının ‘kıymeti harbiyesi’ tartışma götürür”. Teziç, a.g.e., s. 214.



önemini gösterdiğini vurgulamıştır.

Mahkeme ayrıca, yasamanın anayasal sınırlar içerisinde tutularak, demokrasinin sağlıklı işleyişini sağlayacak bir denetim türü olarak öngörülen anayasa yargısınca yürürlüğü durdurma kararı verebilmesinin, 1961 ve 1982 Anayasaları'nda açıkça vurgulanan demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü ve bunlara dayanan Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı kurallarının gerçeklik kazanması için şart olduğu gibi, “İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi” ile “İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerinin Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi”nin vurguladığı hukukun genel ilkelerinin ve adaletli yargılanmayı da içeren hak arama özgürlüğünün doğal sonucu olduğunu da vurgulamıştır.

Sonuç olarak, “Anayasa'nın özüne ve amacına uygun olarak, hukukun üstünlüğünü, kararlarının etkinliğini korumak zorunda olan Anayasa Mahkemesi'nin bir yasa, kanun hükmünde kararname ya da Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün yürürlüğünü durdurma kararı verebileceği” yargısına varılmıştır.<sup>511</sup>

Soysal'a göre, özelleştirmeye ilişkin açılan bir iptal davasında, Anayasa'da yer almamasına rağmen Anayasa Mahkemesi'nin “son derece sağduyulu ve yaratıcı bir yorum”u ile benimsenerek “Türk Anayasa Hukuku bakımından bir yenilik” olarak verdiği yürürlüğü durdurma kararı,<sup>512</sup> Ertuğrul tarafından, “Hükümetlerin kendini TBMM'nin ve Anayasanın üstünde görmekten vazgeçmesi, Türkiye Cumhuriyeti'nin ‘*parlamentar sistem*’ bir adım daha yaklaşması ve ‘*güçler/erkeler ayrılığı*’ nın gerçekten uygulanır hale

---

<sup>511</sup> Yekta Güngör Özden, Güven Dinçer, Yılmaz Aliefendioğlu, Mustafa Gönül, İhsan Pekel, Selçuk Tüzün, Ahmet Necdet Sezer, Yalçın Acargün olumlu oy vermiş olup, Oğuz Akdoğanlı, Haşim Kılıç ve Mustafa Bumin bu gerekçelere katılmamışlardır.

<sup>512</sup> Soysal, Özelleştirmeler ve Hukuksal Savaşım, s. 60.

gelmesi açısından ‘*tarih*’i önemi olan karar” olarak nitelendirilmektedir.<sup>513</sup>

Özelleştirme yasaları ile ilgili kararlarla başlayan ve neo-liberal olarak bilinen kesim tarafından şiddetle eleştirilen Anayasa Yargısı’nda yürürlüğü durdurma uygulaması, şu anda yerleşik hale gelmiş ve hatta özelleştirme yasalarında verilen yürürlüğü durdurma kararlarına Anayasa Mahkemesi’nin böyle bir yetkisinin bulunmadığı gerekçesi ile karşı oy kullanan mahkeme üyeleri de artık yürürlüğü durdurma kararlarına imza atmaya başlamışlardır.

Anayasa Mahkemesi’nin yürürlüğü durdurma kararı vermek zorunda kalmasının nedenleri çok önemlidir. Yasama, Anayasa’ya aykırı yasalar çıkarmaktaki ısrarlı tutumu ile hukuk devleti ilkesini çiğnemiştir. San’ın da vurguladığı gibi,

Ülkemiz anayasa kültürünün hukuk üstünlüğü boyutunu zedeleyen asıl ürkütücü gelişme, “anayasaya karşı hile” yönteminin kurumsallaşmaya başlamış olmasıdır. [...] özellikle 1983’ten sonra anayasaya aykırılığı açıkça ortada olan yasalar ve yasa gücünde kararnameler çıkarılmış, böylece yürürlük ve iptal tarihi arasında anayasaya aykırı “kara delikler” oluşturulmuştur. Anayasa kültürünün hukukun üstünlüğü boyutunun dibine konan asıl dinamit, önceki anayasaya aykırılık kararlarına karşın, yine aynı konularda hemen hemen aynı aykırılıkta yasaların ve yasa gücündeki kararnamelerin çıkarılmasıdır.

San bütün bunların “hukukun üstünlüğü ilkesinin içi boş bir kavrama dönüştürüldüğü”nü gösterdiğinin altını çizmektedir.<sup>514</sup>

Anayasa kültürünün üstünde yer aldığı en önemli temellerden biri olan ‘anayasaya saygı ve bağlılık’ ögesinin de özellikle 1982 tarihli Anayasanın yürürlüğü süresince, ‘anayasayı bir kez delmekle bir şey olmaz’ şeklindeki arabesk dünya görüşünün yaygınlık kazanmasıyla, iyiden iyiye sarsıldığı ve etkisini yitirdiği açıkça görünen bir gerçektir.<sup>515</sup>

Hukuk devleti söylemlerinin yoğunlaştığı 1980’li yıllardan itibaren uygulanmaya başlayan neo-liberal görüşün hedeflediği serbest piyasa ekonomisine geçiş

<sup>513</sup> Ertuğrul, a.g.e., s. 7.

<sup>514</sup> Coşkun San, (2005), “Anayasa Kültürü ile Hukuk ve Demokrasi Kültürü İlişkisi” *20. Yılında Türkiye’de Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu*, 26-27 Mayıs, TMMOB, Ankara, s. 80.

<sup>515</sup> a.k., s. 82

süreci aslında, yoğun “hukuk devleti” ihlallerine sahne olmuştur. Bu süreçte kuvvetler ayrımı ilkesi ihlal edilmiş, Anayasa hiçe sayılmış, Anayasa Mahkemesi kararlarına uyulmamıştır. Türkiye’de özelleştirme uygulaması, liberalizmin kendi öngördüğü hukuk düzeni ile çatışmalı olmuştur. Bu da liberalizmin “hukuk devleti”ne sadece ekonomik liberalizmi sağlayacak ölçüde değer verdiğini göstermiştir.

## **SONUÇ**

Devlet gücünün keyfi kullanımını önlemek ve sınırlamak amacıyla ortaya çıkan anayasacılık ve anayasanın üstünlüğü düşüncesinin hukuki ve siyasi liberalizmin ürünü olduğu ve hukuk devleti kavramı bağlamında şekillendiği yaygın kabul gören bir düşüncedir.

Hukuk devletinin ana öğeleri, devletin anayasa ile çevrelenmesi, bu temelde devlet gücünün kuvvetler ayrımı ilkesi ile yasama, yürütme ve yargı arasında paylaşılması, devletin bütün faaliyetlerinin hukuk kurallarına bağlanması ve bu bağlılığın bağımsız yargı organlarınca yürütülecek yargısal denetimdir. Çağdaş anayasaların iki temel özelliği bulunmaktadır. Bunlardan biri hukuk devleti ilkesi diğeri de sosyal devlet ilkesidir. Sosyal devlet ilkesinin anayasal bir ilke olması nedeniyle bu ilkenin ihlali aynı zamanda hukuk devleti ilkesinin de ihlali anlamına gelmektedir.

18. ve 19. yüzyıl uygulamaları ile başarısızlığını gösteren ekonomik liberalizm, özellikle rakip bir sistem olarak sosyalizmin Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin çözülüp, dağılması ile birlikte rakipsiz kaldığı için, 1980'li yıllarda yeniden canlanıp, çok daha keskinleşen yeni yüzü ile kendi varlığının temellerini pekiştirmek ve bunu süreklileştirmek için "hukuk devleti" vaadi altında sosyal devleti yok etmek istemektedir.

Neo-liberalizm, serbest piyasa ekonomisini gerçekleştirmek adına devletin küçültülmesini istemekte, ileri sürdüğü politikaları hayata geçirecek bir hukuk sistemini oluşturmak için hukuk devletinin temel ilkeleri olan Anayasa, Anayasa Mahkemesi, kuvvetler ayrılığı, hukuka bağlılık ve yargısal denetim gibi alanlarda önemli çatışmalara neden olmaktadır. Bu nedenle de, ekonomik liberalizme geçişte hukuki liberalizmin öngördüğü anayasal düzen sürekli ihlal edilmekten kaçınılmamış, kuvvetler ayrımıyla sağlanmak istenen denge yürütme lehine bozulmuştur.

Her ne kadar, küreselleşme ideolojisinin teorisyenleri tarafından KİT'lerin

özelleştirilmesi ile sosyal devlet ilkesinin zedelenmediği, aksine sosyal devletin daha da güçleneceğine ilişkin varsayımlar ileri sürülse de bu varsayımların tutarlı yanı olmadığı gibi gerçekte de bir ilişkisi bulunmamaktadır. Çünkü, özelleştirmeyi talep eden neo-liberal yaklaşım, sosyal devleti ve sosyal hakları açıkça reddetmektedir. Kaldı ki serbest piyasa ekonomisine geçiş KİT'lerin özelleştirilmesi ile başlamış olsa da sosyal devletin en önemli görevlerinden olan eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi alanlardan devletin adım adım çekilmeye başladığı izlenmektedir.

Sosyal devlet ilkesi sadece anayasa da yazılı, kendiliğinden gerçekleşmesinin beklenmemesi gereken bir ilke olup, devletin aktif olmasını gerektirmektedir. Toplumsal denge ve barışın sağlanması, yalnız parası olanların değil, toplumu oluşturan tüm bireylerin eğitim, sağlık, insanca yaşam koşullarının sağlanıp sağlanmamasına bağlıdır. Kamu hizmeti niteliği taşıyan bu görevler ancak amacı kar olmayan devlet tarafından yerine getirilebilir. Bu nedenle devletin eğitime, sağlığa, sosyal güvenliğe kaynak aktaracak gelir getirici kuruluşlarını elinde bulundurması zorunlu olduğu gibi, ülkenin her köşesinin gelişimin sağlanabilmesi, istihdam yaratmak ve ekonomik yönden zayıf olanlarında temel ihtiyaçlarının düşük bedelle karşılanması için de işletmelere sahip olması zorunludur.

Kaldı ki, özel sermayenin çalışanların sigorta primlerini ödemekte ve devlete vergi vermekte hiç de istekli olmadığı ve hatta neo-liberalizmin anayasal iktisat yaklaşımı savunurlarınca sermayenin devlete ödeyeceği vergilerin anayasal düzlemde sınırlandırılmasına ilişkin talepleri de göz önüne alındığında ve Türkiye'de KİT'lerin özelleştirmeleri ile beraber kişi başına düşen yıllık ortalama gelirin düşmesi, işsizlik ve istihdam problemlerinin artması, ekonominin küçülmesi gerçeği karşısında KİT'lerin özelleştirilmesi ile sosyal devlet ilkesinin ortadan kalkmadığı hatta bu yolla sosyal devletin daha da güçleneceğine ilişkin iddiaların ne denli anlamsız ve gerçek dışı olduğu da

anlaşılmaktadır. Bu nedenle özelleştirme, Anayasa'nın önemli ilkelerinden biri olan sosyal devlet ilkesinin ihlali olup, 1982 Anayasası'nın 2. ve 5. maddeleri ile "Başlangıç" kısmının sekizinci paragrafına aykırıdır.

Ekonomik bağımsızlığın siyasi bağımsızlığın zorunlu koşulu olduğu gerçeği dün olduğu gibi bugün de geçerlidir. Anayasa Mahkemesinin bu konuda yaptığı önemli uyarılara rağmen günümüzde ekonomik bağımsızlığın yerini ekonomik bağımlılığın aldığını, kalkınmamızın buna bağlı olduğu ve tüm dünyada uygulamanın bu yönde olduğu söyleminin gerçekte bir ilişkisi yoktur. Gelişmiş ülkeler kamu kuruluşlarının ve hatta önemli özel kuruluşlarının yabancılara satışı konusunda son derece hassas davranmış ve yabancılara satışlarda önemli sınırlamalar getirmişlerdir.

Anayasa Mahkemesi'nin Anayasa'nın 5. maddesinde yer alan bağımsızlık ilkesinin gereği olarak, yabancılara satışlarda bağımsızlık ilkesini zedelemeyecek sınırlamalar getirilmemiş olmasının Anayasa'ya aykırılık oluşturacağına ilişkin iptal kararlarına rağmen Türkiye'de çıkarılan özelleştirme yasalarında diğer ülkelerin aksine yabancılara satışlarla ilgili herhangi bir sınırlama getirilmemiştir. Özellikle ulusal güvenliğimizi ilgilendiren, stratejik özelliklere sahip kamu işletmeleri hiçbir ayırım ve sınırlama yapılmaksızın uluslararası sermayenin egemenliğindeki piyasaya terk edilmiştir. Geçmişte kapitülasyonlarla yapılmış olanlar bu gün IMF'nin ekonomik istikrar programları, DB'nin yapısal uyum politikaları, girebileceğimiz son derece kuşkulu olan AB'nin ekonomik kriterleri ve istenirse dahi kısa dönemde kapsamından çıkılması mümkün olmayan GATS ile verilen tavizler aynı özellikleri taşımaktadır. Anayasanın 5. maddesi ve "hiçbir faaliyetin Türk milli menfaatlerinin (...) karşısında korunma göremeyeceği"ne ilişkin Başlangıç kısmının 7. paragrafında yer alan ifade karşısında yabancılara hiçbir sınır getirilmeden, özellikle stratejik özelliğe sahip kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi

Anayasa'ya aykırıdır.

Özelleştirme ile serbest piyasa ekonomisinin rekabet ilkesinin hayata geçirilmek istendiği ileri sürülmektedir. Ancak hedefin sadece kar olduğu serbest piyasa ekonomisinde, kar serbest rekabetle değil, serbest rekabetin bir sonucu olan tekelleşme ve oligopolleşme ile mümkündür. Zira, serbest rekabet eşittir tam rekabet değildir. Serbest rekabet her zaman tekelleşmeye ve oligopolleşmeye açıktır. Anayasa'da devlete tekelleşmeyi engelleme görevi verildiği halde ve 1980'lerden itibaren serbest piyasa ekonomisine geçilip özelleştirmelerin de başlamasına rağmen, ancak Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarından sonra 1994 yılında rekabetin sağlanmasına yönelik yasal düzenlemeler yapılmıştır. Rekabet Kurulu'nun kuruluşunu tamamladığı 1997 yılının sonuna kadar Türkiye de piyasaların tekel ve oligopollerin hakim olduğu resmi kayıtlara da yansımış bulunmaktadır. Rekabet Kanunu ve Rekabet Kurulu'nun varlığına rağmen yalnız Türkiye'de değil tüm dünyada tekelleşme eğiliminin her geçen yıl arttığı görülmektedir.

Üstelik, Anayasa'nın 167. maddesinin "piyasalarda fiilli veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi" önleme görevini devlete vermesi ve bu bağlamda Anayasa Mahkemesi'nin özelleştirmenin tekeller oluşturmayacak biçimde yapılmasını zorunlu görmesi gerçekte kamu tekellerinin özelleştirilmemesini gerektirmektedir. Çünkü kamuya ait bir tekelin özelleştirilmesinin özel tekelleşmeyi doğurması kaçınılmazdır. Bu nedenle kamu tekellerinin özelleştirilerek özel tekellerin oluşumuna yol açılması Anayasa'nın 5., 167. ve 172. maddelerine aykırılık oluşturmuştur.

Tüm toplumun kaynaklarından oluşturulan KİT'lerin ve kamu varlıklarının özelleştirilmesinde devletleştirmede olduğu gibi özelleştirmenin de gerçek değeri üzerinden yapılması Anayasa Mahkemesi kararlarına da yansıdığı gibi zorunlu olup, kamuya ait bu varlıkların satılmasında hiç değilse bedel konusunda kamu yararının gözetilmesi

gerekmekte idi. Kamuya ait son derece değerli işletmeler, tüm teçhizat ve taşınmazlarıyla birlikte genellikle değerlerinin çok altında fiyatlarla, hatta hibe edildiği bile söylenebilecek bedellerle devredilmiştir.

Türkiye’de KİT’ler, ekonomik bağımsızlığın ve toplumun tüm kesiminin insanlık haysiyetine uygun bir yaşam sürmesini sağlamanın ulusal kalkınma ile gerçekleştirilebileceği gerçeği ile kurulmuşlardır. Çeşitli ekonomik gerekçeler ve sosyal amaçlar gösterilerek KİT’lerin ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmelerinin, sonuçlarından da anlaşıldığı gibi, tamamen ideolojik amaçlı olduğu açıklık kazanmıştır.

Üstelik Türkiye’de özelleştirme, Anayasa’ya aykırı olarak gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Anayasa’nın hükümlerine ve Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararlarına rağmen aynı konularda yeniden düzenleme yapılmış ve böylece “hukuk devleti” ihlal edilmiştir.

## **KAYNAKÇA**



## KİTAPLAR

AKIN, İlhan., (1987), *Kamu Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul.

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz., (1997), *Anayasa Yargısı*, Yetkin Yayınları, Ankara.

ATAAY, Faruk., (2005), *Kamu Reformu İncelemeleri*, Ankara Tabip Odası, Ankara .

ATASOY, Veysel., (1993), *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*,  
Nurol Matbaacılık, Ankara.

BORATAV, Korkut., (1974), *Türkiye’de Devletçilik*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, s. 135

BORATAV, Korkut., (1993), *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985*, Gerçek Yayınevi, 4. Baskı,  
İstanbul.

BOZDAĞ, İsmet., (2001), *Atatürk’ün Evrensel Boyutları*, T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları  
No: 1977, Ankara.

BUDAK, Hüseyin., (1993), *Tekelci Sermayenin Haçlı Seferi Özelleştirme*, Diyalektik  
Yayınları No: 6, İstanbul.

DURAN, Lütfi., (1982), *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul.

ERCAN, Fuat., (1996), *Gelişme Yazını Açısından Modernizm, Kapitalizm ve Azgelişmişlik*,  
Sarmal Yayınevi, İstanbul.

ERDOĞAN, Mustafa., (1997), *Anayasal Demokrasi (Anayasa Hukuku’na Giriş)*, Siyasal  
Kitabevi, 2. Baskı, Ankara.

ERDOĞAN, Mustafa., (1997), *Modern Türkiye’de Anayasalar ve Siyasi Hayat*, Siyasal  
Kitabevi, Ankara.

EROL, Cengiz., (1995), *KİT’ler ve Özelleştirme Dosyası*, Teksif Sendikası Yayını, Ankara.

ERTAN, Temuçin Faik., (1994), *Kadrocular ve Kadro Hareketi*, T.C. Kültür Bakanlığı  
Yayınları No: 1712, Ankara.

- ERTUĞRUL, N. İlder., (2001), *T'nin Öyküsü*, KİGEM, Ankara.
- FRİEDRİCH, J. Carl., (1999), *Sınırlı Devlet*, Çeviren: Mehmet Turhan, Gündoğan Yayınları, Ankara.
- GÖZE, Ayferi., (1976), *Sosyal Devlet Sistemi*, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- GÖZE, Ayferi., (1977), *Liberal Marxist Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri*, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- GÖZE, Ayferi., (1983), *Siyasal Düşünce Tarihi*, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- GÖZE, Ayferi., (1984), *İnkılap Tarihimiz ve Atatürk İlkeleri*, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- GÜLER, Birgül Ayman., (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No: 1996, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman., (2005), *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara.
- GÜRİZ, Adnan., (1999), *Hukuk Felsefesi*, Siyasal Kitabevi, 5. Baskı, Ankara.
- HAYEK, A. Friedrich ., (1996), *Hukuk, Yasama ve Özgürlük (Kurallar ve Düzen)*, Çeviren: Atilla Yayla, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara.
- KABOĞLU, İbrahim., (1997), *Anayasa Yargısı*, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara.
- KAPANİ, Münci., (1970), *Kamu Hürriyetleri*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 264, 3.Baskı, Ankara.
- KARAHANOGULLARI, Onur., (2002), *Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukusal Rejim)*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- KEPENEK, Yakup., (1990), *Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*, Gerçek Yayınevi, İstanbul.
- KIŞLALI, Ahmet Taner., (1991), *Siyasal Sistemler*, İmge Kitabevi, Ankara.
- KİLCİ, Metin., (1998), *Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları (1984-1998)*, "Devlet

Planlama Teşkilat'ı, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi Başkanlığı, Ankara.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/kilcim/ozel> Erişim Tarihi: 25.9.2004

KONGAR, Emre., (2001), *21. Yüzyılda Türkiye*, Remzi Kitabevi, 29. Basım, İstanbul.

KURUÇ, Bilsay., (1993), *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası (1933-1935)*, 2. Cilt, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 580, Ankara.

KÜÇÜK, Yalçın., (1978), *Planlama, Kalkınma ve Türkiye*, Tekin Yayınevi, 3. Basım, İstanbul.

MARTİN, Brendan., (1994), *Özelleştirme Kamu Yararına mı?*, Türk Harb-İş Sendikası, Ankara.

ÖKTEM, Niyazi., (1977), *Özgürlük Sorunu ve Hukuk*, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2318, İstanbul.

ÖKTEM, Niyazi., (1983), *Hukuk Felsefesi (Ders Notları)*, Der Yayınları, İstanbul.

ÖZAY, İl Han., (2002), *Günüşğında Yönetim*, Alfa, İstanbul.

ÖZBUDUN, Ergun., (1986), *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara.

ÖZŞEN, Tayfur., (1987), *Planlama Yönetimi*, T.C. İçişleri Bakanlığı Yayın No: 426, Ankara.

PAMUK, Şevket., (1988), *Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914*, Gerçek Yayınevi, İstanbul.

RUHİ, Emin., (2003), *1982 Anayasası Çerçevesinde Sosyal Devlet ve Özelleştirme*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

SALLAN GÜL, Songül., (2004), *Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa !*, Etik Yayınları, İstanbul.

SAN, Coşkun., (1974), *Anayasa Değişiklikleri ve Anayasa Gelişmeleri*, Ankara İktisadi ve

Ticari İlimler Akademisi Yayınları No: 85, Ankara.

SANCAR, Mithat., (2000), “*Devlet Aklı*” *Kıskacında Hukuk Devleti*, İletişim Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.

SEZEN, Serriye., (1999), *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*, Todaie Yayınları No: 293, Ankara.

SOYSAL, Mümtaz., (1992), *Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, 9. Baskı, İstanbul.

SOYSAL, Mümtaz., ERTUĞRUL, İlter., (1999), *Kamu Hizmeti ve Tahkim*, Kigem, Ankara.

TANİLLİ, Server., (1990), *Devlet ve Demokrasi*, Say Yayınları , 6. Baskı, İstanbul.

TANÖR, Bülent., YÜZBAŞIOĞLU, Necmi., (2001), *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

TAYANÇ, Tunç., (1973), *Sanayileşme Sürecinde 50 Yıl*, Milliyet Yayınları, İstanbul.

TEZİÇ, Erdoğan., (1991), *Anayasa Hukuku*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.

TUNAYA, Tarık Zafer., (1975), *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, İstanbul.

Üniversitesi Yayınları No:2047, 3. Baskı, İstanbul.

WATERBURY, John., (1997), *Sonsuz Yanılgular Karşısında: Hindistan, Meksika, Mısır ve Türkiye’de Kamu Girişimi ve Devlet Gücü*, Çevirenler: Muhsin Mengütürk, Nesrin Nas, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

YAYLA, Atilla., (2003), *Liberalizm*, Plato Film Yayınları, İstanbul.

## MAKALELER - BİLDİRİLER

ACARGÜN, Yalçın., “Hukuk Devleti ve Yargı”.

<http://www.tusiad.org.tr/turkish/rapor/hukukdevleti/html/sec6.html> Erişim

Tarihi: 3.6.2005

AKDİŞ, Muhammet., “Liberal Ekonomi Düşüncesinin Çağdaş Yorumları ve Hayek’in Ekonomik Yaklaşımları”. <http://www.econturk.org/Turkiye99.html>

Erişim Tarihi: 18.10.2005

AKKAYA, Yüksel., (2004), “Kamuda Reform Mu Bir Yıkım Harekatı Mı?”.

<http://www.sosyalhimetuzmani.org/kamureformu.htm> Erişim Tarihi: 20.4.2006

AKKAYA, Yüksel., (2005), “Özelleştirme Karşıtı Mücadele: Yolun Neresindeyiz?”.

[http://www.sendika.org/yazi.php?yazi\\_no=2677](http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=2677) Erişim Tarihi: 4.10.2005

AKTAN, C. Can., (1999), “Demokrasi, Liberalizm ve Sınırlı Devlet”, *Yeni Türkiye*

*Dergisi*, Yıl 5, Sayı 25, s. 142-145.

[http://www.canaktan.org/canaktan\\_personal/canaktan-arastirmalari/liberal-demokrasi/aktan-liberalizm-demokrasi.pdf](http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/liberal-demokrasi/aktan-liberalizm-demokrasi.pdf) Erişim Tarihi: 9.3.2005

ATİYAS, İzak., (2000) “ Rekabet Politikasının İktisadi Temelleri Üzerine Düşünceler”,

*Rekabet Dergisi*, Ocak-Şubat-Mart, Sayı: 1, s. 25-45.

AYBAY, Rona., (1999), “Kamu hizmeti Alanında Tahkime Yer Yoktur”, *Mülkiye*, Cilt:

XXIII, Sayı: 217, s. 51-56.

BAĞDADIÖĞLU, Enis., “ ‘Babalar Gibi’ Özelleştirme”. [http://www.turkis.org.tr/icerik/](http://www.turkis.org.tr/icerik/makaleozellestirme.htm)

[makaleozellestirme.htm](http://www.turkis.org.tr/icerik/makaleozellestirme.htm) Erişim Tarihi: 5.10.2005

BAİLEY, W. Robert., (1987), “Uses and Misuses of Pirivitization” in: Steve H. Hanke

(Ed.), *Prospects for Pirivatization*, New York: The Academy of Political Sciences, pp. 138-152 – Özelleştirmenin Doğru ve Yanlış Kullanımları,

Çeviren: Aytaç Eker. <http://www.canaktan.org/ekonomiozellestirme/kamu->

ekonomisi-genisleme/eker-baile, Erişim Tarihi: 31.8.2004

BALI, Ali şafak., (2005), “Hukuk ve Toplumsal Gerçeklik”, *Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi* 11. Kitap, Hazırlayan: Hayrettin Ökçesiz, İstanbul Barosu, İstanbul, s. 125-137.

BAŞKAYA, Fikret., “Özelleştirme Üzerine Konuşma”. [www.ozguruniversite.org/ baskaya %20\\_OZELLESTIRME.htm](http://www.ozguruniversite.org/baskaya%20_OZELLESTIRME.htm) Erişim Tarihi: 20.4.2006

BAYRAMOĞLU, Sonay., (2005), “Piyasa’da Rekabet Ortamı mı – Tekelleşme mi” *20. Yılında Türkiye’de Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu*, 26-27 Mayıs, TMMOB, Ankara, s. 454-463.

BEESELEY, Michael., LITTLECHILD, Stephen., “Privatization; Principles, Problems and Priorities”, *Lloyds Bank Review*, “Özelleştirme: İlkeleri, Sorunları ve Öncelikleri”, Çeviren: Nezihe Sönmez.

<http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/beesley-nezihe-ozellestirme.htm> Erişim Tarihi: 31.8.2004

BORATAV, Korkut., (2002), “Kamu Ekonomisi ve Mali Sektörle İlgili Değerlendirmeler”, *IMF’nin Dayattığı Yasal Düzenlemeler Sempozyumu* 20 Ekim 2001, TMMOB, Ankara, s. 12-21.

BOZTAŞ, Nevzat., (2000), “İmtiyaz Sözleşmelerinde Uluslararası Tahkim” *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Yıl: 1 Sayı: 2.

<http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/kydd.php>

Erişim Tarihi: 25.12.2005

BUCHANAN, M. James., (1994), “Notes on the Liberal Constitution”, *Cato Journal*, Spring/ Summer 94 Vol. 14 Issue 1, p1 9p, Liberal Anayasa Üzerine, Çeviren: İrfan Kalaycı. [http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal\\_iktisat/diger\\_yazilar](http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar)

1/ kalpali- buchanan-liberal-anayasa.pdf Erişim Tarihi: 15.1.2006

BULUT, Nihat., “Sosyal Devletin Düşünsel Temelleri ve Çağdaş Sosyal Devlet Anlayışı”.

<http://www.jura.uni-sb.de/turkish/NBulut2.html#fn1> Erişim Tarihi: 15.12.2004

BUTLER, M. Stuart, “Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi”, Çeviren, Coşkun Can Aktan.

[http://www.canaktan.org./canaktan\\_personal/canaktan-araştirmalari/](http://www.canaktan.org./canaktan_personal/canaktan-araştirmalari/)

ozelleştirme/ butler Erişim Tarihi: 31.8.2004

ÇAĞLAR, Bakır., (1990), “Anayasa Mahkemesi Kararlarında ‘Demokrasi’ ”, *Anayasa*

*Yargısı Dergisi*, Cilt: 7, s. 51-127.

ÇELİK, Aziz., (2004), “AB Sürecinin En Uyumsuz Alanı: Sosyal Haklar”, *Birikim*, Sayı:

184-185, Ağustos-Eylül.

[http://www.kristalis.org.tr/ab%20sosyal%20politikasi%20en%20uyumsuz%20](http://www.kristalis.org.tr/ab%20sosyal%20politikasi%20en%20uyumsuz%20alan.doc)

alan.doc. Erişim Tarihi: 29.10.2005

DOĞAN, Çetin., KALAYCI, İrfan., (1998), “KİT Yönetiminin İktisat Politikası

Açısından Bir Değerlendirmesi”, *Dünyada ve Türkiye’de “Kamu*

*Girişimciliğinin Geçmişi Bugünü ve Geleceği” Sempozyum Bildirileri*, 1. Cilt,

TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, İstanbul.

DUFFAR, Jean., (2001), “Küreselleşme-Evrensel Değerler ve Ulusal Egemenlik”, Çeviren

Burak Öztürk, *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, 9-13 Ocak, Türkiye

Barolar Birliği, Ankara, s. 538- 549.

DURAN, Lütfi., (1986), “Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye’nin Hukuk Düzeni (I)”,

*Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 1, s. 3-22.

DURAN, Lütfi., (1986), “Anayasa Mahkemesi’ne Göre Türkiye’nin Hukuk Düzeni (II)”,

*Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 2, s. 3-28.

ERCAN, Metin., (2004), Türkiye’de Geçmişten Geleceğe Özelleştirme Paneli, H. Öykü

Selimoğlu, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 2004-26, İstanbul.

ERTUNA, Özer., (1998), “Türkiye’de KİT’lerin Ekonomideki Yeri”, *Suna Kili’ye Armağan: Cumhuriyete Adanan Bir Yazar*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, s. 149-164.

ERTUNA, Özer., (2004), Türkiye’de Geçmişten Geleceğe Özelleştirme Paneli, H. Öykü Selimoğlu, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 2004-26, İstanbul.

ESER, Uğur., (1993), “Türkiye’de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT’ler”, Editörler: Korkut Boratav- Ergun Türkcan, *Tarih Vakfı Yurt Yayınları*, İstanbul, s. 16-63.

ESMER, Yılmaz., (1993), “Piyasa Ekonomisi, Özelleştirme ve Ekonominin ‘Kanunları’ ”, *Dünü ve Bugünüyle Toplum ve Ekonomi*, Sayı: 4, Nisan, İstanbul, s. 5-12.

GİLLES, Peter., (1998), “Hukuk Devleti İçin Hukuksal Olgular Araştırması”, *Hukuk Devleti*, Hazırlayan: Hayrettin Ölçesiz, Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi Yayınları No: 4, İstanbul, s. 217-241.

GÖKÇEN, Ahmet., (2001), “Kalkınma ve Sosyal Adalet”, *Emek Politikaları Sempozyumu* 24-25 Mart, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ankara, s. 99-105.

GÖREN, Zafer., (1997), “Sosyal Devlet İlkesi ve Anayasa Hukuku Açısından Yaşam Kalitesi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt: 14, s. 89-153.

GÜLER, A. Birgül., (1998), “Nasıl Bir Kamu Yönetimi”, *Dünyada ve Türkiye’de “Kamu Girişimciliğinin Geçmişi Bugünü ve Geleceği” Sempozyum Bildirileri*, 1. Cilt, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, İstanbul, s. 742-751.

GÜLER, A. Birgül., (2003), “Ana Konu: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nın Ulusal ve Uluslararası Boyutları”, *Kamu Yönetimi I. Ulusal Kurultayı*, 18-19 Aralık. [http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/acilis\\_bildirisi.doc](http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/acilis_bildirisi.doc) Erişim Tarihi: 2.4.2006



- GÜLER, A. Birgül., (2004), “Hizmetlerin Serbest Dolaşımının Mühendislik ve Mimarlık Alanına Etkileri”, *Hizmet Ticareti Genel Anlaşması GATS Nedir?*, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ankara, s. 26-32.
- HABERMAS, Jürgen., (1999), “Ulus-Devletin Ötesinde mi ?”, Çeviren: Kaan H. Ökten, *İktisat Dergisi*, Nisan, s. 40-43.
- HALL, Davit., (2005), “Enerji Alanında Özelleştirme ve Liberalleşme Ekseninde Avrupa Birliği Gaz ve Elektrik Direktifleri, Küreselleşmenin Enerji Sektöründe Yapısal Değişim Programı ve Enerji Politikaları”, *TMMOB V. Enerji Sempozyumu* 21-23 Aralık, Ankara, s. 36-43.
- HELMONS, Silvio Marcus., (2001), “İnsan Hakları Alanında Yeni Gelişmeler”, Çeviren Burak Öztürk, *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı* 9-13 Ocak, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, s. 155-164.
- HUBER, Ernst Rudolf., (1998), “Modern Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet”, *Hukuk Devleti*, Hazırlayan: Hayrettin Ölçesiz, Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi Yayınlar No: 4, İstanbul, s. 57-81.
- IŞIKLI, Alpaslan., (2005), “Paris Ayaklanmaları”, *Türk-İş Dergisi*, Kasım-Aralık. [http://www.politics.ankara.edu.tr/sbflocal/index.php?uye\\_adi=isikli&baslik=Paris+Ayaklanmalar%FD](http://www.politics.ankara.edu.tr/sbflocal/index.php?uye_adi=isikli&baslik=Paris+Ayaklanmalar%FD) Erişim Tarihi: 24.3.2006
- IŞIKLI, Alpaslan., “Neoliberalizm ve İşsizlik”. <http://www.harb-is.org.tr/media%5Cagudosya1.doc> Erişim Tarihi: 5.12.2005
- KABOĞLU, Ö. İbrahim., (1994), ‘Hak ve Özgürlükler Anlayışındaki Gelişmelerin Anayasa’ya Yansıtılması Sorunu’, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt:11, s. 237-252.
- KABOĞLU, Ö. İbrahim., (1998), “Türkiye’de Hukuk Devletinin Gelişimi”, *Hukuk Devleti*, Hazırlayan: Hayrettin Ölçesiz, Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi

Yayımları No: 4, İstanbul, s. 89-116.

KABOĞLU, Ö. İbrahim., (1998), “Nasıl Bir Çağdaş Anayasa ve Anayasa Yargısı?”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt: 15, s. 185-196 .

KABOĞLU, Ö. İbrahim., (2001), “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar”, *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, 9-13 Ocak, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, s. 102-139.

KABOĞLU, Ö. İbrahim., (2002), “Türkiye’de Anayasal Reformlar Üzerine”, *Anayasa Reformları ve Avrupa Anayasası*, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, s. 49-76.

KABOĞLU, Ö. İbrahim., (2004), “Hukuktaki Küresel Eğilim”.

[www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=107579](http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=107579) Erişim Tarihi 3.6.2005

KARAHANOGULLARI, Onur., (2002), Kamu Hizmetinde Kriz, Yeni Denge ve Hukuk”, *Emek Araştırmaları Dergisi*, 2002/1 (8), s. 38-47.

<http://politics.ankara.edu.tr/~karahan/makaleler/Kamuhizmeti-kriz.pdf> Erişim Tarihi: 16.10.2005

KEPENEK, Yakup., (1998), “Ekonomik Gelişmede Devletin ‘Yeni’ Yeri”, *Dünyada ve Türkiye’de “Kamu Girişimciliğinin Geçmişi Bugünü ve Geleceği” Sempozyum Bildirileri*, 1. Cilt, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, İstanbul, s. 64-74.

KONUĞMAN, Aziz., (2003), “Hükümet 13 Ocak’ta Açıkladığı Özelleştirme Programını Durdurmalı: Hemen Şimdi”.

[http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar\\_BSB/IktisatToplum25Agu-Konukman.doc](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/IktisatToplum25Agu-Konukman.doc) Erişim Tarihi: 4.10.2005

KURUÇ, Bilsay., (1998), “Cumhuriyetin 75. Yılında Kamu Hizmeti Kamu Mülkiyeti”, *Kamu İşletmelerini Geliştirme Vakfı*, Ankara, s. 26-28.

KÜÇÜK, Hayati., (2001), “Stratejik Bir Sektörde Yok Edilen Planlama ve Hukuk”,

“Küreselleşmenin” Enerji Sektöründe Yapısal Değişim Programı ve Ulusal Enerji Politikaları, Türkiye III. Enerji Sempozyumu, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, s. 89-102.

MARCOU, Jean., (2001), “Türkiye’de Anayasacılık ve Anayasa Kültürü”, Çeviren: Burak Öztürk, *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, 9-13 Ocak, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, s. 61-75.

MÜFTÜOĞLU, Tamer., (2000), “Rekabet Kanunu ve İki Yıllık Uygulaması”, *Rekabet Dergisi*, Ocak-Şubat-Mart, Sayı: 1, s. 5-24.

OYAN, Oğuz., (1990), “Özelleştirme Söylemi ve Gerçekler”, *Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme Sempozyumu*, 14-16 Kasım, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü, Ankara, s. 13-29.

OZANSOY, Cüneyt., “Kamu Hizmetinde İdeolojik Boyut”. <http://www.danistay.gov.tr/3-KAMU%20HIZMETINDE%20IDEOLOJIK%20BOYUT.htm> Erişim Tarihi: 25.3.2006

ÖKÇESİZ, Hayrettin., (1998), “Hukuk Devleti Olgusu”, *Hukuk Devleti*, Hazırlayan: Hayrettin Ökçesiz, Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi Yayınları No: 4, İstanbul, s. 44-56.

ÖKÇESİZ, Hayrettin., (1998), “Hukuk Devleti”, *Hukuk Devleti*, Hazırlayan: Hayrettin Ökçesiz, Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi Yayınları No: 4, İstanbul, s. 17-34.

ÖKTEM, Niyazi., (1994), “Adalet Kavramı ve Sosyal Realite”, *Adalet Kavramı*, Editör: Adnan Güriz, Türkiye Felsefe Kurumu, Ankara, s. 51-56

ÖNDER, İzzettin., (1994), “Özelleştirmeye Genel Yaklaşım”, *Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme*, Editör: Ergin Arıoğlu, Türkiye Maden İşçileri Sendikası, Ankara,

s. 9-46.

ÖNDER, İzzettin., (1998), “Devletçilik”, *Dünyada ve Türkiye’de “Kamu Girişimciliğinin Geçmişi Bugünü ve Geleceği” Sempozyum Bildirileri*, 1. Cilt, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, s. 210-222.

ÖNDER, İzzettin., (2003), “Dünya Piyasa Yapılanmasında Devletin Konumu”, *Küreselleşme Koşullarında Kapitalizm ve Sendikal Hareket, 2000-2003 Petrol İş Yayın No: 85*, İstanbul, s. 91-103.

ÖNDER, İzzettin., (2005), “Türkiye’de Kapitalizmin Tarihsel Değişimi ve Özelleştirme Politikaları”, *20. Yılında Türkiye’de Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu*, 26-27 Mayıs, TMMOB, Ankara, s. 50-58.

ÖZLEM, Doğan., (2005), “Neoliberalizm ve Adaleti”, *Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi No: 13*, Hazırlayan; Hayrettin Ökçesiz, İstanbul Barosu, İstanbul, s. 117-122.

ÖZTÜRK, Nursel., “Özelleştirme Ders Notları”. [http://www.ydk.gov.tr/egitim\\_notlari/ozellestirme.htm](http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/ozellestirme.htm) Erişim Tarihi: 1.3.2005

SANCAR, Mithat., (2005), “Anayasal Demokrasi: Sınırlı İktidara Giden Yol”, *Demokrasi ve Yargı*, Editör: Ozan Ergül, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, s. 44-57.

SAN, Coşkun., (2005), “Anayasa Kültürü ile Hukuk ve Demokrasi Kültürü İlişkisi”, *20. Yılında Türkiye’de Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu*, 26-27 Mayıs, TMMOB, Ankara, s. 76-84.

SAVAS, S. Emanuel., (1987),”Privatization: The Key to Better Government”, Chatham, NJ: Chatham House. Özelleştirmenin Gerekçeleri, Çeviren: Aytaç Eker. <http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/eker-savas-ozellestirme.htm> Erişim Tarihi: 31.8.2004

- SAVAŞ, Vural Fuat., (1998), “Anayasa Mahkemesi ve Özelleştirme ( İktisadi Yaklaşım)”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt: 15, s. 79-98.
- SAVAŞ, Vural Fuat., (2001), “Ekonomik Düzen ve Anayasa”, *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, 9-13 Ocak, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, s. 876-890.
- SOYSAL, Mümtaz., (2001), “Türkiye’de Anayasacılık ve Anayasa Kültürü”, *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, 9-13 Ocak, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, s. 85-95.
- SOYSAL, Mümtaz., (2005), “Özelleştirmeler ve Hukuksal Savaşım”, *20. Yılında Türkiye’de Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu*, 26-27 Mayıs, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ankara, s. 58-62.
- SOYSAL, Mümtaz., “TT Savaşı”. <http://arsiv.hurriyetim.com.tr/hur/turk01/01/05/yazarlar/48yaz.htm> Erişim Tarihi: 22.11.2005
- SÖNMEZ, Sinan., (1998), “Küreselleşme Söylemi ve Politikalarında Özelleştirmeye Verilen İşlev : İdeolojik, Ekonomik ve Mali Boyutlar”, *Dünyada ve Türkiye’de “Kamu Girişimciliğinin Geçmişi Bugünü ve Geleceği” Sempozyum Bildirileri*, 1. Cilt, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, İstanbul, s. 145-157.
- SÖNMEZ, Sinan., (2001), “Özelleştirme ve Yapısal Uyum”, *Emek Politikaları Sempozyumu* 24-25 Mart, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ankara, s. 84-94.
- SÖNMEZ, Sinan., (2003), “ ‘Neo-Liberal’ İktisat Politikaları: Kamu Maliyesinde Değişim ve Kriz”, *“Liberal Reformlar” ve Devlet*, Sempozyum Bildirileri, 18-19 Nisan, Kamu İşletmeciliğini Geliştirme Merkezi Vakfı, Ankara, s. 261-294.
- STERN, Klaus., (2001), “Küresel Anayasacılık Hareketleri ve Yeni Anayasalar”, Çeviren: Ayhan Tekinsoy, *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, 9-13 Ocak, Türkiye

- Barolar Birliği, Ankara, s. 45-55.
- SUIÇMEZ, Baki Remzi., (2005), “Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) ve Özelleştirmeler”, *20. Yılında Türkiye’de Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu* 26-27 Mayıs, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ankara, s. 387-405.
- ŞAYLAN, Gencay., (1980), “Türkiye’de Devlet Kapitalizminin Bunalımı ve KİT’ler Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 3, Eylül, s. 79-94.
- TALAS, Cahit., (1981-1982), “Sosyal Haklar ve Türk Anayasalarında Sosyal Hakların Evrimi”, *İnsan Hakları Yıllığı*, Yıl: 3-4, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi, Ankara, s. 38-73.
- TAN, Turgut., (1988), “Özelleştirme”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Prof. Dr. Lütfi Duran’a Armağan Özel Sayısı, Sayı: 1-3, Yıl: 9, s. 271- 297.
- TAN, Turgut., (1991), “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt: 8, s. 233-252.
- TAN, Turgut., (1992), “KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Sorunlar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 25, Sayı: 1, s. 27-64.
- TAN, Turgut., (1999), “İdare Hukuku ve Tahkim”, *Amme İdaresi Dergisi*, 32/3, Eylül, s. 3-23.
- TECER, Meral (1986), “İngiltere’de KİT’ler ve Özelleştirme Programı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 3, s. 119-134.
- TEZCAN, Ercüment., (2000), “Avrupa Birliği’ndeki Yeni Gelişmeler Işığında Kamu Teşebbüsleri, Münhasır veya Özel Haklar ve Kamu Hizmeti”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 33, Sayı: 4, Aralık, s. 1-20.
- TÜREL, Oktar., (2004), “Özelleştirme Üzerine”, *Türk-İş*, Sayı: 364, s. 36-40.
- ULUER, Yıldırım., (1998), “Anayasa Hukukunda ve İdare Hukukunda Kamu Hizmeti”,

*Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt: 15, s. 252-256.

ULUSOY, Ali., (2005), “İdari Yargının Demokratik Sistem İçindeki Konumu”, *Demokrasi ve Yargı Sempozyumu*, Editör: Ozan Ergül, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, s. 352-365.

UYAR, Tanay Sıdkı., (1998), “Karar Verme Süreçlerinde Kamu Girişimciliğinin İşlevi”, *Dünyada ve Türkiye’de “Kamu Girişimciliğinin Geçmişi Bugünü ve Geleceği” Sempozyum Bildirileri*, 1. Cilt, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, İstanbul, s. 55-63.

ÜŞÜR, İşaya., (2003), “Sanayileşme ve Türkiye’nin Sanayileşmesi”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 440, Ağustos, s. 28-37.

WALLERSTEİN, Immanuel., (2001), “Ekonomik Muhafazakarlığın Sınırları”, <http://fbc.binghamton.edu/63-tr.htm> Erişim Tarihi: 5.2.2006

YILDIZOĞLU, Ergin., (1996), “Özelleştirmenin Kamu Yaşamı Üzerine Etkileri ve Sendikalar”, Türk Harb-İş Sendikası, Ankara.

YİĞİT, Ali., (2001), “Küreselleşme ve Elektrik Enerjisi”, *“Küreselleşmenin” Enerji Sektöründe Yapısal Değişim Programı ve Ulusal Enerji Politikaları*, Türkiye III. Enerji Sempozyumu, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, s. 33-56.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi., (2002), “Oluşturulmakta Olan Avrupa Anayasası Doğrultusunda 1982 T.C. Anayasasında yapılması gereken Değişiklikler”, *Anayasa Reformları ve Avrupa Anayasası*, Türkiye Barolar Birliği, Ankara, s. 130-140.

## **RAPORLAR-PLANLAR**

*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Genel Gerekçesi.*

<http://www.belgenet.com/yasa/kamu-02.html> Erişim Tarihi: 10.3.2006

DPT., (2000), *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara.

DPT., *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*, Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 1974, Ankara. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf> Erişim Tarihi: 10.5.2005

DPT., *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*, Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2174, Ankara. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf> Erişim Tarihi: 10.5.2005

DPT., *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara. <http://ekutup.dpt.gov.tr/kutup/plan/VII/> Erişim Tarihi: 10.5.2005

DPT., *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf> Erişim Tarihi: 10.5.2005

KESK., *Sermaye Küreselleşirken*. <http://www.kesk.org.tr/kesk.asp?sayfa=egitimgor&id=3>, Erişim Tarihi: 12.5.2006

KİGEM, TMMOB/EMO, TÜRK-İŞ/Tes-İş Sendikası, Petrol-İş Sendikası, T.Maden-İş Sendikası, KESK/Enerji-Yapı Yol-Sen., (2000), *Enerji Karmaşası ve Halkın Çıkarları*, Ankara.

OECD., *Communications Outlook 2005*.

[http://www.thepublicvoice.org/events/tunis05/oecd\\_outlook.pdf](http://www.thepublicvoice.org/events/tunis05/oecd_outlook.pdf) Erişim Tarihi: 20.5.2006

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı., *Türkiye’de Özelleştirme*.

[http://www.oib.gov.tr/program/turkiyede\\_ozellestirme.htm](http://www.oib.gov.tr/program/turkiyede_ozellestirme.htm)

Petrol-İş., (2000), *Özelleştirme Sürecinde POAŞ ve TÜPRAŞ Dosyaları*, Petrol-İş Yayın



No: 59, İstanbul.

Petrol-İş., (2003), *Özelleştirme Suç Dosyası-1*, Petrol-İş Yayın No: 88, Suç: 13.

Petrol-İş., (2003), *Özelleştirme Suç Dosyası-2*, Petrol-İş Yayın No: 89, Suç: 19.

Petrol-İş., (2005), *Ülkemizin En Büyük Sanayi Kuruluşu Tüpraş*, Petrol-İş Yayın No: 98.

T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu., (2002), *Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sosyal*

*Güvenlik Kuruluşları Fonlar Diğer Kuruluşlar İştirakler*, Genel Rapor 2000,

Ankara. [http://ydk.gov.tr/Genel\\_Rapor\\_2000/icindekiler.htm](http://ydk.gov.tr/Genel_Rapor_2000/icindekiler.htm) Erişim Tarihi:

13.5.2005

T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu., (2003), *Elektrik Enerjisi Üretimi*

*Alanında Sürdürülen Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) ve İşletme Hakkı*

*Devri (İHD) Uygulamaları Hakkında Araştırma Raporu Özeti.*

[http://www.cankaya.gov.tr/tr\\_html/DDK/enerji.htm](http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/DDK/enerji.htm) Erişim Tarihi: 25.7.2005

T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu., (2005), *Özelleştirme İdaresi*

*Başkanlığının 2001, 2002, 2003 Yılları Eylem ve İşlemlerinin Araştırılıp*

*Denetlenmesine İlişkin Rapor.* [http://www.cankaya.gov.tr/tr\\_html/DDK/oib.htm](http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/DDK/oib.htm)

Erişim Tarihi: 26.11.2005

TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi., (2005), *AB - GATS Mühendislik*

*Alanına Etkileri*, 3-4 Haziran, İstanbul.

TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası., (1999), *Uluslararası Tahkim*, Ankara.

[http://www.emo.org.tr/eski/merkez/raporlar/tahkim\\_raporu.html](http://www.emo.org.tr/eski/merkez/raporlar/tahkim_raporu.html)

TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası., (2006), *İletişim Komisyonu Raporu*, 40. Olağan

Genel Kurulu.

[http://www.emo.org.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=46241&tipi=4&sube=0](http://www.emo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=46241&tipi=4&sube=0)

Erişim Tarihi: 16.5.2006

TMMOB., (2005), *Telekomünikasyon Raporu*, 20. Yılında Türkiye’de Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu, 26-27 Mayıs, Ankara.

Türk-İş, Hak-İş, DİSK, KESK, TMMOB, TTB, KİGEM., (2005), *20. Yılında Türkiye’de Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu Bildirgesi*, 20. Yılında Türkiye’de Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu 26-27 Mayıs, Ankara.

Türk-İş., (1998), *Özelleştirmeye Karşı KİT’leri ve Sosyal Devleti Korumak ve Geliştirmek*, Türk-İş Araştırma Merkezi.

Türk-İş., (tarisiz), *KİT’ler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler*, Türk-İş Araştırma Merkezi, Ankara.

Türkiye MAİ ve Küreselleşme Karşıtı Çalışma Grubu., (2002), *Avrupa Birliğindeki Kamu Hizmetlerinde Son Gelişmeler*. <http://www.antimai.org/ab/ab02dos3.htm> Erişim Tarihi: 16.7.2005

TÜSİAD., (1986), *Özelleştirme, KİT’lerin Halka Satışında Başarı Koşulları*, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, İstanbul.

TÜSİAD., (1992), *Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları*, Hazırlayan: C. Can Aktan, İstanbul.

## **ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI**

Anayasa Mah.’nin 1981/13 E., 1983/8 K. Nolu kararı.

Anayasa Mah.’nin 1984/9 E., 1985/4 K. Nolu kararı.

Anayasa Mah.’nin 1984/14 E., 1985/7 K. Nolu kararı.

Anayasa Mah.’nin 1985/659 E., 1985/4 K. Nolu müteferrik kararı.

Anayasa Mah.’nin 1985/2 E, 1985/16 K. Nolu kararı.

Anayasa Mah.'nin 1985/20 E., 1986/30 K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin 1985/31 E., 1986/11 K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin 1986/3 E., 1986/15 K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin 1987/16 E., 1988/8 K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin 1988/19 E., 1988/33 K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin 1990/1 E., 1990/21 K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin 1990/13 E., 1990/30 K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin 1990/35 E., 1991/13 K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin 1993/26 E., 1993/28 K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin 1993/33 E., 1993/40-2 K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin 1994/43 E., 1994/42-2 K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin 1994/49 E., 1994/45-1 K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin 1994/49 E., 1994/45-2 K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin 1994/63 E., 1994/60-1 K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin 1994/64 E., 1994/61-1 K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin 1994/65 E., 1994/62 K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin 1994/66 E., 1994/63-1 K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin 1994/67 E., 1994/64-1 K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin 1994/70 E., 1994/65-1K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin 1994/70 E., 1994/65-2 K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin 1994/71 E., 1994/66-1 K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin 1994/71 E., 1995/23 K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin. 1994/43 E., 1994/42-1 K. Nolu kararı.  
Anayasa Mah.'nin 1995/38 E., 1996/1 K. Nolu kararı.

Anayasa Mah.'nin 1995/38 E., 1996/7 K. Nolu kararı.

Anayasa Mah.'nin 1996/63 E., 1997/3 K. Nolu kararı.

Anayasa Mah.'nin 1996/63 E., 1997/40 K. Nolu kararı.

Anayasa Mah.'nin 1997/35 E.,1997/45 K. Nolu kararı.

Anayasa Mah.'nin 2000/16 E., 2000/17 K. Nolu kararı.

Anayasa Mah.'nin 2002/32 E., 2003/100 K. Nolu kararı.

Anayasa Mah'nin 2002/39 E., 2004/125 K. Nolu kararı.

Anayasa Mah'nin 2003/86 E., 2004/6 K. Nolu kararı.

## **GAZETELER VE İNTERNET SİTELERİ**

29 Mayıs 2005 tarihli Cumhuriyet Gazetesi.

15 Temmuz 2005 tarihli Milliyet Gazetesi.

13 Ağustos 2005 tarihli Milliyet Gazetesi.

<http://arsiv.hurriyetim.com.tr>

<http://www.anayasa.gov.tr>

<http://www.belgenet.com/>

<http://www.öib.gov.tr>

<http://www.rekabet.gov.tr>

<http://www.tbmm.gov.tr>

<http://www.tempodergisi.com.tr>

**EK:****Türkiye’de Özelleştirmeye Yönelik Yapılan Yasal Düzenlemelerin Kronolojik Tablosu**

<b>Kanun No</b>	<b>Kanunun Adı</b>	<b>Kabul Tarihi</b>	<b>R.G.Tarih ve Sayısı</b>	<b>Anayasa Mahkemesi Kararı (Tarih ve No)</b>
	<b>ANAP (45., 46., 47. ve 48.) HÜKÜMETLERİ</b>			
2983	Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun	29.2.1984	17.3.1984/18344	RED 18.2.1985 Tarih 1984/9 E.,1985/4 K. RG:26.6.1985/18793
KHK/233	Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	8.6.1984	18.6.1984/18435	
3029	22/11/1934 Tarihli ve 2644 Sayılı Tapu Kanununun 35 inci Maddesi ile 18/3/1924 Tarih ve 442 Sayılı Köy Kanununun 87 nci Maddesine Birer Fıkra Eklenmesi Hakkında Kanun	21.6.1984	28.6.1984/18445	Any.nın 7. md.ne aykırılıktan İPTAL 13.06.1985 Tarih 1984/14 E., 1985/7 K. RG: 24.8.1985/18852
3082	Kamu Yararının Zorunlu Kıldığı Hallerde, Kamu Hizmeti Niteliği Taşıyan Özel Teşebbüslerin Devletleştirilebilmesi Usul ve Esasları Hakkında Kanun	20.11.1984	1.12.1984/18592	RED 27.9.1985 Tarih 1985/2 E.1985/16 K. RG:19.12.1984/
3096	Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun	19.12.1984	19.12.1984/18610	Doğrudan iptal davası açılmamıştır. 1994/43 E., 1994/42-2 K. Nolu kararda bu kanunda yer alan bazı ifadelerin Any. aykırı olduğu değerlendirilmesi yapılmıştır.
3188	2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	1.5.1985	8.5.1984/18748	
3213	Maden Kanunu	4.6.1985	15.6.1985/18785	“Yeminli Teknik Büro” lar la ilgili hükümler dışında RED 24.12.1986 Tarih, 1985/20 E.,1986/30 K RG: 15.3.1987/19401
3278	2644 Sayılı Tapu Kanununun 35’inci Maddesi İle 442 Sayılı Köy Kanununun 87 nci Maddesine İkişer Fıkra Eklenmesine Dair Kanun		6.5.1986/19099	Anayasa’nın. 2.md. ve Başlangıç’ın 4. paragrafına ve 7. md. aykırılıktan İPTAL 9.10.1986 tarih,

				1986/18 E.,1986/24 K RG: 31.1.1987/19358
3291	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, 7/11/1985 Tarihli ve 3238 Sayılı Kanun, 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve 1177 Sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun	28.5.1986	3.6.1986/19126	
KHK/304	Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 223 Sayılı Kanun Hükmünde Kararıda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	28.12.1987	31.12.1987/19681	
KHK/402	Toplu Konut Kanununa Bazı Maddeler Eklenmesi ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname	25.1.1990	10.4.1990/20488	
KHK/412	Toplu Konut Kanununa Bazı Maddeler Eklenmesi ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname	9.4.1990	10.4.1990/20488	
KHK/414	Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ile 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Eki Cetvellerde ve 223 Sayılı Kanun Hükmünde Kararıda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname	9.4.1990	10.4.1990/20488	
3701	Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun (8/6/1984 Tarih ve 223 Sayılı ve 28/12/1987 Tarih ve 304 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Eki Cetvellerde Kabulü ile 30/9/1960 Tarih ve 91 Sayılı Kanun ve Bu Kanunun Ek ve Değişiklikleri, 16/8/1982 Tarih ve 44 Sayılı ve 14/10/1983 Tarih ve 151 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Eki Cetvellerde ve 9/4/1990 Tarih ve 414 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Eki Cetvellerde ve 29/2/1984 Tarih ve 2983 Sayılı Kanunun 6 ncı Maddesinin Yürürlükten Kaldırılmasına İlişkin Kanun)	6.3.1991	22.3.1991/20822	
KHK/437	Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde	17.7.1991	14.8.1991/20960	

	Kararname			
	<b>DYP-SHP KOALİSYON (49. ve 50. HÜKÜMETLERİ</b>			
KHK/470	Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname	20.12.1991	6.12.1991/21103	
KHK/473	473 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	20.12.1991	6.12.1992/21103	
3911	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Bazı Kanunlar ile Teşkilat Kanunlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanununun	24.6.1993	27.6.1993/21620	16.9.1993 gün ve E.1993/26, K.1993/28
KHK/509	Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	29.8.1993	14.9.1993/21698	Yetki Yasası iptal edildiğinden Any.nın Başlangıç, 2.6. ve 91. md.lerine aykırılıktan İPTAL 21.10.1993 tarih, 1993/33 E.,1993/40-2 K. RG:6.11.1993/ 21750
KHK/513	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, 7/11/1985 Tarihli ve 3238 Sayılı Kanun, 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve 1177 Sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanuna Ek Maddeler Eklenmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname	13.8.1993	13.9.1993/21697	Yetki Yasası İptal edilen KHK.nin iptal başvurusu süresinde yapılmadığından RED 25.11.1993 tarih, 1993/44 E.,1993/45 K RG:21.12.1993/21795
3974	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, 7.11.1985 Tarihli ve 3238 Sayılı Kanun,2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve 1177 Sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanuna Ek Maddeler Eklenmesine İlişkin Kanun Hükmünde	22.2.1994	1.3.1994/21864	Any.nın Başlangıç, 2, 5.,11, 37, 125,155, 167., 172., 168. md. lere aykırılıktan, bazı hükümler İPTAL 9.12.1994 Tarih, 1994/43 E.,1994/42-2 K RG: 24.2.1995/22212

	Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun			
3987	Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi İle Özelleştirme Sonucunda Doğabilecek İstihdamla İlgili Sorunların Çözümlemesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnameler Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun	5.5.1994	11.5.1994/21931	Any.nın Başlangıç, 2, 5, 7, 35, 87, 91,160, 165, 167 ve 168. md.lerine aykırılıktan İPTAL 7.7.1994 Tarih, 1994/49 E.,1994/45-2 K. RG: 10.9.1994/22047
KHK/530	Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	30.5.1994	6.6.1994/21952	21.7.1994 tarih ve 1994/63 E., 1994/1994/60-2 K. Nolu kararı ile iptal edilmiştir. (RG: 22012 Mükerrer-5.8.1994)
KHK/531	28/5/1986 Tarihli ve 3291 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	30.5.1994	6.6.1994/21952	Any.nın Başlangıç, 2.,6. ve 91. md. aykırılıktan İPTAL 1994/64 E.,1994/61-2 K. RG: 5.8.1994/22012 Mükerrer
KHK/532	Özelleştirmeye Bağlı İş Kaybı Tazminatı ve Yeni Bir İş Bulma, Meslek Geliştirme, Edindirme ve Yetiştirme Eğitimi ile İlgili Hizmetlerin Verilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	30.5.1994	6.6.1994/21952	E:1994/65 K:1994/62 Nolu
KHK/533	533 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	30.5.1994	6.6.1994/21952	Any.nın Başlangıç, 2.,6. ve 91. md. aykırılıktan İPTAL 21.7.1994 Tarih, 1994/66 E., 1994/63-2 K. RG: 5.8.1994/22012 Mükerrer
3996	Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun	8.6.1994	13.4.1994/21959	Any.nın 2.,11.,37,125. ve 155. md.lerine aykırılıktan bazı hükümler İPTAL 28.6.1995 Tarih, 1994/71 E.,1995/23 K. RG: 20.3.1996/22586
4000	Telgraf ve Telefon Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesine Dair Kanun	10.6.1994	18.6.1994/21964	Any.nın 7. md. aykırılıktan bazı hükümlerde İPTAL 22.12.1994 tarih, 1994/70 E.,1994/65-2 K. RG: 28.1.1995/22185
4046	Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	24.11.1994	27.11.1994/22124	Doğrudan iptal davası aılmamıştır. 18.md.nin B ve C bentlerinin 4107 sayılı Kanun'un denetimi sırasında Any. aykırılığı tespit



				edilmiştir.
4047	Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	24.11.1994	3.12.1994/22130	
4054	Rekabetin Korunması Hakkında Kanun	7.12.1994	13.12.1994/22140	
4070	Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun	16.2.1995	(RG: 22207-19/02/1995	
4105	18.1.1954 Tarihli ve 6224 Sayılı Kanun ile 24.11.1994 Tarihli ve 4046 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	27.4.1995	2.5.1995/22275	
4107	Telgraf ve Telefon Kanuna Bazı Ek Maddeler Eklenmesine, Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	3.5.1995	6.5.1995/22279	Any.nın 7. ve 153. md. aykırılıktan bazı tümcelerin iptali 28.2.1996 tarih ve E.1995/38, K.1996/7 RG: 24.5.1996/22645
	<b>RP-DYP KOALİSYON (54.) HÜKÜMETİ</b>			
4161	Telgraf ve Telefon Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	1.8.1996	5.8.1996/22718	Any.nın 155. md. aykırı olduğu tespit edilen bir tümcenin iptali diğer taleplerin reddi 23.1.1997 tarih, 1996/57 E.,1997/3 K. RG:11.10.2000/24197
4180	3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	30.8.1996	4.9.1996/22747	Any.nın 153.md aykırılığı tespit edilen bir tümcenin iptali diğerlerinin reddi 26.3.1997 Tarih, 1996/63 E.,1997/40 K. RG: 28.6.2001/24446
4182	Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Taşınmaz Mallarının Satışı Hakkında Kanun	30.8.1996	12.9.1996/22755	Any.nın Başlangıç bölümünün 4. paragrafına, 2.,6., 7., 8. ve 11. md. aykırılıktan İPTAL 12.12.1996 tarih ve 1996/64 E., 1996/47 K. Nolu kararı
4232	Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile İmar Kanununda Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	3.4.1997	8.4.1997/22958	RED 25.11.1999 Tarih 1998/43 E., 1999/44 K.
	<b>ANAP-DSP-DTP-BAĞIMSIZLAR</b>			

	<b>KOALİSYON (55.) HÜKÜMETİ</b>			
4283	Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun	6.7.1997	19.7.1997/23054	
	<b>DSP-MHP-ANAP KOALİSYON (57.) HÜKÜMETİ</b>			
4446	Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	13.8.1999	14.8.1999/23786	
4492	Danıştay Kanunu ve İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	18.12.1999	21.12.1999/23913	
4493	Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	20.12.1999	22.12.1999/23914	
4501	Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkelere Dair Kanun	21.1.2000	22.1.2000/23941	RED, 20.7.2000 Tarih, 2000/16 E., 2000/17 K RG: 9.11.2004/25638 (Fazilet Partisi devlet tekellerinin rekabet kurallarına aykırı olduğu yönünde diğer davaların tersi bir iptal davası açmıştır)
4502	Telgraf ve Telefon K, Ulaştırma Bak Teşkilat ve Görevleri Hk K, Telsiz K ve Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hk K İle Genel Kadro ve Usulü Hk. KHK'nin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	27.1.2000	29.1.2000/23948	
4568	Bazı Fonların Tasfiyesine İlişkin Kanun (Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunun, Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun, Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanunun, Futbol Müsabakalarında Müşterek Bahisler Tertibi Hakkında Kanunun, Gecekondu Kanununun, Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun ve Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Yürürlükten Kaldırılması ile Bazı Tekel	23.5.2000	26.5.2000/24060	

	Maddeleri Fiyatlarına Yapılan Zamlardan Elde Edilen Hasılatın T.C.Merkez Bankasında Açılacak Bir Deprem Fonu Hesabında Toplanmasına Dair Kanunun Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun)			
4622	Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	25.1.2001	24307/3.2.2001	
4628	Elektrik Piyasası Kanunu	20.2.2001	3.3.2001/24335 (1.Mük)	
4634	Şeker Kanunu	4.4.2001	19.4.2001/24378	
4646	Doğal Gaz Piyasası Kanunu (Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanun)	18.4.2001	2.5.2001/24390	
4673	Telgraf ve Telefon Kanunu, Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun ile Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	12.5.2001	23.5.2001/24410	
4686	Milletlerarası Tahkim Kanunu	21.6.2001	24453-5.7.2001	
4694	Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	27.6.2001	24459-11.7.2001	Anayasa Mah. nin 13.2.2002 tarih ve 2001/389 E., 2002/29 K. Nolu Kararı İle İPTAL (RG:18.4.2002/24730)
4706	Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	29.6.2001	24466/18.7.2001	
4707	Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun, 3 Mart 1340 (1924) Tarihli ve 431 Sayılı Kanunla Hazineye Kalan Taşınmaz Mallardan Bazılarının Zilyedlerine Devri Hakkında Kanun İle Mülga 2613 ve 766 Sayılı Kanunlarla Hazine Adına Tescil Edilen Miktar Fazlalıklarının İlgililerine Devrine Dair Kanun Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	29.6.2001	24461/13.7.2001	
4709	Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	3.10.2001	17.11.2001/24556 Mükerrer	
4733	Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233	3.1.2002	9.1.2002/24635	Any Mah. 2002/10 E., 2002/19 K.Nolu ve daha sonra 2002/32 E., 2003/100 K. Nolu kararları ile iptal

	Sayı Kanun Hükümünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun			istemlerinin reddetmiştir. İlk dava usuli nedenden reddedilmiştir.
	<b>AK PARTİ (58. VE 59.) HÜKÜMETLERİ</b>			
4875	Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu	5.6.2003	17.6.2003/25141	
4916	Çeşitli Kanunlarda ve Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	3.7.2003	19.7.2003/25173	Any.nın 2.,7., 16. md.aykırılık 14.03.2005 Tarih, 2003/70 E.,2005/14 K. RG: 26.4.2005/25797
4971	Bazı Kanunlarda ve Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,	1.8.2003	15.8.2003/25200	
5015	Petrol Piyasası Kanunu	4.12.2003	20.12.2003/25322	
5071	Telgraf ve Telefon Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	21.1.2004	29.1.2004/25361	
5148	Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Kamu İhale Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	27.4.2004	7.5.2004/25455	
5177	Maden Kanununda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	26.5.2004	5.6.2004/25483	
5189	Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	16.6.2004	2.7.2004/25510	
5367	Doğal Gaz Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	16.6.2005	25.6.2005/25856	
5369	Evrensel Hizmetin Sağlanması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	16.6.2005	25.6.2005/25856	
5398	Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	3.7.2005	21.7.2005/25882	10. maddesiyle 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'a eklenen Ek Madde 3, 5.1.2006 günlü, E. 2005/98, K. 2006/3 sayılı kararla iptal edildiğinden yürürlüğü durdurma 2005/98 E., 2006/2 RG: 07.01.2006/ 26046