

**TÜRKİYE'DE SEÇİLMİŞ BAZI SEKTÖRLERDE
ALTYAPI HİZMETLERİNE ÖZELLEŞTİRME
YOLUYLA ÖZEL SEKTÖR KATILIMI**

(Yüksek Lisans Tezi)

Naim IŞIK

Kütahya-2015

T.C.
DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Maliye Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

**TÜRKİYE'DE SEÇİLMİŞ BAZI SEKTÖRLERDE ALTYAPI
HİZMETLERİNE ÖZELLEŞTİRME YOLUYLA ÖZEL SEKTÖR
KATILIMI**

Danışman:
Prof. Dr. Ahmet KARAASLAN

Hazırlayan:
Naim IŞIK

Kütahya-2015

Kabul ve Onay

Naim IŞIK'ın hazırladığı ‘‘Türkiye’de Seçilmiş Bazı Sektörlerde Altyapı Hizmetlerine Özelleştirme Yoluyla Özel Sektör Katılımı’’ başlıklı Yüksek Lisans tez çalışması, jüri tarafından lisansüstü yönetmeliğinin ilgili maddelerine göre değerlendirilip oybirliğı / oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

...../...../2015

Tez Jürisi	İmza	
	Kabul	Red
Prof. Dr. Ahmet KARAASLAN(Danışman)		
Yrd. Doç. Dr. Fazlı YILDIZ		
Yrd. Doç. Dr. Berna BEŐER		

Doç. Dr. Fatih ÇELEBİOĞLU
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Yemin Metni

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum ‘‘Türkiye’de Seçilmiş Bazı Sektörlerde Altyapı Hizmetlerine Özelleştirme Yoluyla Özel Sektör Katılımı’’ adlı çalışmanın tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yaralandığım kaynakların kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

...../...../2015

Naim IŞIK

Özgeçmiş

10 Eylül 1988 yılında İstanbul'un Küçükçekmece İlçesi'nde doğdu. İlk ve Orta Okulu Munis Faik Ozansoy İlköğretim Okulunda tamamladı. Liseyi ise Halkalı Toplu Konut Lisesi'nde bitirdi. 2007 yılında Dumlupınar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünü kazandı ve 2011 yılında mezun oldu. Yüksek lisans öğrenimine ise Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında devam etmektedir.

ÖZET

TÜRKİYE’DE SEÇİLMİŞ BAZI SEKTÖRLERDE ALTYAPI HİZMETLERİNE ÖZELLEŞTİRME YOLUYLA ÖZEL SEKTÖR KATILIMI

İŞİK, Naim

**Yüksek Lisans Tezi, Maliye Ana Bilim Dalı
Tez Danışmanı: Prof. Dr. Ahmet KARAASLAN
Nisan, 2015, 151 sayfa**

Altyapı, bir yatırımın yapılabileceği yerde aranan ulaştırma, iletişim, enerji, su gibi maddi olanakları içermektedir. Ekonomik ve sosyal kalkınmanın en temel unsuru, iyi bir altyapı oluşumunun gerçekleştirilmiş olmasıdır. Bir anlamda altyapı, kalkınmanın ve refahın en önemli unsurudur. Bu hizmetlerin sunumu ve finansmanı kamu tarafından üstlenilmiştir. Ancak günümüzde farklı nedenlerden dolayı, altyapı hizmetleri sunum ve finansmanında özel sektöre başvurulmaktadır. Özelleştirme ile bütçe yükünün hafifletilmesi, ekonomide etkinlik ve verimliliğin artırılması düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Altyapı, Özelleştirme, Altyapı Yatırımları.

ABSTRACT**PUBLIC SECTOR PARTICIPATION TO INFRASTRUCTURE SERVICES VIA
PRIVATIZATION IN SOME CHOSEN SECTORS IN TURKEY****IŞIK, Naim****M.A. Thesis, Department of Public Finance****Supervisor : Prof. Dr. Ahmet KARAASLAN****April, 2015, 151 pages**

Infrastructure consists of material resources such as transportation, communication, energy and water needed in an investment area. The basic component of economical and social reconstruction is the establishment of a good infrastructure. In a sense infrastructure is the most important factor of reconstruction and prosperity. The distribution and finance of these services are provided by public. However, for several reasons nowadays the distribution and finance of these services are done by private sector. With privatization it is aim to lower the estimates and increase economical effectiveness and efficiency.

Keywords: Infrastructure, Privatization, Infrastructure Investments.

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZET	v
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar LİSTESİ	x
KISALTMALAR LİSTESİ	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ALTYAPI HİZMETLERİ VE ALTYAPI HİZMETLERİNE ÖZEL SEKTÖRÜN KATILIMI

1.1. ALTYAPI HİZMETLERİNİN TANIMI VE TÜRLERİ	5
1.1.1. Altyapı Hizmetlerinin Tanımı ve Özellikleri.....	5
1.1.2. Altyapı Hizmetlerinin Türleri	9
1.1.2.1. İktisadi Altyapı.....	10
1.1.2.2. Sosyal Altyapı	10
1.2. ALTYAPI HİZMETLERİNİN TEMEL NİTELİKLERİ	11
1.2.1. Sosyal Yönü.....	12
1.2.2. Teknik Yönü	14
1.2.3. Arz Yönü.....	15
1.2.4. Finansmanı.....	17
1.2.4.1. Bütçe Kaynakları ile Finansman	19
1.2.4.2. Fon Kaynakları ile Finansman	19
1.2.4.3. Dış Borç ile Finansman.....	21
1.2.4.4. Kamu-Özel İşbirliği Modeli ile Finansman	22
1.2.4.4.1. Yap-İşlet-Devlet (YİD)	25
1.2.4.4.2. Yap-İşlet (Yİ)	32
1.2.4.4.3. Yap-Kirala-Devret.....	33
1.2.4.4.4. İşletme Hakkı Devri	34
1.2.4.4.5. İmtiyaz.....	35

İKİNCİ BÖLÜM
ALTYAPI HİZMETLERİNE ÖZELLEŞTİRME YOLUYLA ÖZEL SEKTÖR
KATILIMI

2.1. KAVRAMSAL OLARAK ÖZELLEŞTİRME VE NEDENLERİ.....	41
2.1.1. Özelleştirme Kavramı	42
2.1.2. Özelleştirme Nedenleri	46
2.1.2.1. Ekonomik ve Mali Nedenler	46
2.1.2.2. Sosyal Nedenler	48
2.1.2.3. Siyasal Nedenler.....	49
2.1.2.4. İdeolojik Nedenler.....	49
2.2. ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ	50
2.2.1. Satış Yöntemi.....	52
2.2.2. Finansal Kiralama	53
2.2.3. Yönetim Devri	54
2.2.4. İhale	55
2.2.5. Ortak Girişim	56
2.2.6. Serbestleştirme.....	57
2.3. ALTYAPI HİZMETLERİNDE DEVLETİN DÜZENLEYİCİ ROLÜ.....	58
2.3.1. Altyapı Hizmetlerinde Düzenleme ve Düzenleme Süreci	58
2.3.2. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar	65
2.3.2.1. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)	69
2.3.2.2. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK).....	71

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE ALTYAPI HİZMETLERİNDE ÖZELLEŞTİRME

3.1. DÜNYADA ALTYAPI HİZMETLERİNDE ÖZELLEŞTİRME	75
3.1.1. İngiltere	76
3.1.2. ABD	77
3.1.3. Arjantin	77
3.1.4. Brezilya	78

3.2. TÜRKİYE’DE ALTYAPI HİZMETLERİNDE ÖZELLEŞTİRME.....	78
3.2.1. Posta Hizmetlerinde Özelleştirme	91
3.2.2. Telekomünikasyon Hizmetlerinde Özelleştirme	92
3.2.3. Elektrik Sektöründe Özelleştirme	97
3.2.4. Limanlarda Özelleştirilmesi.....	106
3.2.5. Havayolu Sektöründe Özelleştirme	110
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	115
KAYNAKÇA	118
DİZİN	137

TABLolar LİSTESİ**Sayfa**

Tablo 1.1: İşletmede Olan KÖİ Projelerinin Sektörlere Göre Sayısal Dağılımı.....	24
Tablo 3.1: Yıllar İtibariyle Özelleştirme İşlemleri (Milyon \$)	84
Tablo 3.2: Özelleştirme Kapsam ve Programındaki Kuruluşlar	89
Tablo 3.3: 2013 Yılında Gerçekleştirilen Özelleştirmeler (*).....	90
Tablo 3.4: Elektrik Dağıtım Şirketleri ve Dağıtımın Yapıldığı İller.....	104
Tablo 3.5: Özelleştirilen TDİ limanları.....	108
Tablo 3.6: Özelleştirilen TCDD limanları.....	109

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BDK	Bağımsız Düzenleyici Kurumlar
BTK	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
ÇEAŞ	Çukurova Elektrik Anonim Şirketi
ÇED	Çevresel Etki Değerlendirmesi
DHMI	Devlet Hava Meydanları İşletmesi
DSİ	Devlet Su İşleri
EİEİ	Elektrik İşleri Etüt İdaresi
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
ETKB	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
EÜAŞ	Türkiye Elektrik Üretim Anonim Şirketi
IMF	Uluslararası Para Fonu (<i>International Monetary Fund</i>)
İDT	İktisadi Devlet Teşekkülü
İMKB	İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
KCETAŞ	Kayseri ve Civarı Elektrik Türk Anonim Şirketi
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KOF	Kamu Ortaklığı Fonu
KÖİ	Kamu-Özel İşbirliği
MTA	Maden Tetkik Arama
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>)

ÖYK	Özelleştirme Yüksek Kurulu
PTT	Posta Telgraf ve Telefon
TCDD	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları
TDİ	Türkiye Denizcilik İşletmeleri
TEAŞ	Türkiye Elektrik Üretim Anonim Şirketi
TEDAŞ	Trakya Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TEK	Türkiye Elektrik Kurumu
TETAŞ	Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi
THY	Türk Hava Yolları
TK	Telekomünikasyon Kurumu
TKİ	Toplu Konut İdaresi
TKKOİ	Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi
TMMOB	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TPAO	Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı
TTAŞ	Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi
TTK	Türkiye Taşkömürü Kurumu
Yİ	Yap-İşlet
YİD	Yap-İşlet-Devret
YPK	Yüksek Planlama Kurulu

TEZ METNİ

GİRİŞ

Ülke yöneticileri olan hükümetler; halkın refah seviyesini yükseltmek, ülke ekonomisini güçlendirmek, devletin gelir ve giderlerini rasyonel bir şekilde kullanmak, enerji, su, okul, hastane, baraj, elektrik santralleri (jeotermal, hidroelektrik, nükleer, termik), yol, otoyol, tünel ve köprü gibi altyapı hizmetlerini yaşanan çağın koşullarına göre inşa etmek ve işletmek için gerekli çabaları harcamak zorundadırlar.

Devletler altyapı hizmetlerini yapmak için gerekli olan kaynakları bir şekilde bulmak zorundadırlar. Gelişmiş ülkeler seviyesini yakalamak için altyapı yatırımlarını; sosyal fayda, kalkınma, refah seviyesi ve halkın ihtiyaçlarını zamanında giderme gibi kriterleri göz önünde bulundurarak yatırımlarını yapacağı gibi, kaynakların bütçe gelirlerinden karşılanamayacağı bir realitedir. Bütçe dışı fonlar ve krediler de kullanılmış, bu araçların da hükümet bütçelerine büyük yükler getirdiği görülmektedir. Altyapı yatırımlarının hem gelir artırıcı hem de kapasite artırıcı etkileri vardır. Finansman kaynağı ne olursa olsun yatırım demek harcama demektir. Bu da üretim faktörlerinde bir yükselişe neden olacaktır. Altyapı yatırımlarında asıl beklenen fayda ise uzun vadede elde edilen kapasite artırıcı etkilerdir.

Her zaman altyapı hizmetlerinin sunumu ve finansmanı kamu tarafından üstlenilmiştir. Bununla birlikte bu eğilim, özellikle son yıllarda değişim göstermiştir. Altyapı hizmetlerinin kamunun tekelinde olmasının getirdiği bazı olumsuzluklar da söz konusudur. Özellikle devletin finansal yetersizlik ve disiplinsizlik sorunuyla karşılaşıldığında, bu hizmetlere yönelik devlet yatırımlarının aksaması riski ile karşılaşabilmektedir. Diğer taraftan, hizmet kalitesi ve maliyetlere ilişkin olumsuzluklar da buna eklendiğinde, nüfus artışı ve hızlı kentleşmeden dolayı oluşan aşırı talebin de çarpan etkisiyle, bu hizmetlerin sunum ve finansmanına özel sektörü dahil etme düşüncesi ortaya çıkmıştır.

Ülkemizin ihtiyacı olan altyapı yatırımlarının karşılanması mevcut bütçe kaynakları ile çözenin mümkün olamayacağı; gerek mali kaynaklar bakımından gerekse zaman ve işletme bakımından devletin altından kalkamayacağı bir yük olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle ülkemizin ekonomik seviyesinin yükseltilmesi için gerek bütçe kaynakları dışından iç piyasada, gerekse dış piyasalarda özel sektörle işbirliği yapılması kaçınılmaz bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Yeni tesislerin

kurulması ve işletilmesi, mevcut olanların ise yenileme yatırımları ve özel sektörün dinamik yapısından yararlanılarak, hem devlete yüklenen giderlerden tasarruf edilecek hem de ülke ekonomisine katkı sağlanacaktır.

Altyapı hizmetlerine özelleştirme yoluyla özel sektör katılımının değerlendirildiği bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde altyapı hizmetlerinin tanımı, özellikleri ve türleri işlenmiştir. İkinci bölümde özelleştirme kavramı, yöntemi, nedenleri ve devletin düzenleyici rolü ele alınmıştır. Araştırmanın son bölümünde ise Dünya’da ve Türkiye’de altyapı hizmetlerinde özelleştirme çalışmaları, seçilmiş beş sektör açısından ele alınmış ve çeşitli yönleriyle değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM
ALTYAPI HİZMETLERİ VE ALTYAPI HİZMETLERİNE ÖZEL SEKTÖRÜN
KATILIMI

Yaşadığımız çağda ülkelerin, hem gelişmiş hem de yüksek refah düzeyine ulaşmış olmalarından söz edebilmek için, bu ülkelerin gerek ekonomik gerekse sosyal anlamda belli bir gelişme düzeyine ulaşmış olmaları gerektiği vurgulanmaktadır. Gelişmiş olma, hem kentler temelinde hem de birey düzeyinde, ülkelerin sosyoekonomik yönden gelişmişlik düzeylerini yansıtmak amacıyla ölçülmektedir. Bir kentin altyapısı, sosyoekonomik bakımdan sağlayacağı gelişime oldukça önemli katkıda bulunmaktadır.¹Bir ekonomide üretken faaliyetlerin aksamadan sürdürülebilmesi, büyük ölçüde, ekonominin temelini oluşturan altyapı yatırımlarının yapılmasındaki başarıya bağlıdır.

Tarihte büyük kentlerin kuruluşu, gelişimi ve yükselişinde altyapının önemi büyük olmuştur. Antik çağlardaki kent devletlerinde altyapı, kentsel iktidarın korunmasında ve devamında önemli bir rol üstlenirken; yaygın ulaşım sistemleri ve altyapı, imparatorluk başkentlerinin konumlarını ve etki alanlarını güçlendirip kalıcı hale getirmelerinde etkili olmuştur. Daha sonraki dönemlerde sömürge devletlerinin oluşumunda ve egemen devletlerin sömürgeler üzerindeki iktidarını güçlendirmesinde ise altyapının temel bir kontrol aracı ve yaşam tarzı modeli olarak bir araç gibi kullanıldığı görülmektedir. Modern dünyada ise kentsel altyapı, sürekli olarak değişen ve karmaşık hale gelen toplumsal ilişki ağlarının varlığını, gelişimini ve devamlılığını belirleyen en önemli unsurlardan birisi olmuştur.²

Dünya genelinde altyapının bu kadar önemli olması, ülkemizde de ona verilen önemi bir kat daha artırmıştır. Cumhuriyetin ilanından bu zamana kadar kalkınmanın itici gücü, büyük ölçüde altyapı yatırımları olmuştur. Zira sürdürülebilir kalkınma ve modern şehirleşme, sağlam altyapısı olan ülkelerin ulaşabildiği noktalarlardır. Küçük ölçekte bir beldeye yapılan altyapı yatırımları, o ilin ve aslında ülkenin gelişmesine son derece önemli katkılarda bulunmaktadır. Dolayısıyla altyapı yatırımlarında en küçük birimden ülke geneline kadar büyük bir etkileşim söz konusu olmaktadır. Ayrıca altyapı yatırımlarının bu etkisine benzer bir etki de, diğer yatırımlarda ortaya çıkmaktadır.

Altyapı yatırımları diğer birçok yatırımı etkilemekte ve toplumsal kalkınmaya farklı etki kanallarıyla da katkıda bulunmaktadır. Sözelimi üstyapı yatırımları, ancak

¹ Fatma Zeren ve Asuman Koç Yurtkur, "Türkiye'de Telekomünikasyon Altyapısının Ekonomik Gelişmişliğe Etkisi: Coğrafi Ağırlıklı Regresyon Yöntemi" *Sosyoekonomi*, 17:63-84, 2012, s.65

² Savaş Zafer Şahin, "Kent Planlama Süreci İle Kentsel Altyapı Yatırımlarının İlişkisi: Ankara Örneği" *İnşaat Mühendisleri Odası 6. Kentsel Altyapı Sempozyumu*, Antalya, 2012, s.30

altyapı yatırımlarının tam olması durumunda istenildiği ölçüde verimli olacaktır. Burada önemli olan husus altyapı yatırımlarının, yapıldığı bölgenin gereksinimlerini sağlayabilecek kapasitede olmasıdır. Öncelikle bu gereksinimler doğru belirlenmeli ve o doğrultuda yatırımlar gerçekleştirilmelidir. Özellikle küçük ölçekli belediyeler açısından bu durum daha da önemli hale gelmektedir. Çünkü gelirleri itibariyle yatırım yapma kapasitesi çok fazla olmayan bu belediyeler, doğru yatırımı doğru zamanda yapmak durumundadırlar.

Altyapı yatırımlarının sunumunda diğer önemli olan nokta ise; bu yatırımları gerçekleştirecek kurum veya kurumların mali ve/veya teknik anlamda yeterli kapasiteye sahip olma durumlarıdır. Zira yapılan yatırımlarda istenilen verimin alınması, biraz da işin nasıl yapıldığıyla ilişkilidir. Bu nedenle ihtiyacın belirlenmesi kadar, kurumların doğru çalışması da önem kazanmaktadır.

1.1. ALTYAPI HİZMETLERİNİN TANIMI VE TÜRLERİ

Ekonomideki aktörlerin gereksinimlerini karşılama çabasında olan altyapı hizmetleri; üretimi arttırıcı, maliyetleri azaltıcı, ekonomik ve bölgesel kalkınmayı destekleyici, bireylerin yaşam standardını yükseltici, toplumsal refahı arttırıcı ve insani gelişmişlik seviyesini arttırıcı yönde birçok olumlu etkiye sahiptir.³

1.1.1. Altyapı Hizmetlerinin Tanımı ve Özellikleri

İktisat literatüründe altyapı kavramının dar ve geniş olarak iki farklı anlamı bulunmaktadır. Altyapı dar anlamda, bir yatırımın yapılabileceği yerde aranan ulaştırma, iletişim, enerji, su gibi maddi olanakları içermektedir. Geniş anlamda ise; ekonominin sahip olduğu ya da olması gereken ulaştırma, iletişim, enerji, su ve kanalizasyon gibi tesisleri, eğitim ve sağlık alanlarındaki kuruluşları, aynı zamanda bu konulara ilişkin bilgi ve yeteneği kapsayan sosyal sabit sermayeyi belirtmektedir.⁴ Bu nedenle altyapı yatırımları; içme suyu, atık su arıtma tesisleri, kanalizasyon işleri,

³ Ömür Genç ve Erdal Ertuğrul, Altyapı Yatırımlarının Finansmanı, Türkiye Kalkınma Bankası Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Müdürlüğü, Ankara, 2007, s.2

⁴ Coşkun Can Aktan ve Dilek Dileyici, "Genel Olarak Altyapı Hizmetleri" *Altyapı Ekonomisi: Altyapı Hizmetlerinde Serbestleştirme ve Özelleştirme*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s.11

barajlar ve göletler, sulama ve drenaj tesisleri, elektrik üretim tesisleri (*hidroelektrik, jeotermal, nükleer, rüzgar santralleri, biyoenerji tesisleri*), elektrik iletim ve dağıtım hatları, yeraltı kablolama işleri, demiryolu, raylı sistem, karayolu gibi her türlü ulaşım ve iletişim gibi alanlara yapılan yatırımlar olarak değerlendirilebilir.⁵

Bayraktutan, altyapıyı “yol, köprü, baraj, enerji üretimi ve eğitim tesisleri gibi doğrudan doğruya mal ve hizmet üretmeyen, fakat yarattıkları dışsal tasarruflar ve sağladıkları kolaylıklarla diğer yatırımların yapılmasını teşvik eden yatırımlar” olarak tanımlamaktadır.⁶

Türk Dil Kurumu’na göre ise altyapı; “bir yerleşim yeri veya bir yapı için gerekli olan yol, kanalizasyon, su, elektrik vb. tesisatın tümü” şeklinde tanımlanmaktadır.⁷ Bu tanıma göre altyapının; fiziki bazı unsurlardan, kurumsal düzenlemelere dek oldukça geniş kapsamlı bir kavram olduğu söylenebilir.

Ekonomik ve sosyal kalkınmanın en temel unsuru, iyi bir altyapı oluşumunun gerçekleştirilmiş olmasıdır. Sağlıklı bir altyapısı olmayan toplumların sosyal ve ekonomik kalkınma sürecini tamamlamaları söz konusu olamaz. Bir anlamda altyapı, kalkınmanın ve refahın olmazsa olmazıdır.⁸

Altyapı yatırımlarının özellikleri şu şekilde sıralanabilir;⁹

- Yüksek maliyetlidir,
- Gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler olsun, tüm ülkelerde büyük ölçüde kamu sektörü (yerel yönetimler, merkezi hükümet) tarafından gerçekleştirilir,
- Gelişen teknoloji doğrultusunda çok büyük miktarlarda kaynak gerektirir,
- Tamamlanma sonrası, hizmetin sunumunun büyük ölçüde bir ücret karşılığı sunulması mümkündür,
- Bir ülke ekonomisinin gelişmişlik göstergesidir,

⁵ Ömür Genç ve Erdal Ertuğrul, “Altyapı Yatırımlarının Finansmanı” *Türkiye Kalkınma Bankası Raporu*, Ankara, 2007, s.2

⁶ Yusuf Bayraktutan, “Kalkınma ve Altyapı” *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 47 (3-4):83-93, 1992, s.84

⁷ Türk Dil Kurumu, “Altyapı” <http://www.tdk.gov.tr/>

⁸ Aktan ve Dileyici, s.11

⁹ Belgin Akçay, “Altyapı Yatırımlarının Finansmanında Kamu Sektörü” *SPK 7. Arama Konferansı*, Ankara, 2006, s.2 <http://www.spk.gov.tr/filesys/kaf/sunumlar/BelginAkçay.pdf> (14.02.2015)

- Gelişmekte olan ülkeler, altyapı sorunlarını çözdüğü zaman gelişmiş ülke konumuna geçer,
- Altyapı sorunlarının üstesinden gelmiş ülke, sanayileşme ve yaşam standardı yönünden daha ileri boyuttaki aşamalara geçebilir.

Altyapı yatırımları toplumların yaşam standartlarının artması açısından önemi giderek artan yatırımlardandır. Zira kalkınmanın öncüsü konumundadırlar ve ülkelerin gelişmişlik düzeyine doğrudan etki etmektedirler. Altyapı yatırımları; imar planlarının hazırlanması, ulaşım yolları tesisi, içme suyu temini, atık suların uzaklaştırılması, kanalizasyon, modern altyapı, enerji, iletişim gibi farklı alt sektörlerden oluşmakla birlikte; her bir sektörün katkısı ayrı, fakat diğer sektörleri etkiler niteliktedir. Sözgelimi kentlerin anayasası niteliğinde olan imar planları, kenti bir bütün olarak planlayan ve yön veren belgeler olduğu için her türlü kentsel çalışmanın başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Bu yönüyle, teknik altyapının planlanması ve koordine edilmesinde önemli araçlardan biridir. Teknik altyapının etkin bir şekilde planlanması ve koordinasyonu; imar planlarının, kentlerin fiziki ve demografik özelliklerine uygun yapılmasına ve çok sık değiştirilmemesine bağlıdır.¹⁰

İmar planları, bir yerleşim yerinin düzgün ve planlı olarak büyüüp gelişmesini ve düzenlenmesini yönlendirmektedir. Düzensiz ve kaçak yapılaşmanın olduğu yerlerde altyapı planlaması ve eşgüdümünden de söz etmek mümkün değildir. Altyapı kurumlarının, tesislerin imar durumunu baz alarak konumlandırmak ve yatırımlarını planlamak zorunda oldukları göz önünde bulundurulduğunda; mevcut altyapının tespiti ve geleceğe dönük ihtiyaç ve kapasitenin belirlenmesi için plan öncesi teknik altyapıya yönelik analitik çalışmanın taşıdığı kritik önem daha iyi anlaşılacaktır. Ancak belediyelerde ilk önce plana aykırı veya plansız yapılaşma olmakta, daha sonra bu alanlara altyapı hizmetleri götürülmektedir. Plan çalışmalarından sonra bölgede, mevcut durumun değişmesi ve yapılaşmada yoğunluk artışı olması sonucu, altyapı tesisleri yetersiz kaldığı ve ekonomik yaşamı bitmeden bu tesislerin yenilenmesi gerektiği görülür. Yerleşim yerinin nasıl ve hangi yönde gelişmesi gerektiğini belirleyen imar planları, çoğu yerde fiili duruma uyum göstermek zorunda kalmaktadır. Bu durum da

¹⁰ T.C. Sayıştay Başkanlığı, "Büyükşehir Belediyelerinde Altyapı Faaliyetlerinin Koordinasyonu" *Performans Denetimi Raporu*, 2008, s.38 <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/perdenrap/2008/2008-1Aykome/2008-1Aykome.pdf> (14.02.2015)

kaçınılmaz olarak, altyapı kurumlarının yatırımlarını kısa vadeli ihtiyaçlara yönlendirmesine, tesislerini farklı zamanlarda ve birbirinden bağımsız kurmalarına neden olmaktadır.¹¹

Kentlerin ve dolayısıyla ülkelerin gelişmesine etki eden; elektrik, iletişim, madencilik, ulaştırma, turizm, kentsel dönüşüm, eğitim ve sağlık gibi altyapı hizmetleri mevcuttur.¹² Bunların bazılarına aşağıda yer verilmiştir.

Ulaştırma Altyapısı:

Karayolu, demiryolu, denizyolu, havayolu, iç su yolları ve boru hatları gibi ulaştırma sistemlerinden oluşmaktadır. Bu ulaştırma sistemleri hammaddelerin ve ara mallarının üretim yerlerine, mamul maddelerin de pazarlara taşınmasını sağlamaktadır. Bölgesel ekonomi yazınındaki geleneksel anlayışa göre, ulaştırma altyapısının gelişmesi, bölgesel kalkınmanın başlaması için bir ön koşul olarak kabul edilir. Buna göre ulaştırma altyapısının gelişmesi taşıma maliyetlerini minimum düzeye indirerek ticareti ve uzmanlaşmayı teşvik edecek ve ekonomik faaliyetin mekana yayılmasını sağlayarak bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltacaktır.¹³

İletişim Altyapısı:

Yirmi birinci yüzyılın iletişim çağı olduğu günümüzde, yerleşim birimlerindeki sağlıklı bir iletişim için gerekli olan altyapı sistemlerinin oluşturulması zorunluluktur. İletişim altyapı hizmetleri yerel yönetimlerden bağımsız kurum ve kuruluşlarca yürütülmektedir. Ancak bu hizmete ilişkin altyapı tesislerinin ulaşım yollarından sağlamıyor olması ve işletme ile ilgili problemlerin giderilmesi noktasında yapılacak olan işlemler, bu kurumlarla belediyeleri ortak bir çalışma içerisine itmektedir.

Madencilik Altyapısı:

Kamuya ait yeraltı ve yerüstü madenlerinin çıkartılarak, ekonomiye kazandırılması amacıyla kurulacak işletmelerdir. Elde mevcut olan maden işletmeleri ile

¹¹Ibid., s.40-41

¹² Erdoğan Irmak, "Kamu Yatırımları Finansmanı ve Altyapı Yatırımlarının Finansmanında Altyapı Yatırım Ortaklıklarının Kullanılması ve Değerlendirilmesi" *Yüksek Lisans Tezi*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, Ankara, 2010, s.52-60; Mehmet Fatih Tekin, "Yerel Yönetimlerde Altyapı Tesisi, Modernizasyonu, Finansmanı ve Etkinliği Üzerine Örnek Bir Model: İstanbul İli Ana Arterlerinin Modernizasyonu" *Yüksek Lisans Tezi*, Haliç Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, 2008, s.12-16

¹³ Cem Saatçioğlu ve Orhan Karaca, "Ulaştırma Altyapısı ve Bölgesel Gelir Farklılıkları: Türkiye İçin Ampirik Bir Analiz" *İşletme ve İktisat Çalışmaları Dergisi*, 1 (1):1-11, 2013, s.1

üretim açılmamış maden rezervlerinin kullanıma sunulması için yeni tesislerin kurulması ve işletilmesi, mevcut olanların ise yenileme yatırımları ve özel sektörün dinamik yapısından yararlanılarak, hem devlete yüklenen giderlerden tasarruf edilecek hem de ülke ekonomisine katkı sağlanacaktır.

Kentsel Dönüşüm Altyapısı:

Kentlerin yol, otopark, park, kanalizasyon, arıtma tesisleri, içme suyu sağlanması için baraj yapımı ve işletilmesi veya bu tesislerin yenilenmesi veya ilave tesis yapılması ile işletilmesi işleridir. Sözü edilen konularda kentlerde belediyeler ve kırsal alanlarda yerel yönetimler ile yakın yerleşim yerlerine kentsel dönüşümün bölge esasında ele alınması kalkınma planlarında tavsiye edilmektedir. Çevresel altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi ve işletilmesinde ölçek ekonomisinin avantajlarından yararlanmak için yerel yönetimler arasındaki işbirliği ve eşgüdüm geliştirilecek, bu kapsamda yerel yönetim birliklerinin kurulması desteklenecektir.¹⁴

1.1.2. Altyapı Hizmetlerinin Türleri

Altyapı harcamaları doğrudan, dolaylı ve çeşitli etkileri ile ekonomik, sosyal, demografik birçok faktör üzerinde belirleyici olarak temel büyüklüklerin başında gelmektedir. Büyüme kalkınma amacının gerçekleştirilmesinde diğer kamu harcamalarına göre altyapı yatırımları daha etkindir.¹⁵ Altyapı hizmetlerinin bu denli etkili olması, ülkenin her yerine ulaşması-ulaştırılması, ortak tüketime konu olması, sunumunun devamlı olması, teknoloji ile değişmesi ve zamanın gereklerine uyumlu hale getirilmesi, bu hizmetlerin çeşitliliğinin artmasına, farklılaşmasına ve sınıflandırılmasına neden olmuştur. Genel olarak altyapı hizmetleri iktisadi ve sosyal altyapı şeklinde ikiye ayrılmıştır. İnsani gelişmenin ön plana çıktığı beşeri altyapı ise her iki sınıflandırmaya ait kriterleri barındırdığı için farklı yönleri itibari ile iktisadi ve sosyal altyapı hizmetleri içerisinde değerlendirilmiştir.

¹⁴ Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), 2007, s.73, <http://pbk.tbmm.gov.tr/dokumanlar/kalkinma-plani-9-genel-kurul.pdf>(14.02.2015)

¹⁵ Murat Demir ve Erşan Sever, "Kamu Altyapı Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi: Türkiye Üzerine Bir İnceleme", *Marmara Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25 (2): 101

1.1.2.1. İktisadi Altyapı

İktisadi altyapı sanayi ve ticarete ara hizmet sunan, ve bu alanlarda verimliliğin artmasına katkı sağlaması beklenen karayolu, demiryolu, köprü, tünel, liman, havalimanı, enerji ve telekomünikasyon gibi bir dizi faaliyetlerdir.¹⁶ İktisadi altyapı hizmetleri hammaddenin taşınması ve mamul maddenin pazara naklinin sağlanması, bireylerin ve firmaların faaliyetlerinde sürekliliğin devamı, bölgelerarası dengesizliklerin ortadan kaldırılması açısından önemli yere sahiptir. Örneğin: Karadeniz’de coğrafi konum gereği yükselti fazla, dağlar kıyıya paralel uzanmakta ve art bölge sorunu meydana gelmektedir. Bu bölgede yapılacak olan tünel ve yol benzeri altyapı çalışmaları hem limanların etkinliğini arttıracak hem de iç bölgelerle olan ulaşımı kolaylaştıracaktır. Bu sebeple iktisadi altyapı hizmetleri sadece bulunduğu alanda değil ülkedeki tüm birimler üzerinde olumlu etkilere sahiptir.

İktisadi altyapı içerisindeki enerji üretimi alanına yapılacak yatırımlar, iktisadi kalkınmaya destek ve öncü olacak niteliktedir. Hızlı sanayileşme, bol ve düzenli enerjinin varlığıyla mümkündür. Bu konuda, mevcut kaynaklar en verimli şekilde kullanılırken gelecekteki ihtiyaçlar için nükleer enerji v.b. kaynaklardan faydalanma imkanları geliştirilmelidir. Ulaştırma-Haberleşme sektörüne yapılacak yatırımların da özel önemi vardır. Bu altyapı, ürün ve faktör dolaşımı için büyük bir gerekliliktir. Aynı zamanda yatırım kararları alınırken fiziki altyapı yanında, insan unsuru da dikkate alınmalıdır. Özellikle II. Dünya Savaşından sonra, fiziki sermaye yatırımlarının, bu sermayeyi kullanmasını bilen, iyi yetişmiş, nitelikli, kalifiye, gerekli bilgi ve donanıma sahip işgücüne ihtiyaç duyulması ülkeleri bu konu üzerinde durmaya yöneltmiştir.¹⁷

1.1.2.2. Sosyal Altyapı

Sosyal altyapı vatandaşlara temel hizmetlerin sunulmasına yardımcı olan hastane, okul, konut, içme suyu, kanalizasyon, huzurevi, hapisane gibi hizmet alanlarıdır.¹⁸ Demografik göstergeleri iyileştirmesi, sosyo-kültürel gelişime katkı sağlaması, iktisadi büyüme ve kalkınmayı hızlandırması, kişisel gelir düzeyini

¹⁶ Uğur Emek, Türkiye’de Altyapı Hizmetlerinin Özel Sektöre Gördürülmesi: Neden, Ne Zaman, Nasıl?, İktisat, İşletme ve Finans, 24 (284), 2009, s. 15

¹⁷ Bayraktutan, s.92

¹⁸ Emek, s.15

arttırması, gelir dağılımında adaleti sağlaması, istihdam ve verimlilikte artış yaratması gibi olumlu yönleri olduğu belirtilir. Ayrıca sosyal altyapı içerisinde eğitim ve sağlık hizmetleri olarak faaliyet gösteren hizmetler ise insani gelişmişlik açısından önem arz etmektedir. Beşeri sermaye üzerine yapılan harcamalar olarak değerlendirilen eğitim ve sağlık hizmetleri, bir ülkenin kalkınma sürecinde ihtiyaç duyduğu en önemli faktörlerden birisidir. Eğitimli ve sağlıklı işgücü potansiyeli, ülkelerin kalkınmasını hızlandırmakta ve böylece geri kalmışlık ve yoksulluk gibi küresel bir sorun haline gelmiş kronik problemler, beşeri sermayeye gösterilen önemle çözülebilmektedir.¹⁹

1.2. ALTYAPI HİZMETLERİNİN TEMEL NİTELİKLERİ

Kamu altyapı harcamaları doğrudan ve türev etkileri ile ekonomik ve sosyal yapı üzerinde belirleyici olan temel büyüklüklerin başında gelmektedir. Bilindiği gibi kamu altyapı harcamaları büyüme-kalkınma amacının gerçekleştirilmesinde diğer kamu harcamalarına göre çok daha etkindir.²⁰

Altyapı hizmetleri ekonomik ve toplumsal yapıdaki dönüşüme yön veren önemli dinamiklerin başında gelmektedir. Ekonominin tarımsal yapıdan sanayileşme aşamasına geçmesi ile birlikte ekonomik ve sosyal altyapı hizmetlerine olan talep de hızla artmaktadır. Dışsallık; bir ekonomik birimin (*alıcı veya satıcı*) gerçekleştirdiği ekonomik faaliyet (*üretim veya tüketim*) sonucunda, başka ekonomik birimlerin bundan olumlu veya olumsuz etkilenmesi ve bu etkiyi tazmin edici bir bedelin ödenmemesi şeklinde tanımlanabilir.²¹ Altyapı hizmetleri yaydıkları yoğun dışsallıklar ile bir taraftan sanayileşme aşamasında özel sektörün gelişmesinde kaldıraç etkisi yaparken, diğer yandan sosyal içerikli altyapı harcamaları ile de gelir dağılımında reel anlamda iyileştirme yapma imkanı bulunmaktadır.

¹⁹ Ahmet Burçin Yereli, İsmail Kobal ve Altuğ Murat Köktaş, Harran Üniversitesi, “Türkiye’de Kamusal Sağlık Harcamalarının ve Birim Hasta Maliyetlerinin Bölgesel Dağılımı Üzerine Bir Değerlendirme”, 26. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, s.306

²⁰ Murat Demir ve Erşan Sever, “Kamu Altyapı Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi: Türkiye Üzerine Bir İnceleme” *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, 25 (2):99-118, 2008, s.101

²¹ Veli Kargı ve Cihan Yüksel, “Çevresel Dışsallıklarda Kamu Ekonomisi Çözümleri” *Maliye Dergisi*, 159:183-202, 2011, s.187

1.2.1. Sosyal Yönü

Altyapı projeleri ve bunun sonucunda ortaya çıkan tesisler bir ekonomik değer olarak kabul edilmektedir. Ancak altyapı projelerinde, çoğu zaman, bireysel ya da kurumsal yarardan çok toplumsal yararlar ve kamu çıkarının ön planda olması nedeniyle; altyapı projelerinin sosyal yönü ağırlıklı olarak ön plana çıkmaktadır.²² Başka bir ifade ile öncelikli olarak kâr amacı taşımayan (*en azından sorumlu durumundaki kamu kurumları açısından*) kamusal hizmeti ve kamu çıkarını hedefleyen proje karakteristiğine sahiptir. Projenin en uygun maliyette gerçekleştirilmesi daima ikinci derecede önem taşır. Başka bir ifadeyle, ilk yatırım ve işletme dönemi göz önünde bulundurularak alternatifler içinde en uygun olanı seçmek projenin gerçekleştirilip gerçekleştirilmemesi için bir karar faktörü değil, nasıl yapılacağına ilişkin bir karardır. Bununla birlikte, plan kararlarında öngörülemeyen mekânsal değişim ve dönüşümler, değişen ihtiyaçlar, politik kararlar ve rant baskısına bağlı olarak kent planlarında yapılan yenileme ile değişikliğe uğrayan arazi kullanımları ve yoğunluk düzeylerinin, altyapının teknik yönden arz/talep dengesini de olumsuz etkilediği belirtilmektedir.²³

Altyapı projeleri temelde aşağıda belirtilen sosyal özellikleri taşımaktadır;²⁴

- Altyapı hizmetlerinde bireysel tüketimden çok ortak tüketim söz konusudur. Tüketiciler altyapı hizmetlerinden eş zamanlı olarak faydalanabilirler.
- Altyapı hizmetleri genellikle şebeke niteliği göstermekte ve şebeke dışsallığına sahip olmaktadır. Bunların başında telekomünikasyon, elektrik ve su hizmetleri gelmektedir. Şebeke dışsallığı; tüketicinin bir mal ya da hizmete olan isteminin aynı mal veya hizmeti kullanan diğer tüketicilerden etkilenmesi olarak değerlendirilebilir. Sözgelimi, bir telefon ağına bağlı bulunan abone sayısı ne kadar çok ise, yeni abonelerin bu ağı tercih etme oranları o derece yüksek olmaktadır.²⁵

²² Aktan ve Dileyici, s.19

²³ Hilmi Evren Erdin, “Şehirselleşmelerde Teknik Altyapı Sorunlarının Proje Niteliklerini Belirleyen Ortak-Eşgüdümsel Değişkenlere Göre Değerlendirilmesi: Tire Belediyesi” *Dokuz Eylül Üniversitesi Mühendislik Bilimleri Dergisi*, 13 (2):1-22, 2011, s.4

²⁴ Aktan ve Dileyici, s.12-14

²⁵ Özge İçöz, “Telekomünikasyon Sektöründe Regülasyon ve Rekabet” *Rekabet Kurumu*, Ankara, 2003, s.11

- Altyapı hizmetlerinde genel olarak hizmetten yararlananların, alınan hizmetin bedelini ödemesi gerekmektedir. Bu özelliğinden dolayı bu hizmetlere, yarı özel mal ya da ücretli mal sınıflaması kapsamında değerlendirilebilmektedir. Belli bir bedel karşılığında sunumundan dolayı tüketimden dışlama mümkün olabilmekle beraber, altyapı hizmetlerinin parasız sunumu da söz konusu olabilmektedir. Bu durumda, bazı vatandaşların bu hizmetlerden faydalanmasını engellemek mümkün değildir.
- Altyapı hizmetlerinde üretim maliyetinin daha aşağısında bir fiyat tespit edilebilir. Altyapı hizmetlerinin bu özelliği “kamu çıkarı” konusu göz önünde bulundurulduğunda ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle düşük fiyat belirlenmesi, devlet üretiminin gerekçelerinden birini oluşturmaktadır.
- Bazı altyapı hizmetlerinde birleşik mal özelliği bulunmaktadır. Başka bir ifadeyle bazı altyapı hizmetlerinin arzı, diğer mal ve hizmetlerin arzına olanak sağlar. Sözelimi ulaştırma hizmetleri, başka bazı kamu hizmetleri ile birleşik mal özelliğinde olabilir.²⁶
- Altyapı hizmetlerinin stoklanması olanağı bulunmamaktadır. Altyapı sektörü önemli ölçüde hizmet niteliği taşıyan bir sektör olduğundan işgücü ve emek, diğer mallarda olduğu gibi stoklanamaz.
- Altyapı hizmetlerinin yaşam süresi uzun olarak kabul edilir. Altyapı hizmetleri ilk aşamada yüksek sabit maliyetleri gerekli kılarken, daha sonraki aşamalarda üretim arttıkça maliyetlerde azalma gözlemlenmektedir. Yüksek bir yatırım maliyetini gerektirmekle beraber, bu yatırımın yararları daha sonraki yıllarda ortaya çıkar ve hizmet uzun ömürlü bir nitelik kazanır.²⁷

Altyapı hizmetleri genel olarak üretim zincirinin en üst aşamasında yer alarak, daha alt kademelere çok önemli girdiler üretmektedirler. Altyapı hizmetleri, ticari kullanıcıların doğrudan maliyetlerini etkilemekte, tüketiciler için ise talep esnekliği düşük mal ve hizmetler olarak bütçelerinde önemli yer tutmaktadırlar.²⁸ Altyapı hizmetlerinin sunulabilmesi için genel olarak çok yüksek sabit yatırımların yapılmasına

²⁶ Kenan Bulutoğlu, *Kamu Ekonomisine Giriş: Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı*, Batı Türkeli Yayıncılık, İstanbul, 2004, s.365

²⁷ Aktan ve Dileyici, s.14

²⁸ Aktan ve Dileyici, s.14-15

ihtiyaç duyulur. Çıktı miktarı arttıkça azalan ortalama maliyet ve çok düşük marjinal maliyet ile ifade edilebilecek doğal tekel boyutuna ulaşan bu maliyet yapısı nedeniyle, rekabete dayalı bir piyasa yapısı hizmetlerin sunulmaması riskini ortaya çıkarır. Bu nedenle, devletin etkin düzenleme politikaları ile devreye girerek, gerekirse piyasaya girişi sınırlandırması, tek başına faaliyet sürdürecektir girişimi keyfi davranışlardan uzak tutacak düzenlemeleri yapması söz konusu olabilecektir.²⁹

Altyapı hizmetlerinin maliyet yapısı çok yüksek ve büyük oranda batık sabit maliyetleri içermektedir. Başlangıçta yapılması söz konusu olan sabit maliyetlerin bu denli yüksek olmasının iki temel gerekçesi bulunmaktadır. Birincisi, kullanıcıya hizmet sunmaya başlayabilmek için hedef kullanıcı kitlesinin büyük bir kısmına ulaşabilecek bir altyapının her türlü donanımı ile birlikte hizmet eder hale getirilmesi gerekmektedir. Bir başka ifade ile yapılan yatırım, hizmet sunulacak bölgenin kapsamına yönelik olup o bölgede bulunan potansiyel müşterilerden bağımsız olarak gerçekleştirilir. İkinci temel nedeni ise, şebekenin maksimum talebi karşılayacak kapasitede kurulması ihtiyacıdır.³⁰

1.2.2. Teknik Yönü

Altyapı yatırımları ve bunun sonucunda sağlanan hizmetler, genel olarak ekonomik ve sosyal koşulları belirleyici birincil düzeye sahiptirler. Bir coğrafyanın kalkınma mimarisi belirlenecek olursa, söz konusu altyapı hizmetleri “sosyal ve ekonomik kalkınma mimarisinin” birinci basamağını oluşturur. Teknik anlamda bu önem aşağıdaki şekilde özetlenebilir;³¹

- Altyapı hizmetleri ekonomik kalkınmada önemli bir unsur olmaktadır. Nüfus artışı, kentleşme gibi unsurlar altyapı hizmetlerine olan ihtiyacı artırmaktadır. Altyapı hizmetlerinin doğrudan toplam üretimi artırıcı bir özelliği olmasa bile, üretimin yapılabilmesi için gerekli koşulları hazırlayan hizmetlerdir. Bu nedenle, toplam üretim ve ekonomik kalkınma üzerinde pozitif yönde etki eder. Altyapı hizmetleri, bir ülke ya da bölgede çeşitli ekonomik etkinliklerin

²⁹ Şahin Arđıyok, “Altyapı Hizmetlerinde Devletin Düzenleyici Rolü” (Ed. C.C. Aktan, D. Dileyici ve İ.Y. Vural), *Altyapı Ekonomisi: Altyapı Hizmetlerinde Serbestleşme ve Özelleştirme*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s.65

³⁰ Arđıyok, s.70

³¹ Aktan ve Dileyici, s.15

gerçekleştirilebilmesi için gerekli ve öncelikli olarak üretilmesi gereken hizmetlerdendir.³²

- Altyapı yatırımlarının hem gelir artırıcı hem de kapasite artırıcı etkileri vardır. Finansman kaynağı ne olursa olsun yatırım demek harcama demektir. Bu da üretim faktörlerinde bir yükselişe neden olacaktır. Altyapı yatırımlarında asıl beklenen fayda ise uzun vadede elde edilen kapasite artırıcı etkilerdir. Altyapı yatırımlarının yapılmasındaki asıl amaç, diğer yatırımların gerçekleştirilmesini sağlamaktır.
- Altyapı yatırımları mekana özgü özellik taşır. Kanalizasyon sistemi bir fabrika gibi sökülüp başka bir şehre taşınamaz,
- Altyapı yatırımları bölgeler arası sosyoekonomik farklılıkları gidermesi açısından çok önemlidir. Sosyal, kültürel ve ekonomik kalkınmanın temelini altyapı yatırımları oluşturmaktadır.

1.2.3. Arz Yönü

Enerji, iletişim, ulaştırma, su gibi alt sektörlerden oluşan altyapı hizmetlerinin temel özelliklerinden birisi doğal tekel niteliğidir ve her zaman altyapı hizmetlerinin sunumu ve finansmanı kamu tarafından üstlenilmiştir. Bununla birlikte bu eğilim, özellikle son yıllarda değişim göstermiştir.

Altyapı hizmetleri, mükerrer yatırımların ortaya çıkabileceği hizmetlerdendir. Buna göre bir mal veya hizmetin birden fazla kurum tarafından sunumu, aynı alana birden fazla yatırım yapılmasıyla sonuçlanabilir. Bu durum ekonomide kaynak israfına neden olur. Bu nedenle bu tür hizmetlerin tek bir kanaldan sunumunun ekonomik açıdan daha rasyonel olduğu savunulmaktadır. Doğal olarak bu yapı kamuya ait olmuştur. Kamunun bu hizmetleri kendi tekeline almasının nedenleri şöyle sıralanabilir;³³

³² Hadi Salehi Esfahani and Maria Teresa Ramirez, "Institutions, Infrastructure and Economic Growth" *Journal of Development Economics*, 70:443-477, 2003, s.14-20

³³Coşkun Can Aktan ve Dilek Dileyici, "Altyapı Hizmetleri, Doğal Tekeller ve Regülasyon" (Ed. C.C. Aktan, D. Dileyici ve İ.Y. Vural), *Altyapı Ekonomisi: Altyapı Hizmetlerinde Serbestleştirme ve Özelleştirme*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s.26-30

Özel firmanın doğal tekel olması halinde kaynak israfına ve refah kaybına neden olması:

Klasik ekonomi kuramına göre sektörde bir işletme tekelleştiğinde, aynı şirketin fiyatı rekabet düzeyinin üstüne çıkararak ve üretimini rekabetçi piyasanın neden olacağı düzeyin altına düşürerek kârını en yüksek düzeye çıkarabilmek için bu piyasadaki egemenliğini kullanması olasılığı vardır. Fiyat, üretimin marjinal maliyetinin üstünde ortaya çıkacağı için teorik olarak toplam sosyal refah maksimum erişilebilir düzeyin altında olur.

Çapraz sübvansiyon argümanı:

Bazı doğal tekel mallarının sunumu birden fazla alt hizmeti kapsayan bir yapı arz eder. Yani bazı hizmet yapısı içerisinde birden fazla ürünün üretimi gerçekleşmektedir. Bu tür hizmetlerde alt hizmetlerin birinden kâr diğerinden ise zarar edilmesi halinde, alt hizmetlerden birinin geliriyle diğerinin zararı karşılanabilir. Bu duruma “*çapraz sübvansiyon*” adı verilir. Doğal tekel konumunda ise firmanın zarar ettiği alt hizmet türünü devam ettirmesi söz konusu olmayacaktır. Bu durum söz konusu sektörlerde yasal tekellerin ortaya çıkmasının nedenlerinden birini oluşturur.

Stratejik önem argümanı:

Doğal tekellerin yasal tekellere dönüştürülmesindeki temel argümanlardan biri de bu sektörlerin ülkeler açısından stratejik öneme sahip olduğu düşüncesidir. Buna göre doğal tekel konumundaki özel firma sahipliğinin; ülke savunması, güvenliği ve bağımsızlığı açısından tehlikeli sonuçlar doğurabileceği düşüncesi hakimdir. Bu nedenle bu tür hizmetlerde yasal tekellerin oluşturulması uygun görülmüştür.

Tüketicinin korunması gereği:

Doğal tekellerin üretici rantına neden olması dolayısıyla hem yüksek fiyat hem de yetersiz ve düşük kaliteli üretimle sonuçlanmasının tüketicilere yüklediği maliyet önemli boyutlara ulaşabilir. Piyasada tekel haline gelen firmanın, bu durumu tüketici aleyhine kötüye kullanmasının önlenmesi gerekmektedir. Bu durumda genellikle devlet, söz konusu mal ve hizmetin üretimini kendi tekeli altında gerçekleştirerek tüketicinin doğal tekel tarafından sömürülmesi ihtimalini önlemiş olur.

Altyapı hizmetlerinin kamunun tekelinde olmasının getirdiği bazı olumsuzluklar da söz konusudur. Özellikle devletin finansal yetersizlik ve disiplinsizlik sorunuyla karşılaşıldığında, bu hizmetlere yönelik devlet yatırımlarının aksaması riski ile karşılaşabilmektedir. Diğer taraftan, hizmet kalitesi ve maliyetlere ilişkin olumsuzluklar da buna eklendiğinde, nüfus artışı ve hızlı kentleşmeden dolayı oluşan aşırı talebin de çarpan etkisiyle, bu hizmetlerin sunum ve finansmanına özel sektörü dahil etme düşüncesi ortaya çıkmıştır.³⁴

Kamu hizmetlerinin sağlanmasına özel sektör girerken, daha önce kamu tekelinin olduğu alanda özel sektör tekelinin oluşması tehlikesiyle karşı karşıya kalınmıştır. Buna karşı devlet düzenlemeler yoluyla mal ve hizmet kullanıcılarının hem fiyat hem kalite açısından haklarını koruma yoluna (rekabet hukuku, antitrust hukuku gibi) gitmiştir. Bu düzenlemelerdeki diğer bir amaç da, sektöre yeni firmaların girişlerine fırsat vererek fiyatların kullanıcılar aleyhine yükselmesi ve kalitenin düşmesini engellemeye çalışmak olmuştur.³⁵ Türkiye’de oluşturulan Rekabet Kurumu Başkanlığı ve Sanayi Bakanlığı bünyesindeki tüketici koruma birimleri bu yaklaşımla oluşturulan örneklerdendir.

1.2.4. Finansmanı

Altyapı yatırımları, kuruluşların toplam bütçesi içerisinde göreceli olarak önemli bir yer tutar ve yatırımın geri dönüşü diğer sektörlerle göre daha uzun süreli ve risklidir. Bu alanda sağlanan mal ya da hizmetler piyasa koşulları açısından ticari nitelik taşımaması nedeniyle, projenin kendini finanse etmesi her zaman mümkün olmamaktadır. Çoğu zaman devlet bütçesinden doğrudan ya da dolaylı olarak finanse edilen bu projeler, yapılan yatırımın ekonomik anlamda geri dönüşü beklenmeyen proje karakteristiği taşırlar.³⁶ Kamu kurum ya da kuruluşları bu yatırımları yürütürken iki temel finansman kaynağı kullanırlar; devlet bütçesi ve ulusal ya da uluslararası finans kuruluşlarından sağlanan uzun vadeli borçlanmalar. Aslında bütçe imkanlarının yeterli olduğu durumlarda kamu otoritesi borçlanma yöntemini pek tercih etmemektedir.

³⁴ Aktan ve Dileyici, *Altyapı Hizmetleri, Doğal Tekeller ve Regülasyon*, s.30

³⁵ David Parker, “Economic Regulation: A Preliminary Literature Review and Summary of Research Questions Arising” Centre on Regulation and Competition, Working Paper Series, 2001, s.8 <http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/RegComp/CRCwp6.pdf> (14.02.2015)

³⁶ Akçay, s.5

Ancak borçlanma yapılabilmesi için piyasaların uygun olduğu durumlarda (*borçlanma faizlerinin düşük olması gibi*), mevcut bütçe kaynaklarının başka alanlarda da kullanılabilmesi bakımından, altyapı yatırımlarının finansmanı amacıyla piyasalardan borçlanma aracı genellikle tercih edilen bir yöntemdir. Bu tür borçlanmaların temel özelliği; hazine garantisi olması, vadelerinin uzun olması, geri ödemesiz sürenin olması, faizlerinin düşük olması ve sosyal ve ekonomik kalkınmaya doğrudan katkı veren proje bazlı olmalarıdır.³⁷

Ticari mal ve hizmet üretimini amaçlamayan altyapı hizmetleri için standart fizibilite çalışmasının yapılmasına da uygulamada gerek duyulmamaktadır. Zira söz konusu yatırımlar, geri dönüşünü kârıyla birlikte gerçekleştirip gerçekleştirmediğini belirlemek için herhangi bir finansal analiz yaptırmayı gerektirmeyip, teknik incelemesinin yapılıp ve uygun finansal kaynak bulunduğu her halükarda gerçekleştirilmesi gereken projeler olarak değerlendirilir.

Finansman yöntemiyle ilişkili olarak kamu hizmetlerinin fiyatlandırılması da piyasa koşullarından bağımsız olarak, politik ve sosyal faktörler ön plana alınmak suretiyle belirlenmektedir. Kamu hizmetlerinde de fiyatlandırmanın marjinal maliyetler esas alınmak suretiyle yapılması önerilmekle beraber uygulamada bunun gerçekleşmesi mümkün görülmemektedir.³⁸ Projelerin ilk yatırım giderlerini karşılama noktasında yerli ya da yabancı kaynak bulma bakımından kamu kurumlarının herhangi bir zorlukla karşılaşmadığı söylenebilir. Ancak, projenin sürdürülebilirliği, işletme döneminde kendini yenilemesi ve ilk yatırım maliyetini karşılaması yönünden kritik olan tarife ve fiyatların yeterliliği (*en az işletme giderlerini, tesis amortismanını ve borçlanma maliyetini*) önem taşımaya karşın, kamu kurumlarında bu anlamda fiyatlandırmanın yapıldığı söylenemez. Bu durum sadece bir finans yönetimi sorunu olmayıp, genel olarak kurumsal yönetim sorunudur.³⁹

Ülkemizde altyapı yatırımları, diğer ülkelerde olduğu gibi, 80'li yılların ortalarına kadar kamu sektörü tarafından gerçekleştirilmiştir. Finansman kaynağı ise, çok büyük ölçüde bütçe olmuştur. Bununla birlikte kentsel altyapının gerçekleştirilmesinde sorumluluk büyük ölçüde yerel yönetimlere bırakılmıştır. Ayrıca,

³⁷ Gökben Altaş, "Altyapı Yatırımlarının Finansmanı", Yatırımcı Seferberliği Arama Konferansı Sonuç Raporu, Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği, s.16-17

³⁸ İrmak, s.54

³⁹ Akçay, s.6

artan hizmet talebi doğrultusunda, belediyelerin gelirleri artırılamamış ve yeterli kaynak oluşturulamamıştır. Belediyelerin çoğu, genel bütçe vergi gelirlerinden elde ettikleri paylarla gerekli olan aynı zamanda yüksek fiyatlı olan altyapı yatırımlarına yeterli finansman kaynağı ayıramamışlardır. Aynı zamanda, yatırım sonrası altyapı tesisinin bakım ve onarımı ile sürdürülebilir olması için de finansman sorununun ortaya çıkması hizmet kalitesini olumsuz etkilemiştir. Ülkemizde altyapı yatırımlarının finansmanında kullanılan yöntemler şu şekilde sıralanabilir;

- Bütçe kaynakları ile finansman
- Fon kaynakları ile finansman (*bütçe dışı finansman*): toplu konut fonu, kamu ortaklığı fonu
- Dış borç ile finansman
- Kamu-özel işbirliği modeli ile finansman: Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ), Yap-Kirala, İşletme Hakkı Devri, İmtiyaz, v.b....

1.2.4.1. Bütçe Kaynakları ile Finansman

24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda bütçe; “*belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge*” olarak tanımlanmıştır.⁴⁰ Mali açıdan bakıldığında ise, devletin gelir ve giderleri arasındaki dengeyi gösteren bir belgedir. Dolayısıyla kurumların bütçelerinde yer alan gelirleri ile yatırım yapmalarına “*Bütçe Kaynakları ile Finansman*”, diğer bir deyişle “*Klasik Finansman Modeli*” denir.

1.2.4.2. Fon Kaynakları ile Finansman

Finansman planları (*bilânço, gelir tablosu, nakit akım tablosu, fon akım tablosu, nakit bütçeleri*) gelecek dönem veya dönemlerde işletmenin ihtiyaç duyabileceği fonların tutarını, süresini ve kullanım yerlerini gösterir. Gerekli fon tutarının ve süresinin saptanması finans yöneticisinin görevi olduğu gibi bu fonların,

⁴⁰ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kabul Tarihi: 10.12.2003, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html> (14.02.2015)

yabancı kaynaktan mı yoksa öz kaynaktan mı sağlanacağı da finans yöneticisinin görevidir.⁴¹

Çok çeşitli ve farklı anlamları olan fon terimini dar anlamda kullanırken kastedilen, kamu özel fonları veya kamu özel hesaplarıdır. Fonlar, buradaki anlamıyla kısaca, belirli özel amaçların yerine getirilebilmesi için kamunun oluşturduğu özel hesaplardır. Fonların kuruluş nedenleri; belli başlı hizmetlerde ani ve hızlı karar vermek ve uygulamak, gerekli kaynağı hazır bulundurmak, belirli yatırımların kısa sürede yapılmasını veya uzun vadeli yatırım hizmetlerinin devamlılığını sağlamaktır. Yıllık bütçeler ve ödeneklerin oldukça sınırlı işlemlerinin, ağır formalitelerle sosyal ve ekonomik ihtiyaçları karşılamakta yetersiz olması fon ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.⁴² Bir firma, genel olarak, başlıca iki kaynaktan ihtiyaç duyduğu fonları sağlar: a) yabancı kaynak b) öz sermaye (*öz kaynak*). Yabancı kaynak (*borç*), firma dışından sağlandığı halde; öz sermaye firma tarafından yaratılacağı gibi (*dağıtılmamış kârlar, yedek akçeler vb.*), firma dışından da (*sermaye artışı, yeni ortaklar alınışı, birikim sahiplerine pay senedi, katılma intifa senedi satışı vb.*) sağlanabilir.⁴³ Öz kaynaklar işletmelerin kuruluşlarında ya da etkinlikleri sırasında firmanın sahip veya ortakları tarafından sağlanan kaynaklar olarak tanımlanır. Öz kaynaklar yasal yapısı ne olursa olsun yeni kurulan işletmeler için ilk fon kaynağını oluşturdukları gibi yabancı kaynakla finanse etme için de bir güvence unsuru oluştururlar.

Altyapı finansmanına kaynak arayışında, 1980’li yılların ortalarında bulunan yeni yöntemlerden biri, bütçe dışı kaynak sağlanmasına imkan verebilen fon uygulaması olmuştur. Bu kapsamda oluşturulan fonlar içinde, *toplu konut fonu ve kamu ortaklığı fonu* başta gelmektedir. 1984 yılında yürürlüğe giren ve amacı; “*İstikrarlı ve güvenilir gelir sağlanması suretiyle, tasarrufları teşvik ederek sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmek*” olan 2983 sayılı “*Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun*” her iki fonun kurulmasına olanak sağlamıştır. Böylece, toplu konut fonu ile sadece konut için konut yapımcılarına (*kooperatif, belediyeler, sosyal güvenlik kurumları*) altyapı için

⁴¹ Şevki Özbilen, *Maliye Politikası*, Ezgi Kitabevi, Ankara, 1999, s.86

⁴² Ata Tosun, “Türkiye’de Fon Sistemi ve Ekonomik Etkileri (1980-2008)” *Yüksek Lisans Tezi*, T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Uluslararası İktisat Bilim Dalı, Ankara, 2010, s.5

⁴³ Öztin Akgüç, *Finansal Yönetim*, Avcıol Basım Yayım, İstanbul, 2010, s.481

finansman desteği sağlanabilmesi m¼mk¼n iken; kamu ortaklığı fonu ile baraj, otoyol gibi daha b¼y¼k ve pahalı altyapı tesislerinin finansmanına kaynak yaratılmıştır.⁴⁴

Fon uygulamaları yıllar itibariyle incelendiğinde bazı d¼nemlerde zirveye çıkan fon sayısı, ¼zellikle 2000'lerden sonra hızlı bir azalma s¼recine girmiştir. 1990'lı yılların başında T¼rkiye'de toplam 104 adet fon bulunmaktaydı. Ancak sayıca kontrol edilemeyecek d¼zeye ulaşan fonların 1993 yılından itibaren b¼te içine alınarak disipline edilmeye çalışıldığı, 2000 ve 2001 yıllarında tasfiye s¼recine girilmesi ile kuruluş mevzuatlarına paralel olarak b¼te içi ve b¼te dışı olmak üzere toplam 69 adet fonun tasfiye edildiği g¼r¼lm¼řt¼r. Bu bağlamda, D¼nya Bankası kredilerinin kullandırılmasında ihtiyaç duyulan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu dışında t¼m b¼te içi fonlar tasfiye edilmiştir. Sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik fonu, savunma sanayini destekleme fonu, tanıtma fonu, tasarruf mevduatı sigorta fonu ve ¼zelleřtirme fonu olmak üzere beş adet b¼te dışı fon haricindeki t¼m b¼te dışı fonlar da tasfiye edilerek ¼nemli bir aşama kaydedildiği s¼ylenebilir. Tasfiye s¼reci, bazı fonların sadece adlarını değiştirmek, bazılarının ise gelirlerini genel b¼te içinde g¼stererek giderleri için de bağlı olduğu bakanlığa ya da idareye ¼denek aktarmak suretiyle uygulanmış olsa da, denetim ve şeffaflığı sağlayarak kullanım alanları ve harcamalarını belirlemek adına kayda değer bir aşama olarak nitelenebilir.⁴⁵ Bu s¼rete, altyapı yatırımlarının finansmanına kaynak olan toplu konut fonu ve kamu ortaklığı fonu da 2001 yılında tasfiye edilmiştir.

1.2.4.3. Dış Borç ile Finansman

Kamu yatırımlarının finansmanında b¼telerden yeterli kaynak temin edilememesi, b¼te uygulama talimatları ile ¼deneklerin verilmesinde b¼te disiplinine uyulması, enflasyonla m¼cadele sebebiyle para arzının kısıtlanması, kamu yatırımlarının b¼te imkanları ile karşılanamayacak derecede çok olması, n¼fus artışlarının hızlı olması, refah seviyesinin y¼kseltilmesi gibi sebeplerle yatırımların

⁴⁴ Belgin Akçay, "T¼rkiye'de Altyapı Yatırımlarının Finansmanı: 1980'li Yıllarda Gelişmeler" *Active Dergisi*, 52:1-12, 2007, s.2-3

⁴⁵ Tosun, s.88

bütçe kaynakları ile gerçekleştirilmesi imkansız bir hal almış ve hükümetler bütçe kaynakları dışında alternatif finansman kaynaklarına yönelmişlerdir.⁴⁶

Kamu kurum ve kuruluşları dış borç yolu ile yatırımlarının finansmanı için bazı yöntemler denemektedirler. Bu yöntemler; dış borcun Hazine tarafından temin edilerek ilgili kurum veya kuruluşa transferi, yatırımcı kurum veya kuruluşun dış borcu Hazinesinin garantörlüğünde temini, Hazinesinin garantörlüğü olmaksızın temini, genel ve katma bütçeli kurumlar doğrudan borç alma yetkileri bulunmadığından bu kurumlar adına Hazine borçlanarak, diğer bir ifade ile aracılık yaparak dış borç kullandırmasıdır.⁴⁷

1.2.4.4. Kamu-Özel İşbirliği Modeli ile Finansman

Toplumun refah seviyesini yükselten ve ekonomik kalkınmayı destekleyen altyapı yatırımları yüksek maliyetli ve sermaye yoğun yatırımlardır. Türkiye’de 1980’li yılların ortalarına kadar altyapı yatırımlarının büyük bir bölümü yerel yönetimler ve merkezi hükümet yani kamu tarafından sağlanmış ve bu yatırımların finansman kaynağı ise büyük ölçüde bütçe olmuştur. 1980’li yıllara kadar altyapı yatırımlarının önemli bir kısmı kamu kaynakları ile finanse edilmiştir. Ancak artan ihtiyaca paralel olarak kamu kaynakları yetersiz kalmaya başlamıştır. 1980 sonrasında ise tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de altyapı yatırımlarında, özel sektörün ve yabancı sermayenin finansman ve teknoloji imkanlarından yararlanılmaya başlanmıştır. Özelleştirme ve kamu-özel sektör işbirlikleri ile özel sektör, altyapı yatırımlarında yer almaya başlamıştır.⁴⁸

Ancak Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) modelini, bütün uygulamaları kapsayacak şekilde standardize ederek tanımlamak mümkün görülmemektedir. Ülke koşullarına, ihtiyaçlara ve ilgili proje parametrelerine bağlı olarak özgün sözleşmelere dayanmaları nedeniyle, standart bir tanım yerine genel kavram ve yaklaşımlarla ifade etme eğilimi

⁴⁶ İrmak, s.42

⁴⁷ İrmak, s.42-43

⁴⁸ Gökben Altaş, “Altyapı Yatırımlarının Finansmanı” *Yatırımcı Seferberliği Arama Konferansı Sonuç Raporu*, Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği, 2012, s.15-16

ağır basmaktadır. Uygulandığı ũlkelerdeki mevzuat, ekonomik politikalar, iş kũltũrũ gibi faktŔrler KŔİ modellerinin kapsamını da etkilemektedir.⁴⁹

En geniş ifadeyle KŔİ modeli; bir kamu hizmetinin, bir ũzel sektŔr kuruluşu ya da kuruluşlarıyla kamu otoritesi arasında akdedilen uzun dŔnemli sŔzleřmeyle, ũzel sektŔr tarafından yũrũtũlmesidir. SŔz konusu kamu hizmeti yeni bir proje olabileceği gibi devam eden bir hizmet de olabilir. Taraflar arasında gerçekteştirilen bu sŔzleřme; sŔz konusu kamu hizmetinin finansmanı, dizaynı, yapımı ve işletmesini kapsar.

KŔİ sŔzleřmelerinin sadece kamu için değil aynı zamanda ũzel sektŔr açısından da cazip yŔnleri vardır. Kamu açısından en cazip yŔnũ, geleneksel yollarla borçlanma yoluna gitmeden yatırımlarını gerçekteştirebilmesidir. Ŕzel sektŔr açısından ise, hem yeni yatırım hem de farklı alanda yŔnetim tecrũbeleri elde etme fırsatının doğması teşvik edici olacaktır. Hizmetler kamunun kontrolũnde devam ederken, ũzel sektŔrũn dinamik yŔnetim anlayışını ve fonlarını kamusal alana çekmede bir araç olarak değerlendirilmektedir. Bu noktada ũzelleřtirmeden ayrılır. Ŕzelleřtirme, bir kamu tesisinin ya da hizmetinin, ũzel sektŔre ve piyasa koşullarına terk edilmesini ifade ederken; KŔİ sŔzleřmeleriyle, hizmetin yũrũtũlmesinde kamu anlayışı kontrolũ ve çoğu zaman kamu mũlkiyeti devam etmekte, ũzel sektŔr kaynakları ile know-how'ı kamu hizmetine dahil edilmektedir.⁵⁰

KŔİ modellerinin dũnyadaki uygulamalarına bakıldığında belki de en gelişmiş Ŕrneđini İngiltere'de gŔrmek mũmkũndũr. 1994-2005 yılları arasında kabaca bũtũn Avrupa'daki uygulamaların ũte ikisi sadece İngiltere'de gerçekteşmiştir. Bunun dışında Avustralya, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve İrlanda gibi gelişmiş ũlkeler de bu modelleri yaygın olarak uygulamaktadırlar. Birçok Avrupa Birliği ũyesi ũlkede (Finlandiya, Almanya, Yunanistan, Hollanda, Portekiz) İngiltere kadar bũyũk oranda olmasa bile, gittikçe bũyũyen eğilimde bu modeller kullanılmaya başlanmıştır. Altyapı yatırım ihtiyaının bũyũk, ancak kamu kaynaklarının yetersiz olduğu merkezî ve Orta

⁴⁹ Cengiz Gũneř, Cengiz Gũneř, Enerji ve Altyapı Yatırım Modelleri Uygulamaları ve Mevzuatı, Gũneř Danışmanlık, Ankara, 2002, s.86 s.86

⁵⁰ UN/ECE, "Guidelines on Private Public Partnerships for Infrastructure Development" UN/ECE Forum, s.5 www.unece.org/fileadmin/DAM/ie/ppp/documents/guidel.doc(14.02.2015)

Avrupa ülkelerinde (*Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Hollanda*) uluslararası finans kuruluşlarının teşvikiyle uygulamalar yaygınlaşmaktadır.⁵¹

Avrupa dışında, Latin Amerika'da da KÖİ modellerinin yoğun şekilde kullanıldığı görülmektedir. Özellikle Meksika ve Şili bu alanda öncülük yapmaktadır. Asya'da ise Kore ve Singapur'daki küçük çaplı girişimler dışında bu modeller sınırlı kalmaktadır.⁵²

Ülkemizde ise KÖİ uygulamaları Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanmaktadır. Ancak etkin bir şekilde uygulanmaya başlanması diğer ülkelerde olduğu gibi 1980'li yıllara rastlamaktadır. Enerji, ulaşım, sağlık ve haberleşme alanlarında önemli mesafeler alınmakla beraber, belediyelerin temel altyapı projelerinde aynı düzeye gelindiği söylenemez.⁵³ Kalkınma Bakanlığı'nın 2012 raporuna göre toplamda 71'i YİD, 5'i Yİ ve 35'i İHD ile olmak üzere hayata geçirilen KÖİ modeli proje sayısı 111'dir.⁵⁴

Tablo 1.1: İşletmede Olan KÖİ Projelerinin Sektörlere Göre Sayısal Dağılımı

İşletmede olan projelerin sayısal dağılımı	Karayolu projeleri	Havaalanı projeleri	Liman projeleri	Yat limanı ve turizm tesisi projeleri	Gümrük tesisi ve gümrük kapısı projeleri	Kentsel altyapı projeleri	Sağlık tesisi projeleri	Enerji tesisi projeleri	TOPLAM
YİD	18	8	3	8	7	2	-	25	71
Yap-İşlet	-	-	-	-	-	-	-	5	5
Yapı-Kirala	-	-	-	-	-	-	-	-	0
İHD	-	6	16	-	-	-	-	13	35
TOPLAM	18	14	19	8	7	2	0	43	111

Kaynak: Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, “Ülkemizde Uygulanan KÖİ Modelleri ve Yasal Altyapı” <http://www.hazine.gov.tr/File/?path=ROOT/Documents/Genel%20C4%B0%C3%A7erik/UlkemizdeUygulananKOIModelleriVeYasalAltyapi.pdf> (15.02.2015)

⁵¹ Güneş, s.124

⁵² Güneş, s.125

⁵³ Mert Bilgin, *Avrasya Enerji Savaşları*, IQ Kültür Sanat Yayınları, İstanbul, 2005, s.89

⁵⁴ Kaynak: Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, “Ülkemizde Uygulanan KÖİ Modelleri ve Yasal Altyapı” <http://www.hazine.gov.tr/File/?path=ROOT/Documents/Genel%20C4%B0%C3%A7erik/UlkemizdeUygulananKOIModelleriVeYasalAltyapi.pdf> (15.02.2015)

KÖİ uygulamalarında yap-işlet-devret, yap-işlet, yap-kirala, işletme hakkı devri, imtiyaz, vb. farklı modeller mevcut olmakla birlikte bu modeller alt başlıklar halinde açıklanmıştır.

1.2.4.4.1. Yap-İşlet-Devlet (YİD)

Günümüzde temelde büyük sermaye ve ileri teknoloji gerektiren altyapı yatırımlarının finansmanında kullanılan yap-işlet-devret modeli, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere, ilk yatırım bedeli yüksek ve maliyeti karşılayacak nakit girişimlerinin uzun vadeye dağıldığı büyük çaplı altyapı ve üretim projelerini gerçekleştirebileceklerin de yeni bir olanak olarak sunulmuştur. Nitekim İkinci Dünya Savaşı sonrasında gerek duyulan altyapı yatırımları özel sektörde sermaye birikimi olmadığından dolayı, devlet tarafından finanse edilmiş ve bu durum, 1970'li yıllarda kamu kesiminin yüksek ve değişken faizlerle ve büyük miktarlarda borçlanmasına ve bu da kamu açıklarının hızlı bir şekilde artış göstermesine yol açmıştır.⁵⁵

Aynı dönemde bu sorunlardan kendini korumak isteyen uluslararası finans kuruluşlarının devletlere borç vermek yerine doğrudan proje bazında kredi vermeyi tercih etmeye başlamaları zaten dış kaynak arayışında olan devletleri güç duruma sokmuş ve yeni model arayışlarında etkili olmuştur.⁵⁶ Ayrıca daha çok petrol zengini ülkelerde büyük çapta projeler gerçekleştiren inşaat şirketleri 1980'lerin başından itibaren iş sektöründe bir daralmayla karşı karşıya kalmışlar ve yeni projeler için yeni yöntem arayışına girmişlerdir.⁵⁷ Bu ekonomik koşullar altında 1980'li yıllardan başlayarak ekonomide kamu sektörü payının küçültülmesi ve bu boşluğun özel sektör tarafından doldurulmasına ilişkin özelleştirme politikaları yürütülmeye başlanmış ve bazı yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde özel sektör kaynaklarının harekete geçirilmesi ve özel girişimin bilgi ve becerisinden yararlanılması amaçlanmıştır.

YİD modeli henüz tamamlanmamış olan hidroelektrik ve termik santrallere uygulanabilmektedir. Bu yöntemde özel sektör finansmanı temin eder, tesisi kurar,

⁵⁵ Vahit Polatkan, *Yap-İşlet-Devret*, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 1997, s.34

⁵⁶ Güzin Pekgüçlü Karabulut, *Türk Özel Hukukunda Yap-İşlet-Devret (YİD) Sözleşmesi*, Banka ve Ticaret Hukuku Enstitüsü Yayınları, Ankara, s.323

⁵⁷ Gökhan Kürşat Yerlikaya, *Yap-İşlet-Devret Modeli Hukuki Mahiyeti ve Vergilendirme*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002, s.134

işletir ve sözleşme süresinin bitiminde devlete devreder. YİD, idareye ait bir proje veya yatırımın, yönetimden hiç bir avans veya ücret talep edilmeksizin yapılması ve tesisin uygulama sözleşmesi çerçevesinde işletilmesi suretiyle elde edilecek kazançtan yatırım maliyeti ve kârın karşılanmasına ve işletme süresi sonunda da tesisin yönetime devredilmesine; bir kamu hizmeti veya bayındırlık işinin, özel teşebbüs tarafından masrafları karşılanarak kurulması, belli bir süre işletilmek suretiyle yatırılan sermayenin amortisman ve kâr gerçekleştikten sonra, tesisin ve yönetimin bedelsiz olarak ilgili kamu yönetim veya kurumuna devrine olanak sağlayan bir rejimdir.⁵⁸

YİD, bir kamu altyapı yatırım veya hizmetinin finansmanının özel bir şirket tarafından yapılması ve kamu tarafından tespit edilen bir zaman için işletilmesi ve ürettiği mal veya hizmeti, belirlenen tarifeye dayanarak kamu kuruluşları tarafından satın alınması, sürenin sonunda işletmekte olduğu tesisleri bakımı yapılmış, eksiksiz ve işler durumda ilgili kamu kuruluşuna devretmesi olarak değerlendirilebilir.⁵⁹

Türkiye’de YİD Modeli, modern anlamda, ilk olarak Turgut Özal’ın birinci Başbakanlık Dönemi sırasında 1984 yılında Akkuyu Nükleer Santral Projesi yapım ihalesinde projenin uygulama modeli olarak gündeme getirilmiştir. 1984 Türkiye’sinin yasal ve siyasi hazırlıksızlığı modelin uygulanmasını imkânsızlaştırmış ve Akkuyu Projesi iptal edilmiştir.⁶⁰Bununla birlikte, YİD’in ilk uygulaması enerji sektöründe değil, alışveriş merkezi yapımında gerçekleşmiş ve 02.08.1985 tarih, 1135/1633 sayılı Ankara Büyükşehir Belediyesi Encümen Kararına dayalı olarak Belediye ile Anıtsal Yapılar Sanayi Ticaret ve Turizm Şirketi arasında Atakule’nin yapımı ve işletilmesine ilişkin YİD sözleşmesi imzalanmıştır.⁶¹

Batı ülkelerinde uzun süreden beri ve ancak sınırlı şekilde uygulanan YİD modelinin Türkiye ve benzeri ülkelerde uygulanmaya başlanmasının önemli bir nedenini, kamunun finansman sıkıntısının yanı sıra, devlet denetiminde bulunan

⁵⁸ Lütfi Duran, “Yap-İşlet Devret” *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, XLVI (1-2):147-170, 1992, s.150

⁵⁹ Akçay, s.14

⁶⁰ Erdem Arıoğlu ve Ergin Arıoğlu, “Enerji Sektöründe Yap-İşlet-Devret Modelinin İrdelenmesi” *TMMOB 1. Enerji Sempozyumu*, Ankara,12-14 Kasım 1996, s.250

⁶¹ Sedat Çal, *Türkiye’de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü*, TOBB Yayınları, Ankara, 2008, s.149

alanlarda yatırım yapmak isteyen müteşebbislere belirli ayrıcalıkların tanınması gerekliliği düşüncesi oluşturmuştur.⁶²

Yap-işlet-devret modeli kapsamında ilgili firmalarla yapılan/yapılacak anlaşmaların, imtiyaz sözleşmesi dışına çıkarılarak özel hukuk hükümlerine bağlanması yönündeki ilk yasal düzenleme ise, 22.02.1994 tarih ve 3974 sayılı kanun ile 3291 sayılı kanunda yapılan değişiklikle, enerji sektöründeki özelleştirmelerin özel hukuka bağlı kalacağı kabul edilmesidir.⁶³ Ancak bu düzenleme, daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ve 1994'te *Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında 3996 sayılı Kanun* kabul edilmiştir. Bu kanunun amacı, kamu kuruluşları tarafından gerçekleştirilen ileri teknoloji veya önemli derecede maddi kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin YİD modeli kapsamında yaptırılmasını sağlamaktır. 3996 sayılı kanun ilk olarak 4047 sayılı kanun ile değişikliğe uğramıştır. 24.11.1994 tarihinde kabul edilen 4047 sayılı kanunun geçici 1. maddesi ile “bu kanunun yürürlüğe girmesinden önce yap-işlet-devret modeline göre başlatılmış projeler ve işlerin, tabii oldukları usul ve esaslara göre sonuçlandırılacağı” kabul edilmiş ve “enerji üretimi, iletimi, dağıtımı, tesis ve yatırımları” 3996 sayılı kanunun kapsamından çıkarılmıştır. 4446 sayılı kanun ile Anayasada yapılan değişiklikler doğrultusunda kabul edilen 20.12.1999 tarih ve 4493 sayılı Kanun ile 3996 sayılı Kanun’un iptal edilen beşinci maddesi yerine “*Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında yapılacak sözleşme, özel hukuk hükümlerine tabidir*” hükmü kabul edilmiş ve aynı zamanda bu kanun ile 3996 sayılı kanunun ikinci maddesine daha önce çıkartılmış olan “elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti” ifadesi eklenmiştir.

Modelin temel özelliği bazı kamu altyapı yatırımlarının gereksinim duyduğu finansman sorununa çözüm getirmektir. Bu şekilde hem yatırımın gerçekleşmesi aşamasında hem de işletme aşamasında özel sektörün ileri teknoloji kullanarak etkin

⁶² Ramazan Uludağ, *Türkiye’de Yabancı Sermaye Uygulaması*, Alf Matbaası, Ankara, 1991, s.78

⁶³ Edip Yılmaz, “Türkiye’de Elektrik Enerjisi Sektörünün Özelleştirilmesinde Karşılaşılan Yasal Sorunlar ve Sağlıklı Özelleştirme Uygulamaları İçin Öngörülen Çözüm Önerileri” *TMMOB 1. Enerji Sempozyumu* 12-14 Kasım 1996, Ankara, s.296

işletme ve yönetim anlayışıyla projenin üretim ve hizmet etkinliğini arttıracakı öngörülmektedir. YİD modelinin özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir;⁶⁴

- Modelin amacı bir kamu yatırımının özel sektör tarafından gerçekleştirilmesidir,
- Modelin ortaya çıkış nedeni temelde kamunun finansman darlığıdır. Bu yöntemle finansman sıkıntısı yatırım döneminde aşılma ve finansman, işletme döneminde üretilen mal ya da hizmet karşılığında kullanıcılardan alınan bedel yoluyla, zamana yayılarak gerçekleştirilmektedir. Modelden faydalanma hususunda temel olarak kamunun finansman darlığı üzerinde durulma beraber, kamu kuruluşlarının faal olmayışı karşısında özel kesim eliyle hizmet etkinliğinin artırılması da bir neden olarak kendini göstermektedir,
- Model bir sözleşme kapsamında yürütülmektedir. İşletme süresi ve üretilen mal veya hizmet karşılığı alınacak ücretin belirlenme yolu bu sözleşme ile tespit edilmektedir,
- Sözleşmenin bir tarafında bir kamu kurum ya da kuruluşları, diğer tarafında ise genellikle uluslararası kuruluşların da yer aldığı konsorsiyumlar yer alır,
- Yatırım için sponsor firmalar, etkinlik konusu ilgili projeyi gerçekleştirmek olan ayrı bir şirket kurarlar. Bu şirkete istenildiğinde kamu kurumları da sınırlı bir sermaye payı ile ortak olabilmektedir,
- Model esasen, yatırım tutarı önemli miktarlara ulaşan altyapı projelerinin gerçekleştirilmesinde kullanılmak istenmektedir,
- Model yeni yatırımların yanı sıra, teknolojik yönden geri kalmış tesislerin yenilenmesi ya da yarıda kalmış ise bitirilmesinde kullanılabilir,
- Üretilen mal ve hizmetler için devlet tarafından satın alma ya da ödeme güvencesi verilebilmektedir. Otoyol projesinde olduğu gibi hizmeti satın alanların üçüncü kişiler olması durumunda da belli bir müşteri sayısı garanti edilebilmektedir,

⁶⁴ Osman Yılmaz, “Altyapı Projelerinin Finansmanında Yap İşlet Devret (YİD) Modeli” (Ed. C.C. Aktan, D. Dileyici ve İ.Y. Vural), *Altyapı Ekonomisi: Altyapı Hizmetlerinde Serbestleşme ve Özelleştirme*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s.150-152

- Projenin finansmanı için kullanılan kredinin geri ödenmesi hususunda yatırım yapılan ülkece bir sınırlama yapılmamaktadır.

Yap-İşlet-Devret modelinin uygulanma amaçları ise aşağıdaki şekilde sıralanabilir;⁶⁵

- Kamunun altyapı projelerindeki finansal yükünü azaltarak, kamu verimliliğini arttırmak,
- Ülkeye, proje konularında dış finansal kaynak, ileri teknoloji, bilgi ve tecrübe birikimi kazandırmak,
- Yeni girişim ve kâr alanları sağlamak ve vergi matrahları oluşturarak kamu maliyesine katkıda bulunmak,
- Söz konusu yatırım alanlarında muhtemelen dış borçlanma ihtiyacını ortadan kaldırarak, ülkenin dış borç yükünü artırmamak,
- Kamu sektörüne kârlı ve verimli özel sektör işletmeciliği konularında özellikle işbirliği ve ortak girişimler sonucunda yönetim etkinliği, sorumluluk, zamanlama, toplam kalite anlayışı ve standartlaştırma özellikleri kazandırmak,
- Ekonomideki kamu payını sınırlandırma ve kamu kaynaklarının verimlilik ve etkinliğini artırma politikalarına özelleştirme modeli ile beraber olumlu katkıda bulunmak,
- Bu modeli dolaylı bir özelleştirme yöntemi gibi kullanmak,
- Emek-yoğun sermaye tercihlerinin çözemediği istihdam sorununa teknoloji-yoğun sermaye ile olumlu katkıda bulunmak,
- Yatırım harcamalarının ve bütçe açığının etkilediği enflasyon artışının önüne geçmektir.

Gelişmekte olan ülkelerde siyasi ve ekonomik belirsizliklerin yanı sıra YİD modeli ile yapılacak yatırımların özelliği ve maliyetlerin yüksek olması gibi nedenler,

⁶⁵ M. Cemil Acar, *Havaalanı Terminal Binalarında Yap-İşlet-Devret Modeli*, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 2006, s.35 <http://web.shgm.gov.tr/documents/sivilhavacilik/files/pdf/kurumsal/yayinlar/had-a01.pdf> (15.02.2015)

bu projelerin ayrıntılı olarak analiz edilmesini gerektirmektedir.⁶⁶Bu projelerde farklı risk türleri ile karşılaşmaktadır. Bunlar; faaliyet, pazar ve gelir, yapım ve tamamlanma, yasal, politik ve finansal riskler olarak değerlendirilebilir. Yatırım maliyetlerinin yüksek ve borç oranlarının maksimum düzeyde olması gibi unsurlar, bu risklerin yönetilmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Finansal risklerin önüne geçilmesinde tüm türev ürünler kullanılabilir ve özellikle swap tekniğinin YİD modelinde kullanılması, kredi maliyetlerinin aşağı indirilmesine katkıda bulunmaktadır. YİD projelerinde finansmandan sorumlu ortak girişim şirketi bakımından swap tekniğinin uygulanması, hem kredi maliyetlerinin düşürülmesi hem de istenilen miktarda dövizin bulunması ve alınan kredilerde ortaya çıkabilecek faiz oranı ve kur risklerinin önlenmesi açılarından son derece önemlidir.⁶⁷

YİD modeli kullanılarak yapılacak projelerde yatırımın uzun bir süreyi içermesi, gerçekleştirilecek yatırımın özelliği ve miktarı, çoğu işletmenin proje sürecine taraf olması, üretilecek mal ya da hizmetin satış fiyatının tespiti ile istenilen gelirin sağlanmasındaki belirsizlik ve yatırımın yapılacağı ülkenin siyasi ve ekonomik koşulları gibi unsurlar, bu projelerde karşılaşılan riskleri ortaya çıkarmakta ve bu risklerin maliyetinin net bir şekilde belirlenmesi önem taşımaktadır.⁶⁸Bu modelde, gerek inşaa ve gerekse işletme dönemindeki finansman yükü tümüyle model çerçevesinde yapılacak yatırım ve hizmete talip olan yatırımcıya ait olmaktadır. Yatırımcı, gerekli finansmanı kendi öz kaynaklarından sağlayabileceği gibi, kredi kullanma olanağına da sahiptir. Bununla birlikte, genellikle yatırımın büyük olmasından dolayı, özellikle de az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kredi kullanılması zorunlu olmaktadır.

YİD projelerinde de, verilen imtiyazın uzun dönemde olması, yapılacak işin türü ve yeri, farklı kuruluşların bu projelerde yer alması ve istenilen gelirin sağlanmasındaki belirsizlik gibi etkenler projelerdeki riski arttırmaktadır. Sermaye maliyetinde, faaliyet giderlerinde ve finansal yükümlülüklerdeki dikkate değer gibi görünmeyen artışlar, talepteki düşme eğilimiyle birleştiğinde teşebbüsün zarara uğramasına yol açmaktadır. Bir işletme için temel olan, risk durumu ve bunun

⁶⁶ Cengiz Güneş, *Enerji ve Altyapı Yatırım Modelleri Uygulamaları ve Mevzuatı*, Güneş Danışmanlık, Ankara, 2002, s.74

⁶⁷ Genç ve Ertuğrul, s.8

⁶⁸ TBMM 22. Dönem Meclis Araştırması Raporu, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss265m.htm>(15.02.2015)

sonucunda elde edilecek gelirlerin açıkça tespit edilmesidir. Altyapı projeleri planlı, denetimli ve disipline edilmiş risk analizleri gerektirir. YİD projeleri de doğaları gereği yüksek düzeyde risk taşırlar.⁶⁹

YİD modeliyle elektrik santralleri, barajlar, limanlar, atık su arıtma tesisleri, doğal gaz ve petrol boru hatları, tüneller, havaalanları ve otoyollar gibi büyük yatırım projelerinin gerçekleştirilmesi hedef alınmıştır.⁷⁰ Denilebilir ki, gelişmekte olan ülkelerin kalkınması yatırıma, yatırım ise bu amaca ayrılabilir kaynaklara bağlıdır. Bu ülkelerde, başta yatırım sermayesi olmak üzere kaynak sıkıntısından dolayı da mevcut kaynakların planlı, programlı, dengeli ve akılcı bir şekilde yatırımlara yönlendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle kamu kaynaklarının yetersiz olduğu ülkelerde ve Türkiye’de yap-işlet-devret modeli uygun bir çözüm olarak değerlendirilmektedir.

YİD modeli esas alınarak gerçekleştirilecek yatırım projelerine, uluslararası kuruluşlar, özel sektör ve yabancı sermayenin katılımını sağlayan çeşitli etkenler söz konusudur. YİD modelinde;⁷¹

- Nüfus artışı ve ekonomik büyümenin sürekli olarak ek altyapı yatırımı gereksinimini oluşturması ve bu projelerin kamu kaynakları aracılığıyla gerçekleştirilmelerinin güç veya imkansız olması,
- Enerji ve ulaşım sektörlerinde etkinliklerini sürdüren üretici ve aracı şirketler arasında yoğun bir rekabet yaşanması,
- Özel sektör disiplini ve hareketliliğinin kamu sektörü yatırımlarında da ortaya çıkması,
- 1980’li yılların başında olduğu gibi uluslararası sözleşme kuruluşlarının iş hacimlerinin küçülmesi gibi etkenler katılımı teşvik edici bir özellik arz etmektedir.

⁶⁹ Kitti Subprasom and Anthony Chen, “Analysis of Policy and Regulation on Build-Operate-Transfer Scheme: A Case Study of The Ban Pong-Kanchanaburi Motorway in Thailand” *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*, 6:3883-3898, 2005 http://www.easts.info/online/journal_06/3883.pdf(15.02.2015)

⁷⁰ Güneş, s.76

⁷¹ Genç ve Ertuğrul, s.8

YİD modeli, altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde kullanılan önemli bir proje finansman modeli olarak, daha çok kamu kaynaklarının yetersiz kaldığı, yapılması öngörülen yatırımlarda mali sıkıntı çekilen ülkelerde uygulanmaktadır. Modelin en önemli özelliği yatırımların bütçe dışı kaynaklarla yapılabilmesidir. YİD modeli, proje yapısına bağlı olarak birçok tarafın bir araya gelmesini gerektirmektedir.⁷² Dolayısıyla taraflar arasındaki ilişkiler ve iş bölümü gibi konular, projenin başarılı bir şekilde yürütülmesi açısından son derece önemlidir.

1.2.4.4.2. Yap-İşlet (Yİ)

YİD modelinin devretme aşamasına yöneltilen eleştiriler nedeniyle (özelleştirme, rekabet açısından) yeni arayışlara yönelme olmuştur. Yeni çözüm, “*Yap İşlet*” (Yİ) modelidir. Yİ modeli, “bir altyapı tesisinin özel sektör tarafından tasarlanıp, finansmanının sağlanarak inşa edilmesi ve hizmetin ifa edilmesini öngören modeldir”.⁷³ YİD modelinde özel sektörün bir sahipliği söz konusu olmayıp tekelinde olan bir görevin, bir sözleşme kapsamında kendi kontrolünde bir özel işletme yoluyla gerçekleştirilmesidir. Dolayısıyla, kurulacak tesisler bunu gerçekleştirecek işletmenin sahipliğinde olmayıp, öngörülen işletme süresi sonunda ilgili kamu kuruluşuna devri söz konusu olmaktadır. Bununla birlikte, Yİ modeli kapsamında kurulacak tesisler, özel sektörün sahipliğinde olmaktadır.⁷⁴

Yİ modeli, 08.06.1996 tarih ve 96/8269 sayılı “*Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı*” ile düzenlenmiş ve buna dayalı olarak bir tebliğ çıkarılmıştır. Ancak hem bu Bakanlar Kurulu Kararı hem de tebliğle yapılan düzenlemelerin yasal dayanağı bulunmadığı nedeniyle Danıştay tarafından yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir. Bunun üzerine 16.07.1997 tarih ve 4283 sayılı “*Yap İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve*

⁷² Güneş, s.78

⁷³ Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, “Ülkemizde Uygulanan KÖİ Modelleri ve Yasal Altyapı” <http://www.hazine.gov.tr/File/?path=ROOT/Documents/Genel%20C4%B0%C3%A7erik/UlkemizdeUygulananKOIModelleriVeYasalAltyapi.pdf>(15.02.2015)

⁷⁴ TÜSİAD, “Türkiye’de Su Yönetimi: Sorunlar ve Öneriler” 2008, s.128 http://www.tusiad.org:7979/FileArchive/su_yonetimi.pdf (15.02.2015)

İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun” çıkarılmıştır.⁷⁵ Bu yasa ile hidroelektrik, jeotermal, nükleer santraller ve diğer yenilenebilir enerji kaynakları ile çalıştırılacak santraller kapsam dışında tutulmuş olup, sadece termik santrallerin inşası, işletilmesi ve üretilen elektrik enerjisinin belirli esas ve usuller kapsamında satışını öngören bir model getirilmiştir.⁷⁶ Dolayısıyla, Yİ modeli, “elektrik enerjisi santrallerinin üretim şirketleri mülkiyetlerinde kurulmalarını, işletilmelerini, üretilen elektrik enerjisinin belirlenecek esas ve usuller çerçevesinde satışını içeren modelini” ifade etmektedir.⁷⁷

Projelerin modellere göre dağılımı incelendiğinde, Türkiye’de en yaygın olarak kullanılan kamu-özel işbirliği modelinin YİD olduğu görülmektedir. İşletme hakkı devredilen projeler yüzde 34’lük pay alırken, Yİ modeli ile elektrik üretimi için inşa edilen doğalgaz çevrim santralleri dışında Yİ modelinin kullanılmamış olduğu görülmektedir.⁷⁸

1.2.4.4.3. Yap-Kirala-Devret

Bir altyapı yatırımının özel sektör eliyle tasarlandığı, finansmanının karşılanarak inşa edildiği, belirli bir müddet için kamuya kiralandığı, gerekli hallerde yatırım kapsamındaki mal ve hizmet üretim birimlerinin kısmen veya tamamen yüklenici tarafından işletildiği ve yapının mülkiyetinin kira dönemi sonunda kamuya geçtiği modeldir.⁷⁹

KÖİ yönteminin Yap-Kirala-Devret modelinin uygulama alanına bakıldığında sağlık alanında yer bulduğu görülür. Sağlık sektöründe KÖİ yöntemlerinin uygulanabilmesi 03.07.2005 tarihli ve 5396 sayılı kanunla 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa eklenen Ek Madde 7 ile mümkün kılınmıştır. Bu maddeyle ;

⁷⁵ 4283 Sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun, R.G. Tarihi: 19.07.1997, R.G. Sayısı: 23054 <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4283.pdf> (14.02.2015)

⁷⁶ Yılmaz, s.154

⁷⁷ T.C. Kalkınma Bakanlığı, “Kamu Özel İşbirliğine İlişkin Mevzuat” 2012 http://www.kalkinma.gov.tr/KamuOzelIsbirligiYayinlar/1.KAMU_%C3%96ZEL_%C4%B0%C5%9EB%C4%B0RL%C4%B0%C4%9E%C4%B0_MEVZUATI.pdf(15.02.2015)

⁷⁸ T.C. Kalkınma Bakanlığı, “Dünyada ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler” Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, 2012, s.25, http://www.kalkinma.gov.tr/KamuOzelIsbirligiYayinlar/2_Password_Removed.pdf(15.02.2015)

⁷⁹ Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ülkemizde Uygulanan KÖİ Modelleri ve Yasal Altyapı

“Yapılmasının gerekli olduğuna Yüksek Planlama Kurulunca karar verilen sağlık tesislerinin Sağlık Bakanlığınca verilecek ön proje ve belirlenecek temel standartlar çerçevesinde, kendisine veya Hazineye ait taşınmazlar üzerinde ihale ile belirlenecek gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine 49 yılı geçmemek karşılığı yaptırılabilir.” ibaresi getirilmiştir.⁸⁰

Yap - Kirala - Devret Modeli, Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu’nda 2005 yılında yapılan değişiklikle sisteme giriş yapmış olup sağlık hizmetleri ile bağlantılı olarak uygulanmaktadır. Sağlık Bakanlığı, yatırımcıların, Bakanlık tarafından kiralanacak sağlık tesislerini kamuya ait taşınmazlar üzerinde inşa etmesine izin vermektedir. Sağlık hizmetleri dışında söz konusu tesislere ilişkin bütün hizmetler özel sektör tarafından sağlanmaktadır. Tesisin niteliklerine göre, eğer yatırımcı işletme hizmetleri de sunmakta ise, bu husus kira bedelinin takdirinde dikkate alınmaktadır. Uygulanacak hukuk ve yetkili mahkemeye ilişkin olarak özel bir düzenleme bulunmadığından; bu model kapsamında değerlendirilen sözleşmeler, kamu hukuku sözleşmeleridir ve idare mahkemelerinin yetki ve görevi dâhilindedir.⁸¹

Yöntemin en önemli avantajı kamu projelerinin yapım aşamasında sıkça karşılaşılan inşaat süresinin uzaması ve maliyetinin artması riskini özel sektöre aktarmasıdır.⁸² KÖİ yönteminin uygulanması kapsamında Sağlık Bakanlığı bünyesinde Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı kurulmuştur. Bu birim KÖİ yönteminin uygulanması aşamasında proje geliştirme, ihale sürecini yönetme, sözleşme taslağının hazırlanması gibi Sağlık Bakanlığının görevi olan işlemleri yapmaktadır.⁸³

1.2.4.4.4. İşletme Hakkı Devri

Kuruluşların bir bütün olarak veya aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimlerinin mülkiyet hakkı kamuda kalmak şartıyla üretim birimlerinin bedel karşılığı

⁸⁰ Harun Güngör, Sağlık Sektöründe Kamu-Özel İşbirliği Uygulamaları ve Türkiye İçin Değerlendirme, Uzmanlık Tezi, T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012, s.96

⁸¹ Işıl Canaz Yılmaz, Türkiye’de Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelleri, s.5

⁸² Güngör, s. 101

⁸³ Güngör , s. 102

belli bir süre ve şartlarla işletilmesi hakkının özel kişilere (gerçek veya tüzel) devredilmesidir.⁸⁴

Kamunun mülkiyetinde bulunan bir tesisin işletmesinin belirli bir süre için özel sektöre devrine dayanan İşletme Hakkı Devri modeline ilişkin düzenlemeler 04.12.1984 tarihli ve 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, 28.05.1988 tarihli ve 3465 sayılı “Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunda yer almaktadır.⁸⁵

1.2.4.4.5. İmtiyaz

İmtiyaz yöntemi, kamu kuruluşlarının ya da işletmelerin aktiflerindeki mal/hizmet üretim birimlerinin mülkiyet hakkı kamuda kalmak koşuluyla belirli bir süre ve koşullarda, bedel karşılığında işletilmesi hakkının özel sektöre verilmesidir.⁸⁶

Devletlerin yapısında anayasal kısıtlamaların yokluğunda ortaya çıkan tekel durumu, doğal tekeli yaratır ve liberallere göre bu özelliklere sahip devlet ise tekelci devlettir.⁸⁷ Bu yöntem özellikle telekomünikasyon hizmetleri, elektrik ve su, doğalgaz, demiryolları gibi sanayide ölçek büyümesi sonucu firmada ortalama maliyetlerin düşmesiyle ortaya çıkan doğal tekelin söz konusu üretim faaliyetlerini piyasa ekonomisine imtiyaz yöntemi ile geçmektedir. Başka bir anlatımla, doğal tekelleşmenin olduğu üretim alanları, sözleşme yolu ile özel sektöre transfer edilmektedir. İmtiyaz yönteminde en önemli nokta pazarlık sürecidir.

⁸⁴ Yusuf Ziya Türk, *Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Analizi*, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Yayın no:2885, Ankara, 2014, s.23

⁸⁵ Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, *Ülkemizde Uygulanan KÖİ Modelleri ve Yasal Altyapı*

⁸⁶ M. Necati Doğan, *Rakamlarla Özelleştirme: Türkiye’de ve Dünyada Özelleştirme Uygulamaları ve Özelleştirme Fonunun Kaynak ve Kullanımları*, T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Ankara, 2012, s.20

⁸⁷ Aytaç Eker ve Coşkun Can Aktan, *Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme*, Takav Matbaası, İzmir, 1992, s.112

Pazarlık sonucunda imtiyaz, sözleşmede özellikleri tespit edilen mal veya hizmeti minimum bedel ile piyasaya sürmeyi kabul eden firmaya verilmelidir.⁸⁸ İşletme hakkı devirlerinde devir süreleri yasada;⁸⁹ “4046 sayılı kanunun 18. maddesinde ise satış, kiralama, işletme hakkının verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi, gelir ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar özelleştirme yöntemleri olarak sayılmıştır. Buna göre kamuya ait elektrik üretim tesislerinin özelleştirilmesi 18. maddede belirtilen özelleştirme yöntemlerinin biri veya birden fazlası birlikte uygulanmak suretiyle gerçekleşecektir. Yine aynı kanunun 15. maddesinde belirtildiği üzere işletme hakkı verilmesi, kiralama veya benzeri diğer yöntemlerle kullanma hakkının devir süresi 49 yılı geçemeyecektir” şeklinde belirlenmiştir. Bu sürelerin sonunda işletme hakkı devir edilen tesisler ve tüm ilave yatırımları bedelsiz olarak ve çalışır durumda devlete teslim edilmektedir.

⁸⁸ TÜSİAD, *Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 1992, s.19

⁸⁹ Erkan Yetkiner, “Kamuya Ait Elektrik Üretim Tesislerinin İşletme Hakkının Özel Sektör Şirketlerine Devrinin Vergi Kanunları Karşısındaki Durumu” *Vergi Dünyası*, 2005, <http://www.vergidunyasi.com.tr/dergiler.php?id=3786> (06.03.2015)

İKİNCİ BÖLÜM

ALTYAPI HİZMETLERİNE ÖZELLEŞTİRME YOLUYLA ÖZEL SEKTÖR KATILIMI

Devlet, temel toplumsal kurumlardan biri olarak belirli işlevlere sahiptir. Toplumsal gerçekliğin önemli unsurlarından biri olan devlet ve onun toplumla arasındaki ayrılığının hem mantık açısından hem de tarihsel olarak devletin kuruluşunun ön önemli olgusu olduğu ifade edilir. Buna bir gerekçe olarak ortak organları, önce toplumla bağlarını koparmadan, toplumun üzerinde kendilerini devlet haline getirememeleri durumu ortaya atılmaktadır. Engels'e göre bu durum, üretim güçlerinde yeterli bir gelişme ve artık ürünün eşitsiz bölüşümüne dayalı bir toplumsal katmanlaşma gibi ön koşullar olmadan gerçekleşmemektedir.⁹⁰

Neoliberal ekonomi politikalarının küreselleşmesi, farklı yapısal koşullarda farklı etkiler yaratmıştır. Devletin serbest piyasa ekonomisine müdahale etmesinin engellenerek, yine serbest piyasa ekonomisinin sağlıklı ve güvenli bir ortamda gelişmesine yönelik olarak, asli ve sürekli kamu hizmetleri olarak görülen dış politika, adalet, iç ve dış güvenlik hizmetlerine yoğunlaşmasının sağlanması neoliberal dönüşüme paralel olarak gelişen bir süreç olarak değerlendirilmektedir.⁹¹

Devletin ekonomide yol açtığı ileri sürülen bu olumsuzluklara karşı koyabilmek amacıyla üç temel hedefin belirlendiği söylenebilir. Bunlar, kamu kesiminin daraltılması, devletin rolünün yeniden tanımlanması ve kamu kesimindeki etkisiz durumun ve verimsizliğin giderilmesidir. Hedeflerin gerçekleştirilebilmesi amacıyla ön görülen yöntemlerin başında ise kamu giderlerinin ve personelinin azaltılması, özelleştirme ve mali reformların gerçekleştirilmesi, hukuksal düzenlemelerin standartlaştırılması ve bürokratik işlemlerin azaltılması, refah devletinin kurumsallaşmaktan çıkarılması, özel sektör yönetim anlayışının kamu kesimine aktarılması gelmektedir.⁹²Ekonominin siyasetten keskin çizgilerle ayrılmasını sağlayan gelişme ise bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurullar, özerk merkez bankası ve özerk hazine gibi kuruluşların, demokratik denetim ve karar alma sürecinin dışına çıkmak pahasına, ekonomilerdeki temel karar alıcı kurumlar haline gelmesi olarak gösterilebilir.

Devletin küçültülerek hızlı ve etkin bir yönetim aygıtına dönüştürülmesi isteği beraberinde daha güçlü bir yürütme erki, buna karşılık ise yürütmeye daha uyumlu bir

⁹⁰Friedrich Engels, *Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni*, (Çev. K. Somer), Sol Yayınları, İstanbul, 2008, s.199

⁹¹ Ali Öztekin, *Yönetim Bilimi*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2005, s.217-218

⁹² Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınevi, İstanbul, 2005, s.409

yasama erki ihtiyacını da getirmiştir. Özellikle son dönemlerde ortaya çıkan ve yaygınlaşan bir yönetsel örgütlenme ile yeni model uygulanabilir hale gelmektedir. Neo-liberal politikaların dayattığı bu model yeni yönetim anlayışının yönetim modeli olmakta ve bu modelin kurulmasında ve yerleşmesinde bağımsız düzenleyici kurumlar, son derece etkin rol oynamaktadır. Bağımsız düzenleyici kurumlar, yönetim modelinin, bir toplum ve devlet modeli olarak somut hali olarak göze çarpmaktadır.⁹³

Bütün dünyada olduğu gibi, kamu yönetimi anlayışında yaşanan düşünce akımları ve uygulamaya sokulan kamu yönetimi modelleri ülkemiz kamu yönetimi anlayışını temelden sarsması Türkiye’de de devletin ekonomik ve toplumsal alandaki rolü tartışılmaya başlamıştır. Yaşanan bu gelişmeler etrafında ülkemiz kamu yönetimi, önceki idari reform uygulamalarından farklı öncelikle; otorite, hiyerarşi, bürokratik organizasyon gibi modern yönetim yapısının dayandığı kavram ve kurumların sorgulanmasına yol açmış olduğu belirtilmektedir. Bu kapsamda yeni dönemin reform programlarında “kamu hizmetlerinde verimliliği, etkinliği, hizmet kullanıcılarının tatminini ve kalite düzeyinin yükseltilmesini” amaçlayan hedeflerin yer aldığı belirtilmektedir.⁹⁴

Türk kamu yönetiminde yaşanan reform çabalarını kendi iç dinamikleri yanında ve daha fazla oranda etkileyen şey şüphesiz uluslararası alanda devlet kuramında ve kamu yönetimi alanında yaşanan anlayış değişikliğidir. Buna göre “küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan değişim dinamikleri tüm dünyadaki kamu yönetimlerini etkilediği gibi Türk kamu yönetimini de etkilemiştir. Ayrıca küreselleşme ortamında kurulan yeni dünya düzeninin gündeme getirdiği “yapısal uyum” ve “piyasa reformu” çabalarının kamu sektörünün rolünün daha da arttırmasının yanında, kamu sektörünün daha verimli, etkili ve kaliteli hizmet sunma arayışları çerçevesinde kamu-özel sektör işbirliğine gidilmesi gereği daha da iyi anlaşılmaya başlanmıştır.⁹⁵

24 Ocak kararları olarak anılan, bir döneme damgasını vuran kararlar ile başlayan yapısal reform politikalarına, Dünya Bankasının öncülük ettiği ve IMF, OECD, AB gibi uluslararası aktörler tarafından desteklenen devletin yeniden yapılandırılması çalışmalarında, kamu sektörünün ekonomiden çekilmesi, kamu iktisadi

⁹³ Bayramoğlu, s.242

⁹⁴ Ulvi Saran, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Atlas Yayınları, Ankara, 2004, s.205

⁹⁵ Saran, s.206-207

teşebbüslerinin (KİT) özelleştirilmesi, devletin küçültülmesi ve kamu hizmetlerinin artan ölçüde özel şirketlere gördürülmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gibi küreselleşme sürecinin temel kamusal politikaları ile örtüşen yaklaşımlar temel alınmış olduğu ileri sürülebilmektedir.⁹⁶

Kamu hizmetlerinin metalaştırılması, diğer bir anlatımla mal ve hizmetlerin özel kişilere gördürülmesi, pazarda bir bedel karşılığında satılmak amacıyla üretilmesi anlayışının, sermayeye yeni yatırım alanları yarattığı ve hizmetlerin sunumunda refah devleti anlayışının terk edildiği, yerine düzenleyici devlet anlayışını geçirmek biçiminde somutlaştığı söylenmektedir.⁹⁷

Kamu hizmeti anlayışında gözlemlenen bu değişimde yeni sağ politikaların yansımalarını görmek mümkündür. Serbest rekabet ve devletin ekonomiye karışmaması, küçülmesi temelinde düzenlenen yeni sağ devletin görevleri; “iç ve dış güvenliğin sağlanması ile adalet hizmetlerinin gerçekleştirilmesi olarak tanımlanmıştır. İktisadi ve sosyal etkinlikler özel girişime devredilmiş, kamu ve ortak yarar, toplumsal dayanışma kavramları anlamlarını yitirirken, bireyin yaratıcılığı yüceltilmiş” olmaktadır.⁹⁸ Neo-liberallerin ve muhafazakar görüşlerin bireyin yaratıcılığına atfettiği özel bir önem, bireysel çıkarlarla kamu yararı arasındaki doğal uyum gibi bazı varsayımlara dayandığı, buna rağmen, çıkar çatışmalarının, güç ilişkilerini ve piyasanın işleyişini bozan hakim durumları gözden kaçırdığı eleştirisi yapılmaktadır. Ancak bu noktada piyasa mekanizmasına ağırlık veren Pazar ekonomisinin üreticiler arasındaki anlaşmaları ve hakim durumu kötüye kullanmasını engelleyecek rekabet kurallarına ihtiyaç duyduğu kaydedilmektedir.⁹⁹ Ancak rekabeti koruma görevini yerine getirecek olan kurum, kamu yönetimi teşkilatı içinde oluşturulan ve piyasaya egemen olan girişimlerin bu egemenliklerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamak amacı taşıyan rekabet kurumudur. Benzer bir biçim de daha önce kamusal tekel konumunda olan, enerji, televizyon ve radyo yayıncılığı, telekomünikasyon gibi alanlarda yeni politika

⁹⁶ H. Ömer Köse, “Küreselleşmenin Devlet ve Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri ve Kamu Yönetimine Yansımaları” *Bilgi Çağında Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması II*, Beta Yayınları, İstanbul, 2007, s.19

⁹⁷ Faruk Ataay, *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması*, Deki Yayınları, Ankara, 2007, s.29

⁹⁸ DPT, “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden yapılandırılması” *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Raporu*, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, 2000, s.29

⁹⁹ İlker Parasız, *Finansal Kurumlar ve Piyasalar*, Ezgi Kitabevi Yayınları, Ankara, 2007, s.78

uygulamaları ile özel kesime açılan faaliyet alanlarında yapılan yasal düzenlemeler buna örnektir.

Özelleştirme uygulamalarının hız kazandığı dönem, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de 1980 sonrası dönemdir. Bu dönem, yeni sağ politikalar açısından dönüm noktası konumundadır. Bu dönemden itibaren tüm ülkelerde hızlı bir liberalizasyon süreci yaşanmaya başlamıştır. Bu sürecin en önemli aşamalarından biri devletin ekonomik anlamda küçültülmesi hedefinden hareketle, ekonomik kurumların hızla tasfiyesidir.¹⁰⁰ Özelleştirilmesi gerçekleştirilen ve kapsam içinde olan kuruluşlar arasında telekomünikasyon, enerji, ulaşım, altyapı, tekstil gibi farklı kesimlerde yer alan kuruluşlar bulunmaktadır. Söz konusu alanlarda gerçekleştirilen özelleştirmeler sonrasında ortaya çıkan faaliyet alanının düzenlenmesi denetim ihtiyacını gidermek üzere bazı kurumsal örgütlenmeler gerçekleştirilmiştir. Bu örgütlenmeler, bağımsız düzenleyici kurumlardır. Özelleştirme uygulamaları, bir yandan devletin ekonomik alandaki yerini ve etkinliğini azaltırken bir yandan da ortaya çıkan boşluğu doldurmak üzere yeni kurumsal örgütlenmelere gidilmesini gerekli kılmaktadır.¹⁰¹ Tüm bu süreç, öncelikle yasal düzenlemelerin yapılması ile gerçekleşebileceğinden, özelleştirme uygulamalarının ilk dönüştürücü etkisi hukuk dizgesi üzerinde gerçekleşmektedir.

Elektrik, su, gaz gibi geniş altyapı yatırımlarının söz konusu bu alan, kamu ekonomisinin önemli inceleme konularından biridir. Bu tür piyasalarda rekabetçi özelliklerin görülmemesinin sebebi, ölçeğe göre artan verim halinin mevcut olması, diğer bir ifadeyle üretim arttıkça üretimin ortalama maliyetinin düşmesidir. Bu bağlamda iktisadi etkinlik sınırlı sayıda firma olmasını gerektirir.¹⁰²

2.1. KAVRAMSAL OLARAK ÖZELLEŞTİRME VE NEDENLERİ

Altyapı hizmetlerinin kamunun tekelinde olmasının getirdiği bazı olumsuzluklar da söz konusudur. Özellikle devletin mali yetersizlik ve disiplinsizlik sorunuyla karşılaşıldığında, bu hizmetlere yönelik devlet yatırımlarının aksaması riski

¹⁰⁰ Mahfi Eğilmez, *Küresel Finans Krizi Piyasa Sisteminin Eleştirisi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2008, s.132

¹⁰¹ İlhan Baytan, *Özelleştirme Hukuku ve Uygulamaları*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009, s.45

¹⁰² Joseph Stiglitz, *Kamu Kesimi Ekonomisi*, (Çev. Ö.F. Batırel), Marmara Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1994, s.227

ile karşılaşılabilmektedir. Ayrıca, hizmet kalitesi ve maliyetlere ilişkin olumsuzluklar da buna eklenince, nüfus artışı ve hızlı kentleşme nedeniyle oluşan aşırı talebin de çarpan etkisiyle, bu hizmetlerin sunum ve finansmanına özel sektörü dahil etme düşüncesi ortaya çıkmıştır.¹⁰³

20. yüzyılın sonlarında başlayan özelleştirme dalgasının en önemli nedeni, devlet işletmelerinin bu sektörlerde gösterdiği yetersiz performanstan kaynaklanmaktadır. Bu yetersizliğin bir nedeni, geniş halk kitlelerinin kullandığı altyapı hizmetlerinin bedelinin siyasi endişelerle düşük tutulması ve teşebbüslerin hizmet kalitesini arttırmak için yeteri kadar işletme içi fon sağlayamaması oluşturmaktadır. İkinci nedeni de, siyasi endişelerle izlenen istihdam politikaları bu kuruluşlarda verimliliği düşük, maliyeti yüksek işgücü istihdamına yol açmıştır. Bir başka neden ise, yolsuzluk ve siyasi sömürüden dolayı bu işletmelerde yatırım ve işletme aşamasında alınan irrasyonel kararlardır.¹⁰⁴

2.1.1. Özelleştirme Kavramı

Temelleri soğuk savaşla mücadele politikaları çerçevesinde atılan özelleştirme kavramı, ekonomi politiğe göre 1979 yılı Margaret Thatcher yönetimindeki Muhafazakâr Parti seçim manifestosunda ilk kez kullanmıştır. Özelleştirme uygulamalarının İngiltere’de Thatcher hükümeti ile başladığı pek çok kaynakta belirtilse de Megginson ve diğerlerine göre ilk büyük ölçekte “*denationalization*” yani devletleştirilmiş işletmeleri elden çıkarma hareketi Federal Almanya Cumhuriyetinde 1957 yılında başa gelen Konrad Adenauer hükümeti tarafından 1961 yılında Volkswagen’e ait çoğunluk kamu hissesinin küçük yatırımcılara öncelik verilerek halka arzı ile başlamıştır.¹⁰⁵

Özelleştirme kavramının temelinin, Peter Drucker tarafından 1969 yılında “*The Age of Discontinuity*” isimli kitabında ortaya konulduğu, *reprivatization* kavramının ilk

¹⁰³ Aktan ve Dileyici, s.30

¹⁰⁴ Roger G. Noll, “Notes on Privatizing Infrastructure Industries: A Review of Economics Research” World Development Report 2001: Institutions for Markets, 2000, <http://www.antitrustinstitute.org/sites/default/files/State%20Owned%20Enterprises.pdf> (03.03.2015)

¹⁰⁵ William L. Megginson, Robert C. Nashand Matthiasvan Randenborgh, “The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: an International Empirical Analysis” *Estudios de Administracion*, 5 (1):43-101, 1998, s.44

olarak “*denationalizaiton*” başka bir ifadeyle, özel sektörde yer alırken zamanla kamulaştırılan işletmelerin yeniden özel sektöre bırakılması anlamında kullanıldığı ifade edilmekte, ancak sözcüğün kullanımı daha eskiye dayanmaktadır. Özelleştirme (*privatization*) ve yeniden özelleştirme anlamına gelen “*reprivatization*” kavramları “bir işletme ya da endüstrinin mülkiyet ve kontrolünün kamudan özel sektöre geçmesi olarak 1961 yılında basılan “*Webster’s Third New International Dictionary of the English Language Unabridged*” isimli sözlükte tanımlanmıştır.¹⁰⁶

Özelleştirme kamu sorumluluğunun, kısmen ya da tümüyle özel sektöre aktarılarak, hükümet bürokrasisinin azaltılması ve özel sektörün sorumluluğunun artırılmasının bir adımıdır. Özelleştirme bir mülkiyet değişimidir ve devletin ekonomiye müdahale araçlarının ve yönetimdeki ağırlığının değişimini kapsar.¹⁰⁷ Başka bir tanımlamada özelleştirme; mülkiyet aktarımının yanında yönetimin ve yönetim kurallarının değişmesi, sermayenin ve yeni teknolojilerin değişik şekillerde transferidir.¹⁰⁸

Genel anlamda özelleştirme reel ve finansal varlıkların özel sektöre satılmasıdır. Bazı durumlarda kısmi özelleştirme piyasaya girişlerdeki engellerin kaldırılarak yani deregülasyon ile tekel durumundaki kamu işletmelerinin monopol gücünün azalması ve bunların özel işletmeler ile rekabet edecek duruma gelmesidir.¹⁰⁹ Özelleştirme devlet ve sivil toplumun üretim ve gelir dağılımındaki rollerinin yeniden belirlenmesidir. Calva ve Sheshinski özelleştirmeyi makro ve mikro özelleştirme olarak sınıflandırmıştır. Makro özelleştirme geçiş ekonomilerindeki hükümetlerin siyasi bir kararlar, ülkenin tüm ekonomiyi, belirli bir bölgeyi ya da endüstriyi özelleştirmesidir. Bu şekilde oluşan piyasa rekabeti ile devletin gelirlerinin artırılması ve sosyalist ekonomiden liberal ekonomiye geçiş hedeflenir. Mikro özelleştirme ise ne zaman ve nasıl sorularına cevap verilerek, işletme içerisindeki yönetici ve çalışanlar tarafından firma düzeyinde gerçekleşen özelleştirmedir.¹¹⁰ Özelleştirme kavramı dar ve geniş

¹⁰⁶ Germa Bel, “Retrospectives: The Coining of Privatization and Germany’s National Socialist Party” *Journal of Economic Perspectives*, 20 (3):187-194, 2006, s.188

¹⁰⁷ Marko Köthenbürger, Hans-Werner Sinn and John Whalley, *Privatization Experiences in the European Union*, MIT Press, Cambridge, 2006, s.10

¹⁰⁸ Beatrice Hibou, *Privatising The State*, Hurst & Company Ltd., Londra, 2004, s.47

¹⁰⁹ D.G. McFetridge, *The Economics of Privatization*, C.D. Howe Institute, Toronto, 1997, s.3

¹¹⁰ Eytan Sheshinski and Luis F. Lopez-Calva, “Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence” *CESifo Economic Studies*, 49 (3):429-459, 2003, s.430-431

anlamda ele alınabilir.¹¹¹ Dar anlamda özelleştirme, sadece kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyet ve yönetiminin özel kesime devrini ifade etmektedir. Geniş anlamıyla özelleştirme ise kamu işletmelerinin ticarileşmesini, rekabetin ve serbestleşmenin artırılmasını, kamu hizmetlerinin özel sektöre ihale edilmesini, kamu sektörünün özel sektörden yönetici kiralamasını, kamu hizmetlerinin sunumunda danışmanlık hizmetinden yararlanılmasını ve imtiyaz haklarının özel kişi veya kurumlara devrini içermektedir.¹¹²

Devleti hiçbir faaliyete karıştırmayacak şekilde aradan çıkarma, kamuya ait varlık ve değerleri özel şahıslara satma işlemidir. Kamulaştırmanın tersi olarak tanımlanabilir.¹¹³ Başka bir tanımlama ise şu şekildedir: Özelleştirme iktisadi, mali, sosyal ve siyasal nedenlerle milli ekonomi içerisinde kamu kesimi iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılması veya tamamen ortadan kaldırılmasına yönelik yapılan uygulamalar bütünüdür. Ekonomide piyasa güçlerinin hakim olmasını sağlayacak ve devletin iktisadi etkinliğini azaltacak iktisat politikalarını kapsayan bir şemsiye kavram görünümündedir.¹¹⁴

Özelleştirme, karar veren yönetimin arzu ettiği şekilde gerçekleştirebileceği bir eylem değildir ya da olmamalıdır. Başka bir ifadeyle, hukukun temel ilkelerine bağlı olan, ekonomik ve sosyal gelişmeyi, toplumun refahını şiddete başvurmadan demokrasinin genel kuralları içinde sağlayan bir anlayışın ürünüdür. Dolayısıyla, genel kabul gören özelleştirme ilkeleri aşağıdaki gibi sıralanabilir;¹¹⁵

- Özelleştirme, sosyoekonomik yaşamda ani ve çarpıcı değişiklikler oluşturmayacak şekilde gerçekleştirilmeli, hatta sosyal bir görüş birliğine dayanmalıdır,
- Özelleştirme, kurumun gerçek değeri üzerinden yapılmalıdır,

¹¹¹ Coşkun Can Aktan, *KİT Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme Stratejisi: Türkiye İçin Bir Model ve Stratejik Planlama Önerisi*, TİSK Yayınları, Ankara, 1995, s.7

¹¹² Filiz Giray, *Telekomünikasyon Sektörü ve Özelleştirme*, Ezgi Yayınları, Bursa, 2003, s.

¹¹³ Ali Ceylan ve Melek Vergiliel, *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa, 1989, s.65

¹¹⁴ Coşkun Can Aktan, *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, Anadolu Matbaacılık, İstanbul, 2002, s.84

¹¹⁵ Recep Kök, *KİT Özelleştirme Modelleri ve Türkiye Üzerine Bir Uygulama*, Atatürk Üniversitesi Basımevi, Erzurum, 1993, s.80-81

- Özelleştirmede ön hazırlıklar ayrıntılı bir şekilde değerlendirilerek çok iyi yapılmalıdır,
- Özelleştirme, ülkenin ekonomik dengeleri göz önünde bulundurularak yapılmalı, herhangi bir dış güç tarafından zorlanma sonucu yapılmamalıdır,
- Tekel durumunda olan kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesinde, özel sektör aracılığıyla, tekeli anlayışın devamının önüne geçecek koşullar hazırlanmalıdır,
- Özelleştirmenin, fiyatları artırması ya da ürün kalitesini bozmasını engelleyecek önlemler alınmalıdır.

Özelleştirmenin, temelde devletin ekonomik faaliyetlerini en aza indirgemeyi hedeflediğinden hareketle başlıca amaçları aşağıdaki şekilde sıralanabilir;¹¹⁶

- Devletin ekonomideki endüstriyel ve ticari etkinliklerinin minimum düzeye indirilmesi,
- Rekabet temelli piyasa ekonomisinin yaratılması,
- Devlet bütçesindeki kamu iktisadi teşebbüslerinin finansman yükünün azaltılması,
- Sermaye piyasasının geliştirilmesi ve açığındaki tasarrufların ekonomiye kazandırılması ve bu yolla sağlanacak kaynakların altyapı yatırımlarına yönlendirilmesi,
- Piyasa ekonomisine geçişle beraber, ekonomik serbestliklerin arttırılmasıyla, büyümeye ivme kazandırılması,
- Mal ve hizmetlerdeki kalite ve miktar çeşitliliğinin arttırılması,
- Kamu ve özel sektör işletmeleri arasındaki dengenin değiştirilmesi,
- Yabancı yatırımlarla uluslararası ekonomik ve politik ilişkilerin güçlendirilmesi,
- Verimliliğin arttırılması,

¹¹⁶ Güneri Akalın, *Türkiye'de Ekonomik-Politik Kriz ve Piyasa Ekonomisine Geçiş*, Akçağ Yayınları, Ankara, 2002, s.207-208

- Devlete yük olan ve bütçe açıklarının artmasında önemli bir etken olan kamu iktisadi teşebbüslerinin devlet üzerindeki yükünün ortadan kaldırılması ve bu kuruluşlardaki siyasi tercihlili istihdam politikasının engellenerek verimli çalışan kurumlar haline getirilmesi.

Yukarıda belirtilen amaçlar doğrultusunda özelleştirme genel olarak; bütün dünya ülkelerinde özel sektörün ağırlıkta olduğu ve liberal piyasa ekonomisinin düzgün bir şekilde işlediği bir yeniden yapılanmayı amaçlamaktadır.¹¹⁷

2.1.2. Özelleştirme Nedenleri

Özelleştirmenin dönemlere ve ülkelere göre değişen çeşitli amaç ve nedenleri vardır. Genel olarak özelleştirme politik tercihlere dayanır. İleri düzeyde demokratik kurumlara sahip bulunan ülkelerde zaman zaman uygulamaların gereği olarak özelleştirmeler de olabilmektedir. Temelde özelleştirmenin işletmecilik açısından gerçekçi mantıkları olabilir. Özellikle gelişmeleri belli bir aşamaya ulaşmamış ülkeler kendi koşullarında sınırlı olan kaynaklarının kullanımına rasyonel olarak yaklaşarak özelleştirme hususunda gerçekçi adımlar atabilirler.

2.1.2.1. Ekonomik ve Mali Nedenler

Devletin temellerinden “sosyal devlet” ilkesi gereklerini yerine getirmek üzere derinleşen ve her zaman artan sosyal ihtiyaçları karşılamaya çalışmak devlet açısından bir zorunluluk olarak görülmekte ve bu bağlamda da devletin giderleri devamlı artma eğilimi gösterecektir. Devlet bir yandan sosyal amacını yerine getirirken diğer yandan da günlük ekonomiye egemen olmak isteği ile birtakım yatırımlara ve teknoloji transferlerine ihtiyaç duymaktadır.¹¹⁸

İktidarların, toplumun talep ettiği hizmetlerdeki artışına rağmen, devletin bunları karşılayacak yeterli gelirinin olmaması önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durumun önüne geçilmesi için özelleştirme, iç veya dış kaynaklardan borç almadan ve vergi yükünü arttırmadan daha avantajlı bir durum sergilemektedir. Bu

¹¹⁷ S. Rıdvan Karluk, *Türkiye’de KİT’ler ve Özelleştirme*, Esbank Yayınları, İstanbul, 1994, s.126

¹¹⁸ Özhan Çetinkaya, *Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme*, Ekin Yayınları, Ankara, 2001, s.75

suretle, kamu sektörünün yükü azalacak, enflasyonla mücadelede de başarı sağlayacaktır. Diğer taraftan kamu iktisadi teşebbüslerinin özel sektöre satılması ek gelir getirecek, vergi yükü artmadan, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine imkan tanıyacaktır. Zira uzun zamandır verimsiz, düşük teknolojiyle zararına çalışan, hazinenin finansman yükünü arttıran bu kuruluşlar, tümüyle ya da kısmen satılarak devlete kaynak oluşturulmalı, gelir sağlanmalıdır. Bu suretle, vergi gelirlerinin yetersiz olduğunda Merkez Bankası fonlarından karşılanan finansman, enflasyona da neden olmayacaktır. Bu gerekçelerle KİT'lerin özelleştirilmesiyle kamu kesiminin finansman yükünün azalacağı düşünülmektedir.¹¹⁹ Özelleştirmenin bir diğer mali nedeni de özel mülkiyet ve özel teşebbüsün geliştirilmesi yoluyla milli ekonomi içinde özel sektör işletmelerine daha çok ve daha yapıcı bir yaklaşım sağlamaktadır. Bu da devletin yükünü hafifletip, mali durumunu rahatlatacaktır.

Özelleştirmenin temel gerekçesi milli ekonomiyi içindeki piyasa payını kamu ekonomisi aleyhine genişletmek ve piyasa ekonomisinin işleyişini sağlamak olur.¹²⁰ Ekonomik hedefleri gerçekleştirmek için ortaya çıkmış özelleştirmenin doğal olarak en önemli amacı ekonomiktir. Serbest piyasa ekonomisini güçlendirme, ekonomide verimliliği artırma, gelir dağılımını iyileştirme, sermaye piyasasını geliştirme gibi genel amaçlarla, kamu tekelinin ortadan kaldırıp rekabete olanak sağlamak ve kamunun dış finansman ihtiyacını azaltmak gibi özel amaçlardan söz edilebilir.¹²¹ Özelleştirmeden beklenen temel amaç ulusal ekonomiyi serbest piyasa kurallarına göre yönetmek, kamu kuruluşlarından daha etkin ve verimli çalışan özel işletmelerin sayısını piyasada arttırarak toplumsal refahı geliştirmektir. Özelleştirmenin piyasa mekanizmasını güçlendirmesi ve işlerlik kazandırması fonksiyonu, devletin kontrolünü azaltan, geniş anlamdaki özelleştirme yöntemleri ile gerçekleştirilebilmektedir. Bu bağlamda, özelleştirme politikalarının politik, finansal ve ekonomik çok yönlü ve genellikle birbirlerini tamamlayıcı ancak bazen de birbirleriyle çelişmeye müsait çok sayıda nedenleri ya da hedefleri bulunmaktadır.¹²²

¹¹⁹ İlhan Baytan, *Özelleştirme*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999, s.32

¹²⁰ Haluk Tandırcıoğlu, "Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme" *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4 (3):198-226, 2002, s.199

¹²¹ Vedat Akman, Erdoğan Alkin ve Arzu İmren, *Türkiye'de Özelleştirme*, Alfa Yayınları, İstanbul, 1996, s.52

¹²² Özhan Çetinkaya, *Türkiye'de Kamu İşletmeciliği ve Özelleştirme*, Ekin Basım Yayın, Bursa, 2012, s.52-53

2.1.2.2. Sosyal Nedenler

Bir ülkede sosyal barışın sağlanması ve korunması, toplumsal amaçların önceliklerindedir. Bunun yerine getirilmesi ise, büyük ölçüde gelir dağılımının adaletli olmasına ve minimum gelir düzeyinin belli bir noktanın altına düşmemesine bağlı olmaktadır.¹²³ Gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerde farklı düzeylerde de olsa, gelir ve servetin dağılımında dengesizlikler söz konusudur. Toplumda mevcut gelir ve servetin yeniden dağılımının sağlanması için özelleştirme de bir politika aracıdır. Siyasal kadrolaşma ile gereğinden fazla insan istihdam edilmesi maliyetleri arttırdığı gibi, toplumda da sosyal barışı bozucu etki de yapabilir. Özelleştirme ile bu olumsuzlukların önüne geçilmek istenebilir.

Gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde farklı düzeylerde de olsa gelir dağılımı dengesizliği bulunmaktadır. Toplumda yaşayan insanların, ülkenin zenginliklerinden aynı oranda pay aldığı hemen hemen hiçbir ülke yoktur. Bu durum da sosyal çatışmaya yol açmaktadır.¹²⁴ Bu ve benzeri durumların yaşanmaması için özelleştirme sosyal neden olarak da görülebilir.

Bu aşamada önemli olan, kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilirken paylarının bu kurumlarda çalışanlara dağıtılarak gelir ve servet paylaşımında denge oluşturmaya çalışmaktır. Bu suretle, mülkiyetin kamu sektöründe yoğunlaşması bireysel özgürlüğün temel unsuru olan mülkiyet hakkına bir devlet müdahalesi olarak kabul edilirken, mülkiyet hakkının kullanımının yaygınlaştırılması, demokratik rejimin varlığı ve sürekliliği olarak değerlendirilecektir. Özel mülkiyetin yaygınlık kazanması, demokrasinin güçlenmesi, emek geliri dışında işletmelerden de gelir sağlayacak bireylerin oluşturulması için özelleştirme yoluyla kamu iktisadi teşebbüsleri hisse senetleri, geliri düşük halka satılmalıdır. Pay senetleri satışının öncelikle çalışanlara, küçük birikim sahiplerine yapılması ve satın alınan bu senetlerin kişilerin ellerinde kalmasının sağlanması, yüksek gelirli kişilerin ellerinde toplanmasının önlenmesi bu amacın gerçekleşmesinde dikkat edilmesi gereken noktalardır.¹²⁵

¹²³ Yaşar Uysal, "Gelir Dağılımı Türleri Arasındaki İlişkiler Perspektifinde Türkiye'de Gelir Dağılımının Düzenlenmesine Yönelik Öneriler" *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2:248-292, 2007, s.248

¹²⁴ Metin Kilci, *KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması*, DPT Yayınları, Ankara, 1994, s.78

¹²⁵ Coşkun Can Aktan, *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, Anadolu Matbaacılık, İstanbul, 2002, s.89

2.1.2.3. Siyasal Nedenler

Özelleştirmenin gerçekleştirilebilmesi için öncelikle siyasi otoritenin irade ve kararı belirlenmelidir yani özelleştirme aslında bir siyasi tercih sorunudur. Özelleştirmenin kabul ettiği liberal düşünceye göre devlet, ekonomik tercihlere müdahaleden uzak durmalı, tüm ekonomik aktiviteler, şartlar imkan tanıdığı takdirde özel teşebbüs tarafından gerçekleştirilmelidir. Zira devletin ekonomik yaşama müdahaleleri arttıkça bireysel özgürlükler sınırlandırılmaktadır. KİT'lerin özel mülkiyete devri ile bu müdahaleler azalacak, özel mülkiyet yaygınlaşacak ve özelleştirmenin ekonomik amacının doğru işlemesine olanak verilecektir. Siyasal tercihleri ülkenin siyasi yapısına bağlı olarak iktidara gelen hükümetler belirler ve uygularlar. Bu noktada iktidara geliş amaçları yerine getirme aracı olan hükümet programları ile de özelleştirme yoluna başvurulmaktadır.¹²⁶

2.1.2.4. İdeolojik Nedenler

Özelleştirme politikalarının ideolojik boyutu, ekonomik boyutu ile yakından ilişkilidir. Özelleştirmenin ideolojik ya da sistem dönüşümünü içeren boyutu, toplumun uzun vadeli dönüşümünü gerçekleştirmeyi ifade etmektedir. Özelleştirme politikaları, İngiltere ya da eski merkezi planlı ekonomilerde olduğu gibi mülkiyet ilişkilerinin değişimi yoluyla ekonomik ve sosyal yapının değişimine yol açmaktadır.¹²⁷ Özelleştirme, devletçilikten veya sosyalizmden, piyasa ekonomisine geçiş aracı olarak kullanılmaktadır.

Sosyalizme geçişte özel mülkiyet kamulaştırılırken, devletçilikten piyasa ekonomisine geçişteki ilk aşama ise özelleştirme olmaktadır. Özelleştirmenin devletin ideolojik yapısını değiştireceğini ifade edenlere karşılık, devlet mal/hizmet sunucusu olarak değil, sunulmasını kolaylaştıracak şekilde örgütlenmelidir savı öne sürülmektedir.¹²⁸ Bir toplumda mal ve hizmetlerin sunulması birçok şekilde olabilir. Devletin mal ve hizmet sunumu bunlardan sadece biridir. Gelişmiş ekonomilerde ve

¹²⁶ Hulki Cevizoğlu, *Özelleştirme*, Beyaz Yayınları, İstanbul, 1998, s.52

¹²⁷ H. Yasemin Özügürlü, "Eski Merkezi Planlı Ekonomilerde Özelleştirme: Rusya Örneği" *COMU Yönetim Bilimleri Dergisi*, 3 (1):149-159, 2005, s.153

¹²⁸ Şennur Sezgin, "Piyasa Ekonomisinin Şartları ve Özelleştirme" *Sakarya Üniversitesi Akademik İncelemeler Dergisi*, 5:154-171, 2010, s.163

gelişmekte olan ekonomilerde uygulanan özelleştirme politikaları, ekonomi içinde piyasa mekanizmasının gelişimine hizmet ederek, üretim araçları mülkiyetinin özel sektör lehine yeniden dağılımını gerçekleştirmenin bir aracı olarak kullanılmaktadır.

Bireysel iradenin üstünlüğü nedeniyle toplumdan ve devletten gelecek her türlü baskının bertaraf edilmesi istenmiştir. Devletin ekonomik ve siyasi hayattaki rolü yeniden belirlenmiş ve devleti güvenlik, adalet gibi geleneksel işlevlerine döndürme aracı olarak da özelleşme benimsenmiştir. Bu yaklaşımla özelleştirme siyasal bir boyut kazanmıştır.¹²⁹ İdeolojik olarak özelleştirmeden, liberalizmi yerleştirmenin ve kurumsallaştırmanın son adımı olarak söz edilmektedir.

Demokrasinin sağlanması ve devamı özelleştirme taraftarlarının en güçlü ideolojik nedenlerinden biridir. Burada öne çıkan çelişki ise, sosyalist ideolojinin savunucuları demokratikleşme için devletleşmeyi benimserken, kapitalist ideolojinin taraftarları ise özelleştirmeyi seçmektedir.¹³⁰ Demokrasiyi sağlamak özelleştirme taraftarlarının en güçlü ideolojik gerekçelerinden biridir. Özelleştirmenin devletin ideolojik yapısını değiştireceğini ifade edenlere karşılık, devlet mal ve hizmet sunucusu olarak değil, mal ve hizmetlerin sunulmasını kolaylaştıracak şekilde örgütlenebilir.

2.2. ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ

Özelleştirme yöntemlerini genel olarak, dar anlamda mülkiyetin transferini içeren yöntemler ile mülkiyetin transferini içermeyen yöntemler olarak sınıflandırabiliriz. Bu yöntemlerden hangisinin kullanılacağı ise ülkeden ülkeye ya da sektörden sektöre farklılık göstermektedir.¹³¹ Özelleştirme tercihleri, öncelikle amacı olmak üzere, özelleştirilecek kuruluşun faaliyet gösterdiği sektör, finansal yapı, sahip olduğu teknoloji, kârlılık gibi niteliklere göre değişmektedir.

Telekom hizmetlerinin özelleştirilmesinde mülkiyetin kısmen ya da tamamen transferini içeren blok satış ya da halka arz ile özelleştirme daha yaygın iken posta hizmetlerinde, piyasanın rekabete açılması ve şirketleştirme ile yönetim sözleşmesi gibi uygulamalara gidilmektedir. Enerji sektöründe üretim ve dağıtım hizmetleri birbirinden

¹²⁹ Yusuf Alper, *İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme*, Sağlık-İş Yayınları, Ankara, 1994, s.32-50

¹³⁰ Alper, s.32-33

¹³¹ Aktan ve Dileyici, s.59

ayrı yöntemlerle özelleştirilmektedir. Üretim birimi kısmen ya da tamamen özelleştirilirken elektrik dağıtım birimleri imtiyaz, kiralama vb. yöntemlerle özelleştirilmektedir. Doğal gaz sektöründe kiralama yöntemi yaygındır. Ulaşım hizmetlerinde yap-işlet-devret modeli, şirketleştirme ve ihale yöntemleri yaygın iken; su, kanalizasyon, çöp toplama hizmetleri belediyeler tarafından ihale ve kiralama yöntemleri ile özel sektörden hizmet satın alınarak özelleştirilmektedir.¹³² Mülkiyeti elden çıkarmadan gerçekleşen özelleştirmeler satışlar öncesi ara bir adım ya da kamu işletmeleri için özelleştirmeye giden yol olarak tanımlanabilir.

KİT sorununun çözümü yanında sermaye piyasasını geliştirmek, işçi ve yöneticileri mülkiyete ortak etmek, tasarrufların hisse senedine yönelmesini teşvik etmek, kârsız kuruluşları devlet şemsiyesi altından çıkarmak ve böylece hazinenin yükünü bir parça azaltmak amaçlanıyorsa, bunların özelleştirmenin uygun bir yöntemini bulmak gerekir.¹³³ Nasıl bir özelleştirme yönteminin uygulanacağı, özelleştirilecek kamu iktisadi teşebbüsünün durumuna ve özelleştirmeden beklenen amaca da bağlıdır. Belli bir yönteme ağırlık vermek yerine, çeşitli yöntemlerin konjonktüre göre uygulanması daha yararlı bir yol olabilir. Özelleştirmede hangi yöntem kullanılırsa kullanılsın, tam bir özelleştirmeden söz edebilmek için mutlaka kamu iktisadi teşebbüsünün en az % 51'lik hisse payının özel mülkiyete geçmesi gerekir. Ayrıca yönetimin mutlaka özel kesimin elinde olması, tam bir özelleştirme için kaçınılmazdır.¹³⁴ Özelleştirmede hangi yöntemin uygulanacağı genellikle özelleştirilecek kuruluşun yapısına, ilgili yasal hükümlere ve özelleştirmede hangi amaca öncelik verildiğine bağlıdır.¹³⁵ Bir ekonomide özelleştirme yöntemlerinden hangisinin uygulandığı, ülkenin genel ekonomik şartlarına, sermaye piyasasının durumuna, özelleştirilecek teşebbüsün niteliğine, teşebbüsün içinde bulunduğu mali şartlara, özelleştirmenin amaçlarından hangisine ağırlık verileceğine bağlıdır.¹³⁶ Özelleştirme, hizmetlerin üretimi, finansmanı, fiyatlandırması, yönetimi ve mülkiyeti gibi farklı alanlarda söz konusu almaktadır. Buna bağlı olarak özelleştirme yöntemleri de çeşitlilik göstermektedir.

¹³² Aktan ve Dileyici, s.59-60

¹³³ Rıdvan Karluk, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, Esbank Yayınları, İstanbul, 1994, s.136

¹³⁴ Kilci, s.83-84

¹³⁵ Muzaffer Demirbaş ve Musa Türkoğlu, "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi" *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 7 (1):241-264, 2002, s.247

¹³⁶ Karluk, s.136

Kamu kuruluşlarının tüm hisseleri veya sahip olduğu bir kısım hissesinin doğrudan halka, tek bir alıcıya, o kamu kurumunda çalışanlara, yöneticilere veya kurumsal alıcılara satılması da mümkündür. Satışta alıcı bazında hisse miktarı sınırlandırılabilir, belli gruplara altın hisse verilebilir, belli gruplara indirim ve ayrıcalıklar uygulanabilir. Ülke güvenliğine zarar verecek gelişmelerin önlenmesi, kamu çıkarlarının gözetilmesi, az gelişmiş yörelerin gelişmesi ve üretimin devamlılığının sağlanması gibi konularda devlet adına tek bir hisse tahsisi (altın hisse) ile yönetim kurulunda bu kararlar üzerinde devlete söz hakkı verilebilen yöntemde kullanılmaktadır.¹³⁷ Ancak doktrinde özelleştirmenin geniş anlamda tanımı oldukça kapsamlı olduğundan, özelleştirme yöntemlerinin sınıflandırılmasında tam bir görüş birliğine varılamamıştır. Her ne şekilde olursa olsun, amaç özelleştirme ise en verimli yöntemin seçilmesi hem milli ekonomiye fayda, hem de toplumsal açıdan kabul görmelidir. Özelleştirme yöntemleri sınıflandırılmasının, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) tarafından yapılandırılan farklı bir şekilde, mülkiyet devrini ön plana alan ya da almayan özelleştirme yöntemleri olarak da sınıflandırılabildiği görülmektedir.¹³⁸

2.2.1. Satış Yöntemi

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanuna göre satış; “Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleriyle varlıklarının mülkiyetinin kısmen veya tamamen bedel karşılığı devredilmesi ya da bu kuruluşların hisselerinin tamamının veya bir kısmının kuruluşların içinde buldukları şartlar da dikkate alınarak yurt içi ve yurt dışında, halka arz, gerçek ve/veya tüzel kişilere blok satış, gecikmeli halka arzı içeren blok satış, çalışanlara satış, borsada normal ve/veya özel emir ile satış, menkul kıymetler yatırım fonları ve/veya menkul kıymetler yatırım ortaklarına satış veya bunların birlikte uygulanması yoluyla bedel karşılığı devredilmesi satış yönteminin içeriğini oluşturmaktadır” (madde 18/a).¹³⁹ Varlık satışı ile

¹³⁷ İsmail Destan, “Özelleştirme Uygulamalarında İhale İşlemleri” *Dış Denetim Dergisi*, 2:44-56, 2010, s.51

¹³⁸ Işıl Fulya Orkunoğlu, “Özelleştirme ve Alternatifleri” *Akademik Bakış Dergisi*, 22:1-22, 2010, s.4-5

¹³⁹ 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, R.G. Tarihi: 27.11.1994, R.G. Sayısı: 22124, www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4046.doc (06.03.2015)

özelleştirmeye konu olan birim, kuruluşun bir fabrikası veya işletmesi olabileceği gibi, arazi, arsa, bina veya kayıtlı taşınır mallar da olabilmektedir.

Kamu kuruluşlarının aktiflerinin blok halinde kısmen ya da tamamen satışa arz edildiği bu yöntemde devredilen hisse miktarı genellikle şirkette yönetimin kontrolünü sağlayan büyüklükte olmaktadır. Ancak zaman zaman yönetimde kontrol hakkı vermeyen blok hisse satışları da yapılabilmektedir. Bu tür uygulamaları genellikle yatırım fonları talep etmektedir.¹⁴⁰ Çok büyük sermayeye sahip bir kamu işletmesinin bir özel kişi ya da kurumun almasının zorluğu sebebiyle doğrudan satış yönteminin uygulanabilmesi için özelleştirilecek kamu kuruluşunun gerek sermaye gerekse aktifler bakımından çok büyük olmaması ve işletmenin mali performansının çok iyi olması gerekmektedir.¹⁴¹

Yöntemin en önemli avantajı özelleştirmenin çabuk gerçekleştirilmesidir. Etkin uygulama şartlarında olumlu sonuçlar elde edilmesi mümkün olan bu yöntem özellikle satış fiyatının tespitinde karşılaşılan sakıncalar nedeniyle ve milli gelirin adaletsiz dağılımına yol açtığı gerekçeleriyle eleştirilmektedir. Yönteme ilişkin bir başka eleştiri ise satışta subjektif değerlendirme payının mevcut olmasıdır. Ayrıca özelleştirme amaçları içerisinde belirtilen sermaye piyasasının gelişmesi, yaygın mülkiyet ortaklığı ve küçük tasarrufların hisse senetlerine kanalize edilmesi gibi özelleştirmeden beklenen faydaları sağlamaktan uzak olması yöntemin en önemli dezavantajlarından biri olarak kabul edilmektedir.¹⁴² Satış yöntemi ile yapılan özelleştirmelerde, bireylerin ve özel kuruluşların yeterli satın alma gücü isteğinin olması önemli bir unsurdur. Bu yöntem dünyada en çok kullanılan yöntemdir.¹⁴³

2.2.2. Finansal Kiralama

Özelleştirmede bazı durumlarda, satış yönteminin uygulanmasından önce KİT'lerin finansal yapılarının iyileştirilmesi ve satışa sunulur bir duruma getirilmesi

¹⁴⁰ Güven Delice, *Özelleştirmenin Nedenleri, Amaçları ve Yöntemleri*. (Ed. C. Yavilioğlu, G. Delice, O. Özsoy) *Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları: Teorik ve Tarihsel Bir Perspektif*, T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Ankara, 2010, s.52

¹⁴¹ Demirbaş ve Türkoğlu, s.248

¹⁴² TÜSİAD, *Özelleştirme, KİT'lerin Halka Satışında Başarı Koşulları*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 1986, s.88

¹⁴³ Şenay Gökbayrak, *Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 2003, s.43

için kiraya verilmesi gerekmektedir. Bu yöntem daha fazla, özelleştirilmesi planlanan KİT'lerin finansal yapılarını iyileştirmek ve böylece özelleştirmeye hazır hale getirmek için uygulanmaktadır. Avrupa Finansal Kiralama Birliği, özelleştirme ile aradaki farkı ortaya koyacak biçimde tanımını şöyle yapmıştır; “finansal kiralama, belirli bir süre için kiralayan ve kiracı arasında düzenlenen, üreticiden, kiracı tarafından seçilip kiralayan tarafından satın alınan malın mülkiyetini kiralayanda, kullanımını ise kiracıda bırakan bir sözleşmedir.”¹⁴⁴ Kiralanan malın kullanımı belirli bir kira karşılığında, belirli bir süre için kiracıya bırakılmaktadır.

Mülkiyet aktarımını öngörmediği için gerçek bir özelleştirme yöntemi olarak değerlendirilmeyen finansal kiralama ile özel kesime devredilecek kamu iktisadi teşebbüslerinin mali yapıları güçlendirilebilir, serbest piyasa şartlarına göre çalışacak duruma getirilebilir.¹⁴⁵ Türkiye’de de hukuki bir temele dayanan finansal kiralama¹⁴⁶ alanında faaliyet gösterecek şirketlerin, pay senetlerinin tümü ada yazılı olmak üzere anonim şirket biçiminde kurulmaları zorunludur. KİT'lere ait fabrika binaları, makine, teçhizat, ulaştırma araçları gibi menkul ve gayri menkul mal varlıkları sözleşme ile belli bir süre (yasada en az dört yıl denilmektedir) ve tespit edilen bedel karşılığında özel şirketlere kiralanmasını belirten bu yöntemde sözleşme ile mülkiyet devri söz konusu değildir ve malın mülkiyetini kiralayanda, kullanımını ise kiracıda bırakan bir sözleşmedir. KİT'lerin, sözleşmeye konulması koşuluyla, belli olan sürelerin sonunda kiracı tarafından satın alınması imkânı olan bu yöntem, uygulamada çoğunlukla hizmet kurumları için uygun bir yol olarak benimsemektedir.

2.2.3. Yönetim Devri

İşletme sözleşmesi yöntemi olarak tanımlanan bu yöntemde kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetimi özel sektöre transfer edilmektedir. İmzalanan sözleşmelere eklenecek bir madde ile belli sürelerin sonunda KİT'in kendisi de şirket tarafından satın alınabilmekte, bununla birlikte yöntem olarak bu transferin mutlaka yapılması gerekmemektedir. Devletin kamu işletmelerindeki mülkiyet hakkını saklı tutarak sadece

¹⁴⁴ Mehmet Murat Akbelen, “Sağlık Hizmetlerinde Özelleştirme ve Isparta İli Üzerinde Bir Araştırma” Yüksek Lisans Tezi, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, 2007, s.20

¹⁴⁵ Akbelen, s.20

¹⁴⁶ 3226 Sayılı Finansal Kiralama Kanunu, R.G. Tarihi: 28.06.1985, R.G. Sayısı: 18795, https://www.alomaliye.com/finansal_kiralama_kanunu.htm (06.03.2015)

yönetimin özelleştirmesidir. Bu yöntem daha çok Avrupa ülkelerinde kullanılmaktadır. Yönetimin devri yöntemi ile gerçekleştirilecek olan özelleştirmenin başarılı olabilmesi için bu işlemleri gerçekleştiren kuruluşların güçlü ve deneyimli olması gerekir. Daha çok turizm, sağlık hizmetleri, şehir içi toplu taşımacılık hizmetlerinde faaliyette bulunan kamu kuruluşlarının özelleştirilmesinde uygulanabilecek bir yöntem olarak kabul edilmektedir.¹⁴⁷ Ayrıca havaalanları ve atık su ünitelerinin özelleştirilmesinde kullanılmaktadır.

Türkiye’de 2983 sayılı kanunla¹⁴⁸ yönetimin devri yöntemi bir müessese olarak Türk hukuk mevzuatına girmiş bulunmaktadır. İşletme hakkı devri adı verilen bu müessese ayrıntılı olarak kamu ortaklığı fonu yönetmeliğinde düzenlenmiştir. 2983 sayılı tasarrufların teşviki ile kamu ortaklığı yönetmeliğine göre işletme hakkı yurt dışındakiler de dâhil olmak üzere kamu iktisadi girişimlerine ait müessese, bağlı ortaklık ve işletmelerin mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla belirli bir bedel karşılığında belli bir süre ve şartlar dâhilinde gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilmesi demektir.

2.2.4. İhale

Bu yöntemde devlet, kamusal mal ve hizmetlerin arzını, açılacak bir ihale ile özel kişi ve kuruluşlara devretmektedir. Genelde hizmet sektöründe başvurulduğu için, mülkiyet transferini gerektirmeyen, sadece hizmet arzını özel kesime devreden bir yöntemdir.¹⁴⁹ İhaleyi kazanan kuruluş ihale konusu işleri yerine getirir ve karşılığını kamu kurumundan alır. Başka bir deyişle özel kesimin mal ve hizmet üretiminin kamu kesimine finanse edilmesidir.

Bu yöntem, sözleşme yapılacak kişi ve kuruluşları ihale yolu ile tespit ettiğinden, ihale almak isteyenlerin yaratacağı rekabet ortamıyla maliyetlerin düşmesi ve kalitenin iyileşmesiyle devletin mal ve hizmetleri kendi üretmesi yerine özel kesime aktarmasından yüksek düzeyde tasarruf sağlaması olanağı bulunmaktadır.

¹⁴⁷ A. Vural Örsdemir, *Üçüncü Binyılda Özelleştirme ve Yeni Yönetim Paradigması*, Kırıkkale Ticaret ve Sanayi Odası Yayınları, Kırıkkale, 2002, s.21

¹⁴⁸ 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, R.G. Tarihi: 17.03.1984, R.G. Sayısı: 18344 [http://www.ekanun.net/kanunlar/kanunlar/2983-sayili-kanun/\(06.03.2015\)](http://www.ekanun.net/kanunlar/kanunlar/2983-sayili-kanun/(06.03.2015))

¹⁴⁹ Recep Kök, *Özelleştirme ve KİT’ler*, Dergah Yayınları, İstanbul, 1995, s.108

Ülkemizde de özellikle 1980'den sonra belediyeler tarafından yol, cadde, sokak yapımı, parkların düzenlenmesi vb. hizmetlerde yoğun bir şekilde bu yönetime başvurulmaktadır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu¹⁵⁰ ile ülkemizde genel ve katma bütçeye dahil dairelerin, il özel idareleri ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, danışmanlık vb. işlerini özel kesime yapturmaları mümkündür.

İhale yönetimi ile, hizmette kalitenin artırılması, hükümet üzerindeki yönetsel yükün azaltılması, ölçek ekonomisinin olmadığı alanlarda kaynakların etkin kullanılması ve verimliliğin yükseltilmesi mümkün olabilmektedir. Diğer taraftan, uzun dönemli sözleşmeleri gerçekleştirmek, özel sektör şirketini teknelci durumuna getirerek kamusal maliyetlerin yükselmesine ve bazen de sosyal amaçların gerçekleştirilememesine neden olabilmektedir.

2.2.5. Ortak Girişim

Hukuken ve iktisaden kendi faaliyetlerini sürdürmekte olan iki veya daha çok ortağın belirli bir iş konusunda sürekli veya süreye bağlı bir şirket kurup, kurdukları bu şirkete kendi faaliyetlerini sürdürdükleri şirket üzerinden teknik, mali ve ticari destek sağlamak üzere kurdukları ortaklığa ortak girişim (*jointventure*) adı verilmektedir.¹⁵¹ Günümüzde ortak girişim çoğunlukla kamu-özel sektör işbirlikleri denilen ve kamu sektörü ve özel sektörün farklı şekillerde faaliyetini esas alan sözleşmelerle yürütülmektedir.

İktisadi alanda yeni yatırımlar yapmayı hedefleyen devlet işletmeleri, bu yatırımlarını yerli veya yabancı özel sektör işletmeleri ile kuracakları ortaklıklar ile gerçekleştirebilirler. Kamu sektörüne ait kuruluşlar doğrudan bir ortak girişim grubuna ortak olabileceği gibi kurulacak yeni bir şirket ile de ortaklığa katılabilmektedir. Bu yöntemle yapılacak özelleştirmelerde, devletin özelleştirilecek kuruluş üzerindeki etkinliği devam etmektedir.¹⁵²

¹⁵⁰ 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, R.G. Tarihi: 22.01.2002, R.G. Sayısı: 24648 [http://www.Mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.4734&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=\(06.03.2015\)](http://www.Mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.4734&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=(06.03.2015))

¹⁵¹ Ekrem Erdem, *Para, Banka ve Finansal Sistemler*, Detay Yayıncılık, Ankara, 2008, s.79

¹⁵² Güven Delice, *Özelleştirmenin nedenleri, amaçları ve yöntemleri*. (Ed. C.Yavilioğlu, G. Delice, O. Özsoy) *Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları: Teorik ve Tarihsel Bir Perspektif*, T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Ankara, 2010, s.61

2.2.6. Serbestleştirme

Bu yöntem ile devletin ekonomik sektörler üzerindeki sınırlandırmalarına, fiyat ve ücret denetimlerine yasal düzenlemeler ile son verilmektedir. Asıl amaç tüm sektörlerde sübvansiyonları ortadan kaldırmak, rekabet ortamını sağlamak ve ekonomide verimliliği ve kârlılığı artırmaktır. Türkiye’ de 24 Ocak 1980 istikrar programı doğrultusunda yürürlüğe konulan bu yöntem sistemli olarak ilk kez ABD’de uygulanmıştır.¹⁵³ ABD’de 1980’li yıllarda özellikle Reagan döneminde giderek yaygınlaşmış ulaştırma ve bankacılık gibi değişik sektörlerde uygulanmıştır. Türkiye’de ise mevduat faizlerini belirleme yetkisi hükümetten bankalara devredilmiş, evrensel hizmetlerin sunulduğu piyasalarda da, bu piyasaların kendine özgü özel durumlarının olanak sağladığı ölçüde serbestleştirme ve özelleştirme uygulamalarına yer verilmektedir.¹⁵⁴ Bu yöntemde, devlet kendisinin yürütmekte olduğu kamu hizmetlerinin yanında aynı hizmetin özel girişimciler tarafından yapılmasına izin vermektedir. Böylece tüketicilerin hizmetler konusunda en iyi şekilde tatmin olmaları amaçlanmaktadır. Böylece devletin ekonomideki payı daraltılmaya başlanmakta ve serbest piyasa ekonomisinin işleyişi içinde hizmetler sunulmaktadır.¹⁵⁵

Türkiye’de eğitim ve sağlık alanlarında kamunun yanında özel girişimin faaliyetlerine de öteden beri izin verilmektedir. Ayrıca, çay, elektrik ve tütün gibi alanlarda 1984’den sonra devlet tekellerinin kaldırılması yoluna gidilmiştir.

Yasal ve kurumsal serbestleşme yöntemi devletin ekonomik sektörler üzerindeki kısıtlamalarını yasal düzenlemeler ile kaldıran bu yöntemle, fiyat ve ücret denetimlerine son verilmekte ve kamu tekelleri kırılmaktadır. Doğal tekellerin serbestleştirilmesi ve özelleştirilmesinde gözetilen temel amaçlardan birisi etkinlik artışıdır. Bu artışı sağlayacak en önemli araç ise rekabet olmaktadır. Doğal tekeller serbestleştirildikten sonra sınırlı bir rekabet söz konusu olduğundan, etkinlik artışı da bu doğrultuda sınırlı olmaktadır. Diğer taraftan, genel itibariyle piyasaların serbestleştirilmesinin etkinliği artırdığı söylenilebilir.¹⁵⁶

¹⁵³ Eker ve Aktan, s.115

¹⁵⁴ Ali Osman Solak, “Evrensel Hizmetlerin Sunulduğu Piyasalarda Serbestleştirme ve Özelleştirme: Ekonomik Etkinlik Açısından Bir Değerlendirme” *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2 (16):177-190, 2012, s.179

¹⁵⁵ Örsdemir, s.10

¹⁵⁶ Solak, s.181

Bu politikaların temel amacı tüm sektörlerde rekabetin hareketlendirilmesi ve dolayısıyla ekonomide verimliliğin yükseltilmesidir. Yasal ve teorik serbestleşme politikaları ile özel girişimlerin piyasada etkinlikte bulunmaları teşvik edildiğinden özelleştirme yöntemi olarak kabul edilmektedir.

2.3. ALTYAPI HİZMETLERİNDE DEVLETİN DÜZENLEYİCİ ROLÜ

Devletin altyapı piyasalarına müdahalesinin temel gerekçesi kalıcı piyasa başarısızlıklarının olumsuz etkisinin engellenmesi olmakla birlikte, aynı zamanda gelirin daha adil dağıtılması, son kullanıcılar arasında fiyat veya hizmet yönünden ayrımcılığın önlenmesi, tekelcinin sosyal veya politik güç haline gelmesine olanak verilmemesi gibi nedenler de etkin rol oynayabilmektedir.

Rekabetçi pazarların düzgün işleyebilmesi için, tüketicilerin rekabet halindeki ürünler hakkında yeterince bilgi sahibi olmaları gerekmektedir. Tüketicilerin bilgilenelememesi durumunda, daha ucuz, kaliteli ve yenilikçi ürünlerle buluşamayacak ve piyasa aksaklığı oluşacaktır. Bu gerekçe ürün ve işyeri güvenliği, finansal hizmetler ve reklamlar gibi birçok alanda devletin yaptığı düzenlemelerin temelini oluşturmaktadır.¹⁵⁷ Altyapı sektörlerinde piyasa aksamalarının etkilerinden korunmak ve teknik imkanlar dahilinde rekabetçi bir yapı meydana getirmek amacıyla, telekomünikasyon ve enerji sektörlerinde düzenleyici kurumlar oluşturulmuştur.

2.3.1. Altyapı Hizmetlerinde Düzenleme ve Düzenleme Süreci

Devletin temel görevlerinin başında tam kamusal mal ve hizmet üretmek gelmektedir. Tam kamusal mallar tamamıyla devlet tarafından sağlanmaktadır. Faydasının bir kısmı özel bir kısmı kamusal olan yarı kamusal mallarda (pozitif dışsallık) ise devlet hizmetin üretiminde tamamlayıcı bir role sahiptir.¹⁵⁸

Diğer taraftan, ölçek ekonomilerinin söz konusu olduğu enerji, ulaştırma ve iletişim sektörlerinde kamu ekonomisi yeterli sermayeye sahip olmadığından bu

¹⁵⁷ Şahin Ardıyok, “Altyapı Hizmetlerinde Devletin Düzenleyici Rolü” (Ed. C.C. Aktan, D. Dileyici ve İ.Y. Vural), *Altyapı Ekonomisi: Altyapı Hizmetlerinde Serbestleştirme ve Özelleştirme*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s.74

¹⁵⁸ Hülya Kirmanoğlu, *Kamu Ekonomisi Analizi*, Beta Yayınları, İstanbul, 2009, s.88

hizmetleri sunmakta başarısız olabilir. Yeterli sermayeye sahip olan piyasa ekonomisi üretici birimlerinin ise piyasada tekel olmaları mümkündür. Dolayısıyla sözü edilen alanlarda devletin etkinlikte bulunması ve piyasa ekonomisinin yetersizliğini düzeltmesi gereklidir.¹⁵⁹ Devlet, kişi ve kurumların davranışlarını düzenlemekle de görevlidirler. Bireylere yönelik düzenlemeler daha ayrıntılı ve çok sayıdadır. Bu tür düzenlemeler emniyet kemeri takma zorunluluğu gibi doğrudan olabileceği gibi, piyasada fiyat ile mal ve hizmet standartlarının belirlenmesi gibi dolaylı da olabilir.¹⁶⁰

Ekonomik faaliyeti düzenleyici kararların tek başına politik otorite tarafından alındığı merkezi planlamacı devlet modelinin, *kuvvetler ayrılığı ilkesinin*¹⁶¹ dünyada kurumsallaşması ve yerleşik duruma geçmesiyle beraber yerini, düzenleyici devlet modeline bırakmasıyla, bürokrasi, düzenleme ve denetleme süreçlerinde önemli bir güç haline gelmiştir. Günümüzde bu düzenleyici devlet modelinde, geleneksel bürokratik yapının yerini, bağımsız düzenleyici kuruluşlar almaya başlamıştır. Bu tür kuruluşlar, genellikle yasayla, *bağımsız düzenleyici kuruluşlar* ya da *bağımsız idari otoriteler* olarak yaşama geçirilmektedir.

Düzenleme kavramı günlük dilde kullanıldığı biçimiyle; bir kurala, ilkeye ya da sisteme göre davranışların kontrol edilmesi olarak değerlendirilmesinin yanında piyasaların işleyişini tespit eden ya da değiştiren herhangi bir devlet etkinliği olarak da ele alınmaktadır. Başka bir anlamda düzenleme, toplumsal değeri olan bir faaliyet üzerinde, bir kamu kurumu tarafından uygulanan sürekli ve yoğunlaşmış bir denetim olarak da tanımlanmaktadır.¹⁶²

Düzenleme kavramını, dar ve geniş anlamda açıklamak gerekirse; dar anlamda düzenleme, standart ve kuralları belirlemek, denetimi gerçekleştirecek yasal sorumluluğu sağlamak, bürokratların hesap verebilirliğini sağlamak ve denetimini

¹⁵⁹Coşkun Can Aktan, “Devletin Başarısızlığının Anatomisi” 2011, <http://www.canaktan.org/ekonomi/devlet-basarsiz/aktan-makale.htm> (03.03.2015)

¹⁶⁰Şahin Ardiyok, *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli*, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara, 2002, s.3

¹⁶¹*Kuvvetler ayrılığı sistemi*, yasama, yürütme ve yargı olarak tanımlanan kuvvetlerin değişik yollardan göreve gelen ve aralarında “fren ve denge mekanizması” bulunan farklı organlara verilmesi ya da devlet iktidarının hukuki anlamdaki işlevlerinin aralarında işbirliği olan farklı organlar tarafından yerine getirilmesidir. Başka bir ifadeyle, devletin; yasama, yürütme ve yargı işlevinin birbirine karşı bağımsız organlar tarafından görülmesidir (M. Emin Akgül, “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı” *Ankara Barosu Dergisi*, 4:79-101, 2010, s.81).

¹⁶²Selami Er, *Devletin Bankacılık Sektöründe Düzenleyici Denetleyici Rolü ve Türkiye Uygulaması*, İTO Yayınları, 2009, s.51

gerçekleştirmektedir.¹⁶³ Bir sosyal bilimci açısından değerlendirildiğinde, bir toplum tarafından değer atfedilen faaliyetlerin, ki bu faaliyetler genellikle kamu hizmetleri olarak düşünülür, ilgili düzenleyici faaliyetten sorumlu bir kamu kurumu tarafından, dışarıdan ve sürekli olarak kontrol edilmesidir.¹⁶⁴

Geniş anlamda düzenleme, bireysel çıkarlarla toplumsal çıkarların çatışmasını engellemek veya uyumunu sağlamak amacıyla bireylerin, firmaların ve diğer kurumların bu amaçla bağdaşmayan davranışlarını ve eylemlerini kısıtlayan veya yönlendiren, negatif veya pozitif yaptırımlarla desteklenmiş kurulların empoze edilmesi veya önerilmesi olarak tanımlanabilir. Bu tanımlama çerçevesinde devlet ve devletin yetki verdiği kurumlar dışında firmalar, diğer kurum ve kuruluşlar tarafından oluşturulacak kurallar, kısıtlar veya teşvikler yoluyla denetim altına alınması ve/veya düzenlenmesi, yönlendirilmesi olarak tanımlanabilir.¹⁶⁵ Ancak farklı olarak düzenleme, bazen politik bir faaliyet, bazen endüstriyel organizasyonun kamu ekonomisi yüzü, bazen yasal araçlar kullanarak sosyoekonomik politika amaçlarını gerçekleştirme olarak ele alınmaktadır.¹⁶⁶ Terence Daintith'e göre regülasyon, günlük dilde kullanıldığı şekliyle, bir kurala, ilkeye veya sisteme göre davranışların kontrol edilmesi olarak tanımlanmaktadır.¹⁶⁷ Kavram aynı zamanda piyasaların işleyişini tespit eden ya da değiştiren herhangi bir devlet etkinliği anlamını da taşımaktadır. Regülasyon kavramı Selznick'e göre, toplumsal değere sahip bir faaliyet üzerinde, bir kamu kuruluşunca uygulanan sürekli ve yoğunlaşmış bir kontrol olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla regülasyonun, devletin piyasa faaliyetlerini ve özel sektörün ekonomi içindeki davranışlarını gözlemleyerek bir hakem gibi davranırken kullanıma sunulan politikaları ifade ettiği söylenebilir.¹⁶⁸

¹⁶³ Peter J. May, "Regulatory Regimes and Accountability" *Regulation & Governance*, 1 (1):8-26, 2007, s.8

¹⁶⁴ Anthony Ogus, "The Importance of Law and Economics for Regulation in Transitional Economics" Centre on Regulation and Competition Working Paper Series, 2002 <http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/RegComp/CRCwp27.pdf>(03.03.2015)

¹⁶⁵ Erdal Türkkkan, *Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001, s.111

¹⁶⁶ Ronald R. Braeutigam, "Optimal Policies for Natural Monopolies" in *Handbook of Industrial Organization*, (Ed. R. Schmalensee and R.D. Willig), 1989, s.1299

¹⁶⁷ Terence Daintith, "Regulation" in *State and Economy*, Vol. XVII, 1997, s.3 <http://www.scienzeigiuridiche.uniroma1.it/sites/default/files/docenti/dalberti/5-T-Daintith-Regulation.pdf>(03.03.2015)

¹⁶⁸ Berna Tepe ve Şahin Ardiyok, "Devlete Yeni Rol: Regülasyon" *Amme İdaresi Dergisi*, 37 (1):105-130, 2004, s.107

Teknik anlamda düzenleme esas olarak, belirli bir alanda ya da belirli bir etkinlikle ilgili olarak “oyunun kurallarının” belirlenmesini, başka bir ifadeyle o alanın organize edilmesini ve bunun “kontrol” edilmesini kapsar. Regülasyon bir toplum tarafından değer olarak kabul edilen etkinliklerin bir kamu kurumu ya da düzenleyici otoriteler, tarafından sürekli olarak kontrol edilme, düzenleme, denetleme ve rekabete açmak için gerekli gördüğü kurallardır.¹⁶⁹

İdare hukuku açısından düzenleme, prosedür ve formaliteye ilişkin olurken, iktisatçıların çalışma sahası, bir regülasyonu belirleyen yasal kısıtları, süreç üzerindeki baskıları ve siyasi argümanları anlamamıza yardımcı olacak düzenleyici politika yapma sürecini kapsamaktadır. Gerçekten regülasyonun kalbi, regülasyon, siyaset ve hukuk arasındaki karşılıklı ilişkiyi değerlendirmek ve düzenleyici sürecin yapısının, belirleyici özelliklerini açık bir şekilde anlamayı sağlamaktır.¹⁷⁰ OECD, regülasyonu; “devletler tarafından girişimciler ve vatandaşlar üzerinde ihtiyaç duyulan çeşitli enstrümanlarla koyulan düzenlemeler” olarak ele almakta ve , ekonomik, sosyal ve yönetsel olarak gruplandırmaktadır.¹⁷¹

Düzenlemeler, hükümetlerin, bireylerin ve işletmelerin ekonomik ve sosyal açıdan istenmeyen davranışlarını engellemek amacıyla oluşturduğu uygun yaptırımlarla desteklenmiş kurallar bütünü olarak ele alınmaktadır. Bunun yanı sıra, her türlü etkinliğin ve sürecin, yaptırım oluşturma olanağına sahip herhangi bir otorite veya mekanizma tarafından oluşturulacak kurallar, telkinler, sınırlandırmalar ya da teşvikler yoluyla denetim altına alınması, düzenlenmesi, yönlendirilmesi ve şekillendirilmesi olarak değerlendirilmektedir.¹⁷²

Regülasyon genel olarak, devletin kamu yararı gerekçesiyle özel sektör birimlerinin yapması ve yapmaması gereken şeyleri bildirmesi ve yasaklaması olarak da değerlendirilmektedir.¹⁷³ Dolayısıyla bu düzenlemeler, piyasada miktar, oran, giriş-çıkış

¹⁶⁹ Türkkkan, s.111-112

¹⁷⁰ Joseph P. Tomain and Shapiro Sidney A. “Analyzing Government Regulation” *Administrative Law Review*, 49 (2):377-414, 1997, s.385

¹⁷¹ OECD, The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis, 1997, s.16 <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf> (03.03.2015)

¹⁷² J. Luis Guash and Robert W. Hahn, “The Costs and Benefits of Regulation: Some Implications for Developing Countries” 1997, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDRegulatoria/pdf/B2.pdf>, (03.03.2015)

¹⁷³ Ha-Joon Chang, “The Economics and Politics of Regulation” *Cambridge Journal of Economics*, 21:703-728, 1997, s.704

ve diğer her türlü ekonomik etkinlik üzerinde uygulanan vergi ve sübvansiyon gibi yasal sınırlamalar ve yönetsel denetimler şeklinde de ifade edilebilir.¹⁷⁴

Regülasyon konusu üzerinde son zamanlarda önemle durulmasının nedeni ise, geçen yüzyılda başlayan ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde halen uygulanan özelleştirme politikalarıdır. Zira bu özelleştirmeler, sektörler yönünden oldukça önemli düzenleyici sorunlara neden olmaktadır.¹⁷⁵

Düzenlemelerin maliyetleri ise şu şekilde gruplandırmak yerinde olacaktır;¹⁷⁶

- Regülasyonu formüle etmenin ve uygulamanın maliyetleri,
- Regülasyonu devam ettirmenin maliyetleri,
- Endüstriye ilişkin olarak uygulanan yasalardan şikayet olması durumundaki maliyetler,
- Sözü edilen maliyetlere ilişkili olarak saptırıcı değişikliklerden oluşan refah kaybı maliyetleridir.

Geniş ölçüde çok fazla endüstriyi etkileyen düzenlemelere karşılık gelen sosyal regülasyon, toplumun haklarını koruyarak refahını yükseltmeye çalışan düzenlemelerdir. Bu tür regülasyonlar daha çok sağlık, çevre, güvenlik, sosyal uyum, çalışma koşulları ve tüketici hakları gibi alanlarda gerçekleştirilmektedir.¹⁷⁷ Sosyal regülasyon ihtiyacının dayandığı temel düşünce tek tek işletmelerin, devlet müdahalesi olmadan, etkinliklerinden ortaya çıkacak sosyal maliyetleri göz önünde bulundurmayacaklardır. Sözgelimi, kâr amacı ile hareket edecek bir işletmenin iç veya dış baskılar olmaksızın çevreyi kirletme yönündeki eğilimi sürebilir.¹⁷⁸ Piyasanın gelir dağılımında eşitlik ve adaleti kuramaması ve kaynak dağılımını etkili olarak sağlayamaması sosyal alanlarda düzenleme yapılmasını ön plana çıkarmaktadır. Asgari

¹⁷⁴ Richard A. Posner, "Theories of Economic Regulation" *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 5 (2):335-358, 1974, s.335

¹⁷⁵ Sinan Sarısoy, "Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar", *Maliye Dergisi*, 159, 2010 s.281

¹⁷⁶ Johan den Hertog, "General Theories of Regulation" 1999, s.225, [http://encyclo.findlaw.com/5000book.pdf\(03.03.2015\)](http://encyclo.findlaw.com/5000book.pdf(03.03.2015))

¹⁷⁷ OECD, s.6

¹⁷⁸ J. Luis Guasch and Pablo Spiller, "Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story" 1999, s.3 [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1999/10/13/000094946_99092312334341/Rendered/PDF/multi0page.pdf\(03.03.2015\)](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1999/10/13/000094946_99092312334341/Rendered/PDF/multi0page.pdf(03.03.2015))

ücret uygulaması, çalışanların sağlık hizmetlerinden yararlanmaları, emeklilik sonrası aylık almaları ve diğer hizmetleri kullanabilmeleri, sosyal güvenlik düzenlemeleri sosyal regülasyon kapsamında ele alınmaktadır.

Regülasyonun temel amacı, hizmetlerin kaliteli bir biçimde, rekabetçi bir piyasada ve tüketicilere eşit koşullarla ulaşmasının sağlanmasıdır. Bu tür bir ortamın sağlanmasında en büyük rol regülasyon otoritesine düşmektedir.¹⁷⁹ Eğer bir piyasada rekabetin sağlam temellere dayanması isteniyorsa, piyasada hem tüketiciler hem de yatırımcılar açısından şeffaflık ve stabilizasyon sağlanması gerekmektedir ki bu da ancak etkili bir regülasyonla gerçekleştirilebilir.¹⁸⁰

Joskow'a göre düzenleme ve denetlemenin temel hedefleri aşağıdaki gibidir;¹⁸¹

- Mal ve hizmetlerin tüketiciler arasında etkin dağılımını sağlamak ve bu konuda sektörde “hakim durumda”¹⁸² bulunan şirketlerin bu etkinliğe zarar verecek faaliyetlerini engellemek. Dolayısıyla bu durum, fiyatlama ya da dağılım etkinliği olarak değerlendirilebilir.
- Maliyet etkinliği sağlamak, başka bir ifadeyle mal/hizmet üreten şirketlerin minimum maliyetle etkinliklerinin devamını sağlamak,
- Sözü edilen bu etkinlik hedefine toplumsal özellikleri olan ve gelir dağılımına yönelik hedefler eklenecek olursa; “evrensel hizmet”¹⁸³ sunmak, başka bir ifadeyle hizmetin, maliyetini dahi karşılayamayan bölgelere ya da toplumsal kesimlere ulaşımını sağlamak,

¹⁷⁹Jackie Krafft and Evens Salies, “Why and How Should Innovative Industries with High Consumer Switching Costs be Re-Regulated” *OFCE Document de Travail*, 2008, s.19

¹⁸⁰ Mehmet Karakaş, “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler” *Maliye Dergisi*, (154):99-120, 2008, s.102

¹⁸¹ Paul L. Joskow, “Regulatory Policies for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries” *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington DC., 1998, s.12-13

¹⁸²*Hakim durum*, belirli bir piyasadaki bir veya birden fazla girişimin, rakipleri ve müşterilerinden bağımsız hareket ederek fiyat, arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik değişkenleri belirleyebilme gücünü ifade etmektedir.

¹⁸³*Evrensel hizmet*; T.C. sınırları içinde coğrafi konumlarından bağımsız olarak herkes tarafından erişilebilir, önceden belirlenmiş kalitede ve herkesin karşılayabileceği makul bir bedel karşılığında asgari standartlarda sunulacak olan, internet erişimi de dâhil elektronik haberleşme hizmetleri ile bu Kanun kapsamında belirlenecek diğer hizmetleri ifade etmektedir (5369 Sayılı Evrensel Hizmet Kanunu, madde 2, R.G. Tarihi: 25.06.2005, R.G. Sayısı: 25856 <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5369.pdf>). Düşük gelirliler, engelliler ve sosyal desteğe ihtiyacı olan grupların da evrensel hizmetten yararlanabilmesi için uygun fiyatlandırma ve teknoloji seçeneklerinin uygulanabilmesine yönelik tedbirler alınır (madde 3/c).

- Mal/hizmet üreten ve sunan girişimlerin hakim durumlarını kötüye kullanarak¹⁸⁴ rant sağlamalarının önüne geçmek ve tüketicilerin verdiği fiyatların optimum düzeyde olmasını sağlamak (üretici/tüketici rantı dengesinin sağlanması),
- Yatırımcıların rekabete yönelik kâr sağlayabilmelerini öngörmek,
- Yatırımcıların teknolojik gelişmeleri yakından izleyecek şekilde yatırımlarını gerçekleştirmelerini sağlamak,
- Üretilen mal ve hizmetlerin maliyetlerini karşılamasa bile, yine de ülkenin her tarafına ulaşmasını sağlamaya çalışmak.
- Hakim durumdaki mal/hizmet üreten işletmelerin aşırı kâr sağlamalarının önüne geçmek ve bu suretle tüketicileri yüksek fiyatlara karşı korumak.
- Özel sektör işletmelerinin sözü edilen alanlarda yatırım yapabilmelerini sağlayacak hedefler de gözetilmelidir. Başka bir ifadeyle yatırım yapacak kuruluşların rekabetçi bir kâr elde etmeleri öngörülmelidir.

Düzenlemelerin faydaları genel anlamda aşağıdaki şekilde özetlenebilir,¹⁸⁵

- Sektörde verimliliğin artması,
- Fiyatlardaki hızlı düşüş,
- Sektörde inovasyonun ve teknolojinin hızla gelişmesi,
- Ürünlerde çeşitliliğin artış göstermesi,

¹⁸⁴Türkiye’de hakim durumun kötüye kullanılma yasağının getirildiği 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun’un 6. Maddesine göre kötüye kullanma halleri aşağıda sıralanmıştır:

- a) Ticarî faaliyet alanına başka bir teşebbüsün girmesine doğrudan veya dolaylı olarak engel olunması ya da rakiplerin piyasadaki faaliyetlerinin zorlaştırılmasını amaçlayan eylemler,
- b) Eşit durumdaki alıcılara aynı ve eşit hak, yükümlülük ve edimler için farklı şartlar ileri sürerek, doğrudan veya dolaylı olarak ayırimcılık yapılması,
- c) Bir mal veya hizmetle birlikte, diğer mal veya hizmetin satın alınmasını veya aracı teşebbüsler durumundaki alıcıların talep ettiği bir malın veya hizmetin, diğer bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından teşhiri şartına bağlanması ya da satın alınan bir malın belirli bir fiyatın altında satılmaması gibi tekrar satış halinde alım satım şartlarına ilişkin sınırlamalar getirilmesi,
- d) Belirli bir piyasadaki hâkimiyetin yaratmış olduğu finansal, teknolojik ve ticarî avantajlardan yararlanarak başka bir mal veya hizmet piyasadaki rekabet koşullarını bozmayı amaçlayan eylemler,
- e) Tüketicinin zararına olarak üretimin, pazarlamanın ya da teknik gelişmenin kısıtlanması (4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, R.G. Tarihi: 13.12.1994, R.G. Sayısı: 22140 <http://www.rekabet.gov.tr>)

¹⁸⁵Mesut Erol, *Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum*, DPT Yayınları, Ankara, 2003, s.49-50

- Hizmet kalitesinin artması,
- Rekabet gücünün arttırılarak uluslararası piyasalara kolaylıkla adapte olunması,
- İşletmenin toplam kazancının sınırlandırılması,
- Fiyat yapısı ile pazar girişinin düzenlenmesi,

2.3.2. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar

Devletin ekonomide meydana gelecek olumsuzluklara karşı koyabilmek amacıyla üç temel hedef belirlendiği söylenebilir. Bunlar, kamu kesiminin daraltılması, devletin rolünün yeniden tanımlanması ve kamu kesimindeki etkinsiz durumun ve verimsizliğin giderilmesidir. Hedeflerin gerçekleştirilebilmesi amacıyla ön görülen yöntemlerin başında ise kamu giderlerinin ve personelinin azaltılması, özelleştirme ve mali reformların gerçekleştirilmesi, hukuksal düzenlemelerin standartlaştırılması ve bürokratik işlemlerin azaltılması, refah devletinin kurumsallaşmaktan çıkarılması, özel sektör yönetim anlayışının kamu kesimine aktarılması gelmektedir.¹⁸⁶Ekonominin siyasetten keskin çizgilerle ayrılmasını sağlayan gelişme ise bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurullar, özerk merkez bankası ve özerk hazine gibi kuruluşların, demokratik denetim ve karar alma sürecinin dışına çıkmak pahasına, ekonomilerdeki temel karar alıcı kurumlar haline gelmesi olarak gösterilebilir.

Özellikle son dönemlerde ortaya çıkan ve yaygınlaşan bir yönetsel örgütlenme ile yeni model uygulanabilir hale gelmektedir. Neo-liberal politikaların dayattığı bu model yeni yönetim anlayışının yönetim modeli olmakta ve bu modelin kurulmasında ve yerleşmesinde bağımsız düzenleyici kurumlar, son derece etkin rol oynamaktadır. Bağımsız düzenleyici kurumlar, yönetim modelinin, bir toplum ve devlet modelinin somut hali olarak göze çarpmaktadır.¹⁸⁷

BDK'ların ortaya çıkıp gelişimi ile geniş anlamda özelleştirme uygulamalarının başlaması ve ekonomide “devletçi” politikaların yerini “düzenlenmiş piyasa ekonomisinin” alması arasında koşutluk gözlenmektedir. Bu nedendir ki, geniş anlamda özelleştirme olarak algılanan devlet düzenlemelerinin azalması hareketinin boş

¹⁸⁶ Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınevi, İstanbul, 2005, s.409

¹⁸⁷ Bayramoğlu, s.242

bıraktığı alanların bağımsız düzenleyici kurumlar tarafından doldurulduğu kabul edilmektedir.¹⁸⁸ Bu bağlamda, bağımsız düzenleyici kurumların ortaya çıkışında “her şeyi bizzat üstlenen ve yapan” devlet anlayışı yerine, neo-liberalizmin “her şeyi rasyonel ölçülerde denetleyen ve bazı istisnai şeyleri bizzat üstlenen ve yapan” devlet anlayışının etkili olduğu söylenebilir.¹⁸⁹

BDK’ların tekellerin denetlenmesi, kalite ve performans standartlarının belirlenmesi, sektördeki şirketlerin denetimi ve sektördeki uyuşmazlıkların çözümü gibi işlevleri vardır. BDK’lar yasalar ve kendi düzenlemeleri ile getirilen kurallara uyulup uyulmadığını izlemek, gözetmek ve denetim altında tutmak zorundadır. Bu amaçla gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, onların bilgilerine başvurmak, gerektiğinde yerinde inceleme yapmak yetkileri bu kurumlara verilmiştir. BDK’lar denetim işlevini kendiliğinden yapabileceği gibi şikayet üzerine de yapabilirler.¹⁹⁰

Piyasa mekanizmasının kaynak dağılımını mümkün olan en yüksek toplumsal refaha ulaşacak biçimde yapması, piyasada etkin rekabet koşullarının olup olmamasına bağlıdır.¹⁹¹ Devletin düzenleme, denetim ve gözetim fonksiyonunu yerine getirmek amacıyla oluşturacağı yönetim yapısı kapsamında öne çıkan kurumların başında bağımsız düzenleyici kurumlar gelmektedir. Bağımsız denetleyici kuruluşlar son yıllarda OECD üyeleri gibi gelişmiş ülkelerde, Ortak Pazar kapsamında gerçekleştirilen reformlar yoluyla Avrupa Birliği üyesi ülkelerde ve Dünya Bankası ile IMF gibi uluslararası kuruluşların politika tavsiyeleri doğrultusunda çoğu gelişen ülkede ekonomik yaşamı düzenlemek amacıyla oluşturulmaktadır.¹⁹²

Bağımsız denetleyici kuruluşların ilk örneklerinin 1900’lü yıllarda Amerikan yönetim sistemi içinde ortaya çıktığı ve piyasaların düzenlenmesi görevini üstlendikleri bilinmektedir. Ancak kavram olarak BDK’ların hukuksal açıdan yeni bir kategoriye oluşturduğu kabul edilmektedir. Denetleyici kuruluşların bugüne kadar bilinen hiçbir

¹⁸⁸Turgut Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler” *Devlet Reformu Devletin Düzenleyici Rolü*, TESEV Yayınları, Acar Matbaacılık, İstanbul, 2000, s.115

¹⁸⁹ Ali Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s.4

¹⁹⁰ İzak Atiyas ve Burak Öder, *Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi*, TEPAV Yayınları, Ankara, 2008, s.34-35

¹⁹¹ Atiyas, s.25

¹⁹² TÜSİAD, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, Lebib Yalkın Yayınları, İstanbul, 2002, s.58-59

türüne girmeyen BDK'lar kendine özgü bir yapı sergilemektedirler.¹⁹³Bu yeni kategorinin varlık nedeninin arkasında yönetsel yapılanmanın farklı etkinlik alanları ve hukuki konum ve yetkileri anlamında geleneksel yönetimin modernleştirilmesi iradesinin yattığı söylenebilmektedir.¹⁹⁴Bu kurumlar, geleneksel idari yapının dışına yerleştirilmiş, bağımsızlıkları güvence altına alınmış ve belirli bir sektörde düzeni ve hukuka uygunluğu sağlama ve müdahalede bulunma yetkisine sahip kuruluşlardır.¹⁹⁵

Atiyas'a göre bu kurumlar, teknik donanıma sahip, alanlarında uzmanlaşmış ve gündelik politikadan bağımsız olduklarından; teknik yönden sağlam kararlar alabilmekte ve kararlarında politik ödün verme ve taraf olma gibi olumsuzluklara yer vermediklerinden, müteşebbislerin yatırım planlarında ileriye görmelerine olanak sağlayarak güvence altına almaktadırlar.¹⁹⁶

Bu kurumlar aynı zamanda, “yasa koyucunun inisiyatifi ile kurulmuş ve kamu fonlarından besleniyor olmalarından dolayı, devletin bir parçası olmalarına karşın; tüzel kişilikleri olmayan ne yürütme erkine ne de yasama ve yargı erklerinin uzantılarına bağımlı olan, sektörler göre düzenliliği sağlama ve denetleme görevini otonom bir şekilde uygulamasına izin veren yetkilerle donatılmış kamusal kuruluşlar” olarak da tanımlanmaktadır.¹⁹⁷BDK'ların işlevleri “önce bireyi idareye, idarenin sahip olduğu şahsi olmayan (kişilik dışı) her şeye karşı korumak, yurttaş özgürlüklerini devlet karşısında veya yetkilerini kötüye kullanabilecek güç merkezleri karşısında korumak söz konusu olup, daha sonra çok ağır bürokrasinin kaçınılmaz işleyiş bozukluklarını önlemektir” şeklinde de tanımlanmaktadır.¹⁹⁸

BDK'ların yeni oluşları, farklı alanlarda faaliyetlerini sürdürmeleri ve yasal düzenlemelerinin farklı nitelik taşımalarından dolayı adlandırılmaları da çeşitlilik göstermektedir. Farklı ülkeler bu kurumları Bağımsız İdari Otoriteler (*Independent Administrative Authorities*) ve Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (*Independent*

¹⁹³ Turan Yıldırım, *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, Alkım Yayınları, İstanbul, 1997, s.187

¹⁹⁴ Ender Ethem Atay, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması” *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10 (2):259-293, Ankara, 2006, s.260

¹⁹⁵ Çağdaş Evrim Ergün, “Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (50):45-60, 2004, s.46

¹⁹⁶ İzak Atiyas, “Bağımsız Düzenleyici Kurumların Ekonomik Gerekçeleri” *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, 2002, s.16-21

¹⁹⁷ Ender Ethem Atay, “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi” *2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, Danıştay Yayınları, (59):219-272, Ankara, 2000, s.219

¹⁹⁸ Helene Pauliat, “Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler” (Çev. M. Göçer), *Bağımsız İdari Otoriteler*, (Ed. İ. Kaboğlu), Alkım Yayınları, İstanbul, 1998, s.

Regulatory Agencies/Bodies) olarak adlandırmaktadır. Genel özellikleri bakımından bu kuruluşlar, kamu hukuku çerçevesinde kendilerine ait düzenleyici güç ve sorumluluk içermektedirler. Örgütsel olarak devlet bakanlıklarından ayrı olmakta, doğrudan seçilmemekte ve seçilenler tarafından da yönetilmemektedirler.¹⁹⁹

BDK'lar, planlamacı devlet modeli yerine, düzenleyici devlet görüşünün ağırlıklı olarak benimsendiği günümüz düzenleyici sistemlerinde üçüncü güç olarak doğrudan yürütmenin karşılığı anlamına gelebilmektedirler. Bu nedenle, gelişmiş ülkelerin çoğu, düzenleyici politikaların oluşumu, yönetimi ve uygulanmasında, geleneksel devlet bürokrasisinden farklı olarak, bu kurumları kullanmaya başlamıştır.²⁰⁰

Özelleştirme ve serbestleştirme politikaları, hükümetlerin geleneksel yapısı içerisinde, güven sorununu da beraberinde getirmektedir. Bu nedenle, özelleştirme ve serbestleştirme uygulamaları, kamu kesiminin hacminin büyük olduğu ülkelerde bile BDK'ların oluşturulması için fonksiyonel bir baskı oluşturmaktadır. Yatırımcılar, özellikle de yabancı yatırımcılar, özelleştirme ve serbestleştirme sonrasında yeni oluşturulan elektrik, doğalgaz ve telekomünikasyon gibi sektörlerde yüksek maliyet gerektiren yatırımları üstlenmek için, sektörle ilgili düzenlemelerin öngörülebilir olmasını istemektedir. Bu da, BDK'lara düzenleyici yetki verilmesi için bir teşvik unsuru olmaktadır.²⁰¹

Dolayısıyla BDK'lar sadece zorlayıcı hukuki araçlarla donatılmamalı, bunun yanı sıra, esnek ve basit tekniklerle serbest rekabetçi piyasanın yaratılmasını etkilemeli ve teşvik etmelidir. Bağımsızlık konumu, BDK'ların “karar alma sürecinde politika, düzenlenen sektördeki işletmeler ve tüketiciler karşısında serbestiye sahip olmalarını ve bu kesimlerin düzenleyici kurumun kararlarını etkileyememelerini” ifade eden bir öz nitelik olarak değerlendirilmektedir.²⁰²

Faaliyet alanlarında düzenleyici normlar koyma yetkisi ile donatılan BDK'lar bu yetkilerini kullanırken, her düzenleyici işlemde olduğu gibi yasa ile çizilen sınırlar

¹⁹⁹ Tamer Çetin, “Regülasyon Sürecinin Yeni Aktörleri: Politik İktisat Perspektifinden Bağımsız Düzenleyici Kurumlar” *Rekabet Dergisi*, 29 (1):3-26, Ankara, 2007, s.5

²⁰⁰ Fabrizio Gilardi, “Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis” *Journal of European Public Policy*, 9 (6):873-893, 2002, s.874

²⁰¹ Uğur Emek, “Devletin Kapasitesi ve İktisadi Kalkınma Sürecindeki İşlevi” *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, TÜSİAD, İstanbul, 2002, s.62

²⁰² Emek Uğur ve Muhittin Acar, “Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (Ed. M. Acar-H. Özgür), Nobel Yay., Ankara, 2004, s.107

içinde kalmaları gerekmektedir. Yasalar ve kendi düzenlemeleri ile getirilen kurallara uyulup uyulmadığını gözetlemek ve denetlemek durumunda olan BDK'lar bu amaçla gerekli görülen belge ve bilgileri ilgililerden istemek ve yerinde incelemelerde bulunmak gibi yetkileri bulunmaktadır.²⁰³ Bağımsız düzenleyici kuruluşların geleneksel idari yapı dışında örgütlenmeleri, bağımsız ve özerk yapılı konumları, genellikle tüzel kişiliğe sahip olmaları, geniş yetkilerle donatılmalarına rağmen yürütme erkinin dışında bir alanda değil, idari örgütlenmenin yürütme gücü içinde bir yerde konumlandırılmış olmaları, bu kuruluşları yürütmenin bir türevi olarak algılanmasına neden olmaktadır.²⁰⁴

2.3.2.1. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)

20.02.2001 tarih ve 4628 sayılı Kanun (2001) ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuş, daha sonra 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu (2001) ile de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adını almıştır. Kuruma, 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu (2003) ile petrol piyasasını, 5307 Sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu (2005) ile de sıvılaştırılmış petrol gazları piyasasını, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (2013) ile elektrik piyasasını düzenleme ve denetleme görevleri verilmiştir. Kurumun karar organı olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu 19.11.2001 tarihinde görevine başlamıştır.²⁰⁵

İdari ve mali özerkliğe sahip EPDK'nın karar organı Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'dur. "Kurul, biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşur. Kurul kararlarına karşı açılacak davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülür."²⁰⁶ Kurul üyeleri kamu tüzel kişiliğine haiz idari ve mali özerkliği bulunan kurumun üyelerinin ataması ilgili bakan tarafından önerilmekte bakanlar kurulu tarafından atanmaktadır. Görev süresi biten başkan ve üyelerin yeniden atanması mümkündür.

²⁰³ Ulusoy, s.13

²⁰⁴ Tan, s.34

²⁰⁵ EPDK, <http://www.epdk.gov.tr>(03.03.2015)

²⁰⁶ EPDK, (2007), "Enerji Yatırımcısının El Kitabı" Ankara. http://www2.epdk.gov.tr/yayin_rapor/yatirimcininelkitabi/yatirimcininelkitabi.pdf (03.03.2015)

“4628 Sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” kapsamında kurumun görevleri aşağıdaki gibi sıralanmıştır;²⁰⁷

- Tüzel kişilerin yetkili oldukları faaliyetleri ve bu faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini tanımlayan Kurul onaylı lisansların verilmesinden,
- İşletme hakkı devri kapsamındaki mevcut sözleşmelerin bu Kanun hükümlerine göre düzenlenmesinden,
- Piyasa performansının izlenmesinden,
- Performans standartlarının dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, tadilinden ve uygulattırılmasından, denetlenmesinden, bu Kanunda yer alan fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten,
- Piyasa ihtiyaçlarını dikkate alarak serbest olmayan tüketicilere yapılan elektrik satışında uygulanacak fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten ve bu fiyatlarda enflasyon nedeniyle ihtiyaç duyulacak ayarlamalara ilişkin formülleri uygulamaktan ve bunların denetlenmesinden ve piyasada bu Kanuna uygun olarak davranılmasını sağlamaktan,
- Piyasanın gelişimine bağlı olarak yeni ticaret yöntemleri ve satış kanallarının uygulanabilmesine yönelik altyapının geliştirilmesi ve uygulanmasını sağlamak,
- Tüketicilere güvenilir, kaliteli, kesintisiz ve düşük maliyetli elektrik enerjisi hizmeti verilmesini teminen gerekli düzenlemeleri yapmak,
- Üretim, iletim ve dağıtım şirketleri ile otoprodüktör ve otoprodüktör grubu tesisleri için güvenlik standartları ve şartlarını tespit etmek ve bunların uygulanmasını sağlamak.

Kurumun başlıca görevi, “elektriğin, doğal gazın, petrolün ve LPG’nin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek,

²⁰⁷ 4268 Sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, http://www.epdk.org.tr/documents/ikm/kanun/Epdk_Kanun_Teskilat_Gorev_4628.doc, (23.04.2015)

mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması” olarak ifade edilmiştir.²⁰⁸

2.3.2.2. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK)

Telekomünikasyon sektörünü düzenleme ve denetleme fonksiyonunun bağımsız bir idari otorite tarafından yürütülmesi amacıyla 2813 sayılı Telsiz Kanunu’nda değişiklik yapan 27.1.2000 tarihli ve 4502 sayılı Kanunla kurulan Telekomünikasyon Kurumu, 10.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile yeni bir düzenlemeye tâbi olmuş ve adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir. 2813 sayılı Telsiz Kanunu, yeni bir düzenleme ile Kanunun adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanunu olarak değiştirilmiştir.²⁰⁹

BTK, Türkiye’de elektronik haberleşme alanını düzenleyen, internet başta olmak üzere elektronik haberleşmede yetkilendirme ve denetleme işlevlerine de sahip bağımsız idarî otoritedir.²¹⁰ BTK ayrıca, Kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip özel bütçeli bir kurumdur.

“2813 Sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Teşkilat Yönetmeliği” gereğince kurumun görevleri genel olarak şunlardır;²¹¹

- Elektronik haberleşme ile ilgili olarak Bakanlığın strateji ve politikalarını dikkate alarak, yetkilendirme, tarifeler, erişim, geçiş hakkı, numaralandırma, spektrum yönetimi, telsiz cihaz ve sistemlerine kurma ve kullanma izni verilmesi, spektrumun izlenmesi ve denetimi, piyasa gözetimi ve denetimi dâhil olmak üzere gerekli düzenlemeler ile denetlemeleri yapmak,
- Yürütülecek elektronik haberleşme hizmetleri, şebeke ve/veya alt yapısı ile ilgili olarak yapılacak yetkilendirmelere ilişkin şartları belirlemek, uygulanmasını ve

²⁰⁸ Selen Yersu Şahin, “Türk Enerji Sektöründe Rekabet Kurumu ile Sektörel Düzenleyici Kurum Arasındaki İlişki” Rekabet Dergisi, 11(4):7-59, 2011, s.15 <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fRekabet%2bDergisi%2fdergi51.pdf>(03.03.2015)

²⁰⁹ BTK, “Kuruluş” http://tk.gov.tr/kurum_hakkinda/kurulus/index.php(03.03.2015)

²¹⁰ Muharrem Özen ve İhsan Baştürk, *Bilişim-İnternet ve Ceza Hukuku*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2011, s.32

²¹¹ 2813 Sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Teşkilat Yönetmeliği, http://www.tk.gov.tr/mevzuat/yonetmelikler/dosyalar/BTKteskilat_yonetmeli.pdf, (23.04.2015)

yetkilendirmeye uygunluğunu denetlemek, bu hususta gereken iş ve işlemleri yürütmek ve mevzuatın öngördüğü tedbirleri almak,

- Ara bağlantı ve ulusal dolaşım da dâhil olmak üzere, erişim ile ilgili uygulanacak usul ve esasları belirlemek ve mevzuatın öngördüğü düzenlemeleri yapmak, elektronik haberleşmenin sağlanması amacıyla imzalanan anlaşmaların rekabeti kısıtlayan, mevzuata ve/veya tüketici menfaatlerine aykırı hükümler içermemesi amacıyla mevzuatın öngördüğü tedbirleri almak,
- Düzenlemelere aykırı olarak, sektörde ortaya çıkan rekabet ihlallerini denetlemek, müeyyide uygulamak, mevzuatın öngördüğü hallerde sektörde rekabet ihlallerine ilişkin konularda Rekabet Kurumundan görüş almak,
- Sektöre yönelik pazar analizleri yapmak, ilgili pazarı ve bu pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmeci veya işletmecileri belirlemek,
- Abone, kullanıcı, tüketici ve son kullanıcıların hakları ile kişisel bilgilerin işlenmesi ve gizliliğinin korunmasına ilişkin gerekli düzenlemeleri ve denetlemeleri yapmak,
- İlgili mevzuat çerçevesinde, evrensel hizmetlere ilişkin hizmet kalitesi ve standartları da dâhil olmak üzere, gerektiğinde her türlü elektronik haberleşme hizmetine yönelik hizmet kalitesi ve standartlarını belirlemek, denetlemek, denettirmek ve buna ilişkin usul ve esasları belirlemek,
- Telsiz sistemlerinin belirlenen tekniklere ve usullere uygun olarak kurulmasının ve çalıştırılmasının kontrolünü yapmak, elektromanyetik girişimleri tespit etmek ve giderilmesini sağlamak,
- Sektördeki gelişmeleri takip etmek, sektörün gelişimini teşvik etmek amacıyla gerekli araştırmaları yapmak veya yaptırmak ve bu konularda ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği halinde çalışmak,
- Elektronik haberleşmeyle ilgili olarak, işletmeciler, kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerden ihtiyaç duyacağı her türlü bilgi ve belgeyi almak ve gerekli kayıtları tutmak, Bakanlık tarafından sektöre yönelik strateji ve politikaların belirlenmesinde ihtiyaç duyulanları, talebi üzerine Bakanlığa iletmek.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE ALTYAPI HİZMETLERİNDE ÖZELLEŞTİRME

Geçtiğimiz yüzyılın sonlarında başlayan özelleştirme dalgasının en önemli nedeni, devlet kuruluşlarının bu sektörlerde sergilediği yetersiz performanstan kaynaklanmaktadır. Bu yetersizliğin, ilk nedeni, geniş halk kitlelerinin kullandığı altyapı hizmetlerinin bedelinin siyasi kaygılarla düşük tutulması ve teşebbüslerin hizmet kalitesini artırmak için yeterince firma içi kaynak oluşturamamasıdır. Diğeri, siyasi kaygılarla izlenen istihdam politikaları bu kuruluşlarda verimliliği düşük, maliyeti yüksek işgücü istihdamına yol açmıştır. Bir başka önemli neden ise, yolsuzluk ve siyasi sömürden dolayı bu kuruluşlarda yatırım ve işletme aşamasında alınan rasyonel olmayan kararlardır.²¹²

Son yıllarda özel sektör yabancı yatırımı konusunda görülen artış, uluslararası portföy akışlarında yükselme ve önceleri sadece kamu kuruluşlarının yetkisi olan alanların özelleştirilmesine yönelik etkinlikler artmıştır. Uluslararası sermaye akışlarındaki büyüme; özel sektörün yeni küresel pazar olanakları arayışlarının, gelişmekte olan ülkelere ve geçiş ekonomilerine olan yatırımcı ilgisinin ve uluslararası sermayeyi çekmeye çalışan ülkelerin etkinlik öngörüsünün bir göstergesidir.²¹³

Bazı çalışmalar özelleştirmeye ilişkin ilk tartışma ve uygulamaların 1980'lerin başında İngiltere'de başladığı sonucuna ulaşmaktadır. Thatcher hükümeti ile başlayan özelleştirme sürecinde; uygulamalar genellikle dilimler halinde hisse satışı ya da blok satış yolu ile şirket mülkiyetinin ya da kontrolünün özel sektöre devri şeklinde gerçekleştirilmiştir.²¹⁴ İngiltere'deki özelleştirme programı sonucunda kamu sektörü varlıklarında değer düşüşü gerçekleşmiş olmasına rağmen kamu finansmanında iyileşme olduğu ve kamu şirketlerinin ekonomiye katkısında azalma meydana geldiği yönünde genel kabuller bulunmaktadır. Ayrıca piyasa performansı artmış, etkinlik ve rekabet artışı sağlanmış ve hisse sahipliğinde büyüme meydana gelmiştir.²¹⁵

Dünyada kamunun ekonomik sektörde en az yer aldığı ülke olan ABD'de özelleştirme uygulamaları diğer ülkelere göre farklılık göstermektedir. ABD'de

²¹²Dila Aksoy Hasan, "Hizmetlerin Özelleşmesi" http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/vizyon_2023/csk/EK-12.pdf(08.03.2015)

²¹³ Yusuf Bayraktutan, *Özelleştirme Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi*, Liberte Yayınları, Ankara, 2003, s.71

²¹⁴Betty Reid Mandell, "The Privatization of Everything, New Politics, 2002, <http://nova.wpunj.edu/newpolitics/issue33/bmande33.htm> (08.03.2015)

²¹⁵Duncan Cartlidge, "Public Private Partnerships in Construction" 2006, s.19 http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781134224951_sample_483087.pdf (08.03.2015)

özelleştirmeler için ciddi anlamda yapısal ve sistematik bir neden bulunmamaktadır. Özelleştirmeye yönelik uygulamalar daha çok etkinlik ve verimlilik kapsamında savunulabilmektedir. Kamu hizmetleri büyük oranda hizmet sözleşmeleriyle özel sektöre devredilmiştir. Ülkedeki özelleştirme çabalarının temelinde kamu bütçelerine daha fazla yük yüklemekten yeni altyapı hizmetleri sunmak veya mevcut hizmetleri iyileştirmek hususları yatmaktadır.²¹⁶

Doğu Avrupa'daki özelleştirme uygulamalarının milli ekonominin yeniden yapılandırılması şeklinde bir temel hedef üzerinde şekillendiği görülmektedir. Bu ülkelerde serbest piyasa sistemine geçiş kararlarından önce kumanda ekonomisi söz konusu olduğu için mülkiyetin kamu sektöründen özel sektöre devrinde özel sektörün yeterli sermaye birikimi olmaması sebebiyle özelleştirme programlarında aksama meydana gelmiştir.²¹⁷

3.1. DÜNYADA ALTYAPI HİZMETLERİNDE ÖZELLEŞTİRME

Dünyada 1988-2011 yıllarında dünya ülkelerinde toplam 2 trilyon 445 milyar dolarlık özelleştirme uygulaması yapılmıştır. Bu tutarın 1 trilyon 52 milyar dolarlık bölümü yirmi beş AB ülkesi tarafından yapılmıştır. Toplam özelleştirme uygulamalarının %43'ü AB ülkeleri, kalan %57'si diğer ülkeler tarafından gerçekleştirilmiştir. 1988-2000 yılları arasında özelleştirme uygulamalarında bir artış görülmekte, 2001 yılında ciddi miktarda bir düşüşün ardından tekrar yükselme eğilimi görülmektedir. 2009 ve 2010 yıllarında dünyada özelleştirme gelirlerinde artış gözlenirken AB ülkelerinin özelleştirme gelirlerinde bir gerileme göze çarpmaktadır.²¹⁸

Son yirmi yılda çoğu ülke, farklı amaçları bulunsa da, özellikle teşebbüs performansını geliştirmek için, özelleştirme, piyasaların özgürleştirilmesi ve regülasyon yönünde politika uygulamalarına girişmiştir. Özelleştirme, bir taraftan kamu varlıklarının mülkiyetinin tümü ya da bir bölümünün özel teşebbüslere transferi, diğer

²¹⁶ Adnan Filipovic, "Impact of Privatization on Economic Growth" Issues in Political Economy, 2005 <http://org.elon.edu/ipe/Adi%20final.pdf> (08.03.2015)

²¹⁷ Mairi MacLean, Charles Harvey and Jon Press, *Business Elites and Corporate Governance in France and the UK*, Palgrave Macmillan, 2006, s.218

²¹⁸ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, "Rakamlarla Özelleştirme: Türkiye'de ve Dünyada Özelleştirme Uygulamaları ve Özelleştirme Fonunun Kaynak ve Kullanımları" Ankara, 2012, s.10 <http://www.oib.gov.tr/baskanlik/ozellestirme-kitap29%203.pdf>, (08.03.2015)

tarafından da yakın bir zamana kadar kamu hizmeti olarak ifade edilen bazı altyapı hizmetlerine özel sektörün imtiyaz sözleşmeleri kanalıyla katılımının sağlanması şeklinde uygulanmaktadır.

Altyapı ağlarının zamanla bozulması, çevre ve sosyal standartlara duyulan gereksinim, ekonomik büyümeyle birlikte artan enerji ihtiyacı, sosyal gereksinimleri sağlamak için gerekli altyapı gibi nedenlerle hizmetlerin özel sektöre karşılanmasına olan eğilimi arttırmıştır. Bunun bir başka nedeni de, ekonomik darboğaz ve krizden dolayı devletten hizmet talep eden alan sayısındaki artış ve kamu sektörünün kaliteli ve yeterli hizmet hususundaki yetersizliğidir. Bunun yanı sıra, yeni teknolojiler ile çevre ve tüketici ilişkisi; etkin, temiz ve ekonomik yönden karşılanabilecek hizmetleri sunması konusunda kamu kuruluşları üzerinde büyük baskı oluşturmaktadır. Bu eğilimler, kamu kurumlarının daha etkin hizmet sağlamak için yeniden yapılanmasına ve devletin altyapıyı geliştirmek için uluslararası finans kaynaklarının arayışına girmesine yol açmaktadır.

3.1.1. İngiltere

İngiltere'nin kamu işletmeciliği konusunda uyguladığı genel politika; bütün millileştirilmiş sanayileri özelleştirilebilir verimli ticari işletmeler haline dönüştürmek, mümkün olan en yüksek sayıda kamu işletmesini özelleştirmek, geri kalan işletmeleri de özel işletme gibi çalıştırmak, devlet hazinesine fazla yük getirmemek olarak özetlenmektedir.²¹⁹ İngiltere'de özelleştirmenin bilinen bütün yöntemleri denenirken, en çok kullanılanı halka arz yöntemi olmuştur. Genellikle zarar eden küçük çaptaki firmaların özelleştirilmesinde ise blok satış yöntemi kullanılmıştır.²²⁰ İngiltere'de 1989 yılında çıkarılan elektrik yasasına göre, 1990 yılında başlatılan elektrik sektöründeki özelleştirme ve yeniden yapılandırma etkinliklerinin aradan geçen süreçte başarıya ulaştığını savunmak olası görünmemektedir. Rekabetçi yapıya geçişin kolaylıkla sağlanacağı düşünülen aşamalardan üretimde tekeli yapı kırılmışsa da oligopolcü yapının bir türlü kırılmadığı görülürken, bu doğrultuda perakende satış aşamasında da

²¹⁹ Mediha Akarşlan, *Türkiye'de ve Dünyada Özelleştirmenin Analizi*, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2000, s.87

²²⁰ Güven Delice, *Özelleştirmenin nedenleri, amaçları ve yöntemleri*. (Ed. C. Yavilioğlu, G. Delice, O. Özsoy) *Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları: Teorik ve Tarihsel Bir Perspektif*, T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Ankara, 2010, s.61

fiyatların sürekli arttığı gözlenmektedir. İletim doğal tek el yapısına sahip olduğu için sürecin başından bu yana bir tek şirketin sorumluluğunda kalmıştır. Dağıtım aşamasında ise her bir şirketin kendi bölgesindeki tekeli devam etmektedir.²²¹

3.1.2. ABD

ABD’de kamu hizmetlerinin büyük bir kısmı özelleştirilmiştir. Esasen, ağırlıklı olarak da özel teşebbüse önem veren ABD ekonomisinde, büyük bir güce sahip olan haberleşme ve telekomünikasyon hizmetlerinde öncü bir uygulama ile özelleştirilmeye geçilmiş ve bu alanda rekabetçi bir piyasa yapısı oluşturulması yönünde önemli aşamalar kaydederek yerel ağ işlemcilerinin tümü özelleştirilmiştir. ABD’de özellikle uzak mesafe ve katma değerli hizmetlerde artış gösteren rekabet, işletmelerin sadece ülke içinde değil Latin Amerika, Avrupa ve Asya Telekom pazarlarından da pay almasına ve önemli yatırımlar gerçekleştirilmesine olanak sağlamıştır.²²² Ayrıca, ABD’de Telekom piyasasındaki özelleştirme, serbestleşme ve düzenleme reformlarının piyasada rekabeti artırdığı ve böylelikle sunulan hizmet kalitesinin ve abone sayısının arttığı, gerek yerel gerekse uluslararası konuşma ücretlerinin önemli derecede düştüğü ve istihdamdaki azalışlara karşın işgücü verimliliğinde artışlar olduğu ifade edilmektedir. Bunlardan ayrı olarak, havayolları, demiryolları, yük taşımacılığı ve otobüs hizmetleri yasal düzenleme ve müdahaleler dışında bırakılmış, yapılan değişikliklerle bu sektörlerde yasal-kurumsal serbestleşme süreci tamamlanmıştır.

3.1.3. Arjantin

Arjantin’deki özelleştirme uygulamalarının kapsamı, savunma sanayi ve kamusal hizmetleri de içine alacak şekilde geniş tutulmuştur. Özelleştirmenin önemli bir bölümü, büyük kamu iktisadi teşebbüslerinin doğrudan yabancı şirketlere (sözelimi telefon tekeli İspanyol ve İtalyan şirketlere, havayollarını Iberia’ya) transfer edilmesi biçiminde gerçekleşmiştir.²²³ Ülkede özelleştirme uygulamalarının ana hedefleri; bütçe

²²¹ Lev S. Belyaev, *Electricity Market Reforms: Economics and Politics Challenges*, Springer, New York, 2011, s.196

²²² Filiz Giray, *Telekomünikasyon Sektörü ve Özelleştirme*, Ezgi Yayınları, Bursa, 2003, s.112

²²³ Hakan Karagöz, *Dünya ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları*, Konya Ticaret Odası Yayını, Konya, 2009, s.6

açığını azaltmak, satılan KİT'lerden vergi geliri elde etmek, iç ve dış borç yükünü azaltmak, sermaye piyasalarını geliştirmek, hizmet kalitesini arttırmak ve KİT'lerde teknolojik altyapıyı geliştirmektir.²²⁴ Arjantin'deki en önemli özelleştirme uygulamaları elektrik ve gaz sektörlerindedir. Her iki sektördeki kuruluşlar tek başlarına özelleştirilemeyecek kadar büyük olduğundan özelleştirme öncesi yeni bir yapılandırmaya tabi tutulmuşlardır.

3.1.4. Brezilya

Uzun zaman boyunca ithal ikameci bir politikanın egemenliğini sürdürdüğü kapalı bir ekonomi olan Brezilya, 1990'lı yıllardaki serbestleştirme çabalarının sonucunda özellikle otomotiv endüstrisi ve altyapı modernizasyonunda özelleştirme ve doğrudan yabancı yatırımlar sayesinde önemli gelişmeler sağlamıştır. Ürün farklılığını artıran Brezilya, görece olarak kapalı ekonomi niteliğini korumaktadır.²²⁵ Ekonomik yapısını güçlendirmeyi ve dünya ekonomisi karşısında rekabeti arttırmayı hedefleyen Brezilya hükümeti, ülkedeki liman ve demiryolu işletmelerinin özelleştirilmesini planlamaktadır.

3.2. TÜRKİYE'DE ALTYAPI HİZMETLERİNDE ÖZELLEŞTİRME

Türkiye'de özelleştirme uygulamaları 1980'li yıllardan itibaren gündeme gelmiştir. 24 Ocak 1980, ekonomi politikası için önemli kararların alındığı ve Türkiye'nin ithal ikamesine dayalı içe dönük sanayileşmeden, ihracata dayalı dışa açık sanayileşmeyi sağlayacak yıllara adım attığı bir tarih olmuştur. 24 Ocak kararlarında serbest piyasa ekonomisinin gelişmesi için devlet işletmelerinin de bu piyasanın kurallarına uyması gerektiği, piyasanın canlanması için devletin tekellerden vazgeçmesi gerektiği vurgulanmıştır. Üç yıl süren askeri yönetim sonunda 1983 genel seçimlerinde

²²⁴ Cevat Karataş ve Metin Ercan, "The Privatisation Experience in Turkey and Argentina A Comparative Study 1986-2007" *METU Studies in Development*, 35, 2008, s.355

²²⁵ Brezilya Ülke Bülteni, Mart 2011, www.deik.org.tr/Contents/FileAction/1189 (08.03.2015)

başa gelen Anavatan Partisi, serbest piyasa ekonomisini ve özelleştirmeyi benimsemiş ve ilk hukuki düzenlemeler 1984 yılı itibariyle başlamıştır.²²⁶

1984 yılında çıkarılan ve KİT ile bunlara ait kuruluşlara, hisse senedi ihracı yoluyla gerçek ve tüzel kişilerin ortak edilebilmesine veya bu kuruluşların işletme hakkının belli sürelerle devrine imkan sağlayan 2983 sayılı kanunla oluşturulmuştur. Bu yasanın amacı; istikrarlı ve güvenilir gelir verilmesi suretiyle tasarrufları teşvik ederek sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmektir. Kapsam ise şöyle ifade edilmiştir;²²⁷ “Bu Kanun, Kamu Kurum ve Kuruluşlarına (*Kamu İktisadi Kuruluşları ve İktisadi Devlet Teşekkülleri Dahil*) ait ve 3 üncü maddede tanımlanan her nevi altyapı tesisi ile Kamu İktisadi Kuruluşları ve İktisadi Devlet Teşekküllerine ait tesisler için münferit olarak veya bir grup halinde Gelir Ortaklığı Senedi ile Kamu İktisadi Kuruluşları ve İktisadi Devlet Teşekkülleri için Hisse Senedi çıkarılması ve işletme hakkı verilmesine dair hükümleri kapsar” (madde 2).²²⁸ Bu yasada aynı zamanda bir Kamu Ortaklığı Fonu oluşturulmasına karar verilmiştir. Özelleştirmelerden sağlanacak gelirler bu fonda toplanacaktır. Bu fon Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (TCMB) bünyesinde oluşturulacaktır.

4 Aralık 1984 tarih ve 3092 sayılı Çay Kanunu ile çay tarımı, üretimi, işlenmesi ve satışı serbest bırakılmış, aynı tarih ve 3096 sayılı yasa ile de Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) dışında, özel sektörün elektrik üretimi, iletimi, dağıtımını yapabilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerle devlet tekelindeki ekonomik etkinlik alanlarına özel sektörün girişini engelleyen hükümler kaldırılmıştır.²²⁹ Yapılan bu düzenlemelerle özelleştirme sürecinin ilk döneminin temel özellikleri ortaya çıkmıştır.

Düzenleme sonrası, KİT’lerin büyük bölümünün İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) haline getirilerek, kamu hizmeti anlayışından verimlilik ve kârlılık gibi ticari bir

²²⁶ Kerem Karabulut, “Özal Dönemi Türkiye’nin Ekonomi Politikası” *İnönü Üniversitesi Özal Kongresi*, 2010, s.978-1008

²²⁷ 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, R.G. Tarihi: 17.03.1984, R.G. Sayısı: 18344 [http://www.ekanun.net/kanunlar/kanunlar/2983-sayili-kanun/\(06.03.2015\)](http://www.ekanun.net/kanunlar/kanunlar/2983-sayili-kanun/(06.03.2015))

²²⁸ 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, R.G. Tarihi: 29.02.1984, R.G. Sayısı: 18344, [http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2983.pdf\(07.03.2015\)](http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2983.pdf(07.03.2015))

²²⁹ Oğuz Bal, “Özelleştirmenin Teorik Temelleri ve Türkiye’deki Sonuçları” *International Conference on Eurasian Economies 2013*, s.360 [http://www.eecon.info/papers/614.pdf\(07.03.2015\)](http://www.eecon.info/papers/614.pdf(07.03.2015))

anlayışa geçilmesidir. Bu geçiş sürecinde doğrudan özelleştirmenin altyapısı hazırlanmış, önemli sayıda düzenlemeye gidilmiştir. Söz konusu dönemde özellikle özelleştirme karşıtlarına göre, KİT'lerin zarar ortamının hazırlandığı, sermaye verilmediği, kaynak bulmak için bankalara yönelmek zorunda bırakıldıkları iddiasında bulunmuşlardır. 1984 yılında özelleştirme stratejisini saptamak amacıyla hazırlanan “*Master Planı*” 1986 yılında hükümete sunulmuştur. Dünya bankasının desteğiyle hazırlanan bu plan, sektörün yeniden yapılanması ve 32 kamu iktisadi teşebbüsünün önceliklere göre özelleştirilmesini içermiştir. Master planında; özelleştirme genel ve özel faaliyet alanları, özelleştirme programının hedefleri, mevcut KİT'lerin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması için çeşitli öneriler yer almıştır. Türkiye’de uygulanacak özelleştirme programının ana hedefleri aşağıdaki gibi belirlenmiştir;²³⁰

- Piyasadaki güçlerin ekonomiyi harekete geçirmesine olanak sağlanması,
- Verimliliğin artırılması,
- Mal ve hizmetlerin kalite, miktar ve çeşitliliğinin artırılması,
- Halka açık kuruluşların teşvik edilmesi,
- Sermaye piyasalarının geliştirilmesi,
- Hazinesinin kamu iktisadi teşebbüslerine sağladığı finansal desteğin azaltılması,
- Kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından uygulanacak monopol fiyatlandırma ve dolaylı vergilendirmenin azaltılması,
- Çağdaş teknoloji ve yönetim tekniklerinin teşviki,
- Çalışanlara hisse senedi vererek iş verimliliğinde artış sağlanması,
- Kamu ve özel sanayi işletmeleri dengesinin değiştirilmesi,
- Yabancı yatırımlarla uluslararası ekonomik ve politika ilişkilerinin güçlendirilmesi
- Mevcut sermaye yatırımlarındaki getiri oranının artırılması,
- Devlete gelir sağlanması.

²³⁰ Ramazan Kardeş ve Hülya Güzel, *Türkiye’de ve Dünyada Yaşanan Özelleştirme*, Vakıfbank Yayınları, Ankara, 1996, s.37-53

Karagöz'ün ifadesiyle, “1985 yılından itibaren 246 kuruluşteki kamu hissesi, 22 yarım kalmış tesis, 393 taşınmaz, 8 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 103 tesis, 6 liman, şans oyunları lisans hakkı ile araç muayene istasyonları özelleştirme kapsamına alınmıştır. 23 kuruluşteki kamu payı ile 4 taşınmaz daha sonra özelleştirme işlemine tabi tutulmaksızın kapsamdan çıkarılmak, tasfiye edilmek veya kapsamda olmayan başka bir kuruluşla birleştirilerek tüzel kişiliği sona erdirilmek üzere devredilmiştir”.²³¹ Dolayısıyla bir anlamda özelleştirme başlatılmış oldu. Özellikle bu dönemde ekonomide rekabetin canlandırılması için devlet tekellerinin bir kısmı kaldırılmıştır.²³²Devletin ticari faaliyetlerden çekilmesi ve KİT’lerin özelleştirilmesi ilk kez bu dönemde tartışılmaya başlanılmış; KİT’lerin enerji, ulaştırma ve baraj gibi altyapı yatırımları dışındaki faaliyetlerini özel sektöre bırakmaları düşünülmüştür.1985-89 yıllarını içeren Beşinci 5 Yıllık Kalkınma Planında, özelleştirme hedefinden çok devletin altyapıda yoğunlaşması yaklaşımı kapsamında, KİT yatırımlarının enerji, madencilik, ulaştırma, haberleşme sektörleri ile rehabilitasyon ve darboğaz giderme alanlarında yoğunluk kazanması, özel kesimin yeterli olduğu alanlarda yeni yatırımlardan kaçınılması ve kamu iktisadi teşebbüslerine bağlı bazı kuruluşların hisse senetleri aracılığıyla halka açılmasının sağlanması, yeni politikalar olarak kabul edilmiştir.²³³Özelleştirmenin genel sınırlarını ve “özelleştirme kapsamına alınması ve uygulamaların yürütülmesine ilişkin esasları” belirleyen 3291 sayılı Kanun, 28 Mayıs 1986’da yürürlüğe girmiştir.²³⁴Türkiye’de KİT’lerin özelleştirilmesiyle ilgili ilk somut yasal düzenleme olan, “özelleştirmenin çerçeve kanunu” da denilen bu kanun ile Bankalar Kanununda, Merkez Bankası Kanununda ve Sermaye Piyasası Kanununda değişiklikler yapılarak, kanunun 13-18. maddeleri arasında “*Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ile İlgili Hükümler*” başlığı altında özelleştirmeye ilişkin usul ve ilkeler yer almıştır.²³⁵Ülkemizde gerçek anlamda özelleştirme uygulamalarının başlangıç tarihi kabul edilen bu kanunla, Bakanlar Kurulu’na Kamu

²³¹ Hakan Karagöz, “Dünya ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları” Konya Ticaret Odası Yayını, 2009, s.39

²³² M. Emin Ruhi, *1982 Anayasası Çerçevesinde Sosyal Devlet ve Özelleştirme*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003, s.149-150

²³³ Gonca Güngör, “Tarihi Açından Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Değerlendirilmesi” *Sakarya İktisat Dergisi*, 2012, s.110

²³⁴ İTO, *Bir Kamu Finansman Tekniği Olarak Özelleştirme*, İzmir Ticaret Odası Yayınları, İzmir, 1994, s.27

²³⁵ Rıdvan Karluk, *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, Esbank Yayınları, İstanbul, 1994, s.197

İşletmelerinin mülkiyetini 2983 sayılı Kanun ile oluşturulan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi'ne (TKKOİ) devredebilme ve Yüksek Planlama Kurulu'na (YPK) da kısmen kamuya ait firmalar ve onların yan kuruluşlarını yine TKKOİ'ye devredebilme yetkisi tanınmıştır.²³⁶ TKKOİ, böylece özelleştirme programının yürütülmesi ile görevlendirilmiş, bunun yanı sıra toplu konut uygulamalarının yürütülmesi, Kamu Ortaklığı Fonu'nun (KOF) yönetimi ve Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabında biriken paraların nemalandırılması gibi görevleri de üstlenmiştir. Aynı zamanda 1177 sayılı Tütün Tekeli Kanununu yürürlükten kaldıran 3291 sayılı Kanun, özelleştirme yanında değişik düzenlemeler de içerdiğinden karma bir niteliğe sahiptir.²³⁷

1986 yılında çıkarılan 3291 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun' da, kamu kuruluşlarının özelleştirme kapsamına alınması ve uygulamaların yürütülmesine ilişkin esaslar belirlenmiştir. Buna göre, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de(KHK) adı geçen, tamamı devlete ait ve KİT statüsünde faaliyet gösteren kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına Bakanlar Kurulu, KİT'lerin müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri ile katılımlarındaki payların özelleştirme kapsamına alınmasında da YPK yetkilendirilmiştir. Özelleştirme programının yürütülmesi hususunda ise, 2983 sayılı yasa ile ortaya çıkarılan TKKOİ görevlendirilmiştir. Bu idare, özelleştirme programının yanı sıra, toplu konut uygulamalarının yürütülmesi, KOF'un yönetimi ve Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabında biriken paraların korunup yönetilmesi gibi görevler de üstlenmiştir.²³⁸

Türkiye'de özelleştirme uygulamalarına ilişkin yasal düzenleme 28.05.1986 tarihli 3291 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun'dur. Tam anlamıyla özelleştirme işlemlerinin başlatıldığı bu kanunla "özelleştirme" kelimesi ilk defa kullanılmıştır. Bu kanunda özelleştirme uygulamaları ile ilgili ayrıntılı bilgiler yer almamaktadır. Genel nitelikli açıklamalar ve yetkilendirmeler söz konusudur. 3291 sayılı kanunla, özelleştirme uygulamaları konusundaki karar organı, "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu" olarak belirlenmiştir. 1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli

²³⁶ İlhan Baytan, *Özelleştirme*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999, s.30

²³⁷ Aktan, *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, s.116

²³⁸ M. Emin Ruhi, "Türkiye'de Özelleştirmenin Hukuksal Boyutu" *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9 (3-4):235-290, 2005, s.242

Kanunu'nda yapılan değişiklik ile özel kesimin tütün ve tütün mamulleri üretimi, ithalatı ve satışı yapabilmesine izin verilmiştir.²³⁹

Bu arada, 1986'da kurulun İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) da zaman içinde gösterdiği performansla özelleştirme için yavaş yavaş yeni bir alternatif haline gelmiştir. Halka hisse satmanın ilk denemesi, 1988 yılında gerçekleşmiştir. Kullanılan yöntem yaygın satış olmuş ve dönem koşullarında başarılı görülmüştür. Şubat ayında 19 banka ve aracı kurumun görev almasıyla, TELETAS'ın PTT'den KOİ'ye devredilen yüzde 40 oranındaki katılım payından yüzde 22 oranına tekabül eden kısmı 1988'de halka arz edilmiştir.²⁴⁰ Mülkiyet değişimini getiren ilk özelleştirme uygulaması olması açısından önemli bir uygulamadır.

TELETAS'taki başarılı uygulamaya karşılık halka arz yoluyla özelleştirme uygulamalarına uzun bir süre ara verildiği görülmektedir. TELETAS'ın özelleştirilme uygulamasının ardından halka arz uygulamaları beklendiği ölçüde hız kazanamamıştır. Temelde borsanın yeterince gelişmemesinden kaynaklanan bu gecikme 1990 yılına kadar devam etmiştir.²⁴¹ Yabancılara, Türkiye'de yatırım yapmalarına olanak tanıyan kararların ardından İMKB'nin, özelleştirme uygulamalarında bir alternatif olarak kullanılmasına 1990'da başlanılmıştır.

Nisan 1990'da yürürlüğe konulan 414 sayılı kanun hükmündeki kararname ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi (TKKOİ), Kamu Ortaklığı İdaresi (KOİ) ve Toplu Konut İdaresi (TKİ) adı altında iki ayrı kuruluş olarak yeniden organize edilmiştir. Kamu Ortaklığı İdaresi, özelleştirme uygulamalarının yürütülmesi ve Kamu Ortaklığı Fonu (KOF) ile Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabının yönetimi konusunda görevlendirilmiştir.²⁴²

Körfez Krizi'nin savaşa dönüşmesine rağmen 1991'e gelindiğinde, bir yandan halka arzlar devam ederken, diğer yandan da özelleştirme konusunun artık bir toplumsal sorun haline dönüştüğü belirlenmektedir. İMKB'de satılan ve büyük bölümü değer kaybeden, ERDEMİR, PETKİM, TÜPRAŞ gibi KİT'lerin yatırımcıları üç yıl boyunca yüzde 80'e varan zararlara uğramışlardır. Blok satış cephesinde ise sadece 900 milyon

²³⁹ Kardeş ve Güzel, *Türkiye'de ve Dünyada Yaşanan Özelleştirme*, s.44

²⁴⁰ Kilci, s.27

²⁴¹ Kilci, s.36

²⁴² Ruhi, s.243

TL gelir getiren bir KİT'in kaydı dikkatleri çekmektedir. "1991 sonuna gelindiğinde, özelleştirmenin bilançosu hiç de memnun edici değildir. Bu kadar yaygarası yapılan özelleştirmede 5 yılın bilançosu 3 trilyon 634 milyar gelir, 3 trilyon 229 milyar lira giderdir. Buradan Hazineye aktarılan pay ise, 405 milyar liradır".²⁴³ İMKB'deki bu gelişmeler hem özelleştirme adına hem de kurumlar adına bir başarısızlık olarak akıllarda yer etmiştir.

Tablo 3.1: Yıllar İtibariyle Özelleştirme İşlemleri (Milyon \$)

Yıllar	Özelleştirme Geliri
1986-2003	8.240
2004	1.283
2005	8.222
2006	8.096
2007	4.259
2008	6.259
2009	2.275
2010	3.082
2011	1.358
2012	3.021
2013	12.486
2014	6.341
2015	592
Toplam	65.514

Kaynak: ÖİB

Özelleştirmeye ilişkin yasal boşlukların zaman içerisinde belirgin hale gelmesi ve genel yetki yasaları ile bu yetki yasalarına dayanılarak çıkarılan kanun hükmündeki kararnamelerin Anayasa Mahkemesi tarafından iptalinden dolayı, sadece özelleştirmeye yönelik düzenlemeleri içeren ve iptal nedenlerini göz önünde bulunduran bir düzenleme yapılması gereği ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla, yürürlüğe konulan 5.5.1994 tarihli ve 3987 sayılı Kanun ile hükümete üç ay süre ile özelleştirme konusunda KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu doğrultuda, çıkarılan 30.5.1994 tarihli ve 530, 531 ve 532 sayılı KHK'ler ve 13.6.1994 tarih ve 546 sayılı kararname ile özelleştirme ve özelleştirmeye bağlı istihdam sorunlarının çözümüne yönelik önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.²⁴⁴

²⁴³Özhan Çetinkaya, *Türkiye'de Kamu İşletmeciliği ve Özelleştirme*, Ekin Yayın, Bursa, 2012, s.65

²⁴⁴ Destan, s.2

Anayasa Mahkemesi'nin 7.7.1994 tarih ve 1994/45-2 sayılı Kararı ile 3987 sayılı Kanunun iptal edilmesi dolayısıyla, Anayasa Mahkemesi 21.7.1994 tarihli ve 1994/60-2, 1994/61-2, 1994/62 ve 1994/64-2 sayılı Kararları ile sırasıyla 530, 531, 532 ve 546 sayılı kararnameleri iptal etmiştir. Bu kararlar sonucu, özellikle yapısal açıdan getirilen değişikliklerle oluşacak hukuki boşluğa, Bakanlar Kurulu'nun 31 Temmuz 1994 tarihinde aldığı ilke kararı ile açıklık getirilmiştir. Konuya ilişkin olarak 3 Ağustos 1994 tarihinde çıkarılan Başbakanlık genelgesinde, Anayasa Mahkemesi'nin kararının yürürlüğe girdiği tarihten başlayarak bu konudaki idari işlemlerin, karar öncesi mevzuat çerçevesinde yürütülmesi öngörülmüştür. Bu kapsamda İdare, 5 Ağustos 1994 tarihinden başlayarak yeniden Kamu Ortaklığı İdaresi adı altında ve eski konumunda etkinliklerini sürdürmüştür. Bu iptaller ve yeni kararlar çerçevesinde özelleştirme kararları hakkında uzlaşma sağlanabilecek yeni bir yasa için çalışmalara başlanmıştır.²⁴⁵

Özelleştirme konusunda ilk özel ve kapsamlı düzenleme 24.11.1994 tarih 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” dur. 3987 sayılı Yetki Kanunu ile ona dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesindeki temel gerekçe özelleştirmeye ilişkin düzenlemelerin kanunla yapılması gereği olduğundan, bu sefer konunun kanunla düzenlenmesi yoluna gidilmiş ve “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” çıkarılmıştır. Kanunun adı daha sonra “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiştir.²⁴⁶ Bu kanundan önce yapılan tüm düzenlemeler genel esasların belirlenmesinden öteye gidememiş ve sağlam bir hukuki alt yapı oluşturamamıştır. Özelleştirme sırasında ve sonrasında ortaya çıkabilecek sosyal problemlere ilişkin yasal düzenlemelerin tam olarak yapılamaması, özelleştirmenin yapısal sorunlarını da beraberinde getirmiştir. Bu yasa ile beraber Özelleştirme Yüksek Kurulu tek yetkili karar organı kabul edilmiş, özelleştirme uygulamalarını yürütmek ve sonuçlandırmak için ise Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Özelleştirme gelirlerinin

²⁴⁵ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, “Özelleştirmeye İlişkin Yasal Çerçeve” http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm(07.03.2015)

²⁴⁶ İzak Atiyas ve Burak Oder, “Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi” 2008, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271234172r8289.Turkiye___de_Ozellestirmenin_Hukuk_ve_Ekonomisi.pdf (09.03.2015)

toplanacağı bir özelleştirme fonu oluşturulmuştur. Özelleştirme uygulamalarında dikkate alınacak ilkeler kanunda şöyle belirtilmiştir (madde 2);²⁴⁷

- a) “Doğabilecek istihdam azalmaları ile ilgili olarak mevcut kanunlarda ve/veya toplu iş sözleşmelerinde öngörülen tazminatlara ek olarak “İş Kaybı Tazminatı”nın verilmesi,
- b) Kuruluşların özelliklerine ve içinde buldukları şartlara göre özelleştirme yöntemlerinin belirlenmesi,
- c) Özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması,
- d) Oluşabilecek tekelci bir yapının olumsuz etkilerinin önlenmesi,
- e) Mülkiyetin yaygınlığının yanı sıra, yönetim sorumluluk ve yetkilerini üstlenebilecek ortak grubunun temini,
- f) Özelleştirme uygulamaları çerçevesinde kamu bankalarının da öncelikle özelleştirilecek kuruluşlar arasına alınarak süratle özelleştirilmesinin sağlanması,
- g) Stratejik konularda devletin sahip olacağı imtiyazlı hisse oluşturulması,
- h) Tabii kaynakların, belli bir süre için sadece işletme hakkının verilmesi suretiyle özelleştirilmesi,
- i) Özelleştirme işlemlerinin değer saptaması da dahil aleniyet içinde yürütülmesi,
- j) (25.11.2010 tarih ve 6082 sayılı Kanun ile değişik) Özelleştirme uygulamalarında, milli güvenlik ve kamu yararının gerektirdiği durumlar hariç, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu tüzel kişiliğine sahip eğitim kurumları ve mahalli idarelere devir yapılmaması ilkeleri esas alınır.”

Sözü edilen ilkeler doğrultusunda alınacak kararlarda öncelikler ile bunlara bağlı olan özelleştirme uygulamalarına yönelik esas ve usuller kuruluşların nitelikleri ve ülke ekonomisinin gerektirdiği koşullar da göz önünde bulundurularak Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından tespit edilir. Bunun yanı sıra özelleştirme yöntemleri, değer

²⁴⁷ 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, <http://www.oib.gov.tr/2009/baskanlik/yasa.htm> (07.03.2015)

belirlemesinin hangi yöntemlerle ve ne şekilde gerçekleştirileceği, ihale yöntemleri ve uygulamaları konusunda ayrıntılı düzenlemeler bu yasa kapsamında ele alınmıştır.

Yasaya göre özelleştirmelerde ekonomide verimlilikteki artış ve kamu giderlerinde yaşanan azalma konuları birlikte değerlendirilmektedir. Her iki koşulun beraber yer alması gerekliliği ve bazı özelleştirmenin doğası ve olgusal nedenleriyle zıt sonuçlara varılmasına yol açmaktadır. Aynı anda her iki koşulu da sağlamayan özelleştirme uygulamalarının iptal kararlarıyla karşılaşma ihtimalinin de yüksek olduğu belirtilmektedir.²⁴⁸

4046 sayılı kanunda da farklı zamanlarda değişikliklere gidilmiştir. Bunlardan en önemlileri; özelleştirme programına alınan kuruluşların özelleştirilmesine ilişkin olarak özelleştirme yöntemleri, değer tespiti ve ihale usullerini kapsayan 18 inci maddesi; Anayasanın 7 inci maddesine aykırılığı nedeniyle, 9 Nisan 1997 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Söz konusu madde, 3 Nisan 1997 tarih ve 4232 sayılı Kanunla Anayasaya uygun olarak yeniden düzenlenmiş, 8 Nisan 1997 tarihli resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yasanın onuncu maddesinde yer alan ve bu kanunun geçici 8. maddesi gereğince “Kamu Ortaklığı Fonu'na yapılan aktarmalar hariç Özelleştirme Fonu'ndan genel bütçeye kaynak aktarılmaz” ifadesi 2000’de yürürlüğe giren 4568 sayılı yasa ile “Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, Hazinesinin iç ve dış ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirilir” şeklinde değiştirilmiş, geçici sekizinci madde ise yürürlükten kaldırılmıştır.²⁴⁹ 01.08.2003 tarih ve 4971 sayılı yasa ile özelleştirme programındaki yarıdan fazlası kamuya ait olan kuruluşların yönetim kurulu başkan ve üyeleri, denetçileri, genel müdürleri, idare personeli ile kurul başkan ve üyelerinin programda bulunan herhangi bir kuruluşun özelleştirme işlemlerine dolaylı ve dolaysız taraf olmaları engellenmiştir. Telekom hisselerinin hisse senedine dönüştürülebilir tahvil yoluyla satışına imkan verecek düzenleme yapılmıştır. 4971 sayılı kanun ile yapılan değişikliklerde özelleştirme uygulamalarına hız kazandırmak amaçlanmıştır. Yasada stratejik kuruluşlar dahil her türlü kuruluşun özelleştirilebileceği hüküm altına

²⁴⁸ Cengiz Yavilioğlu, Güven Delice ve Onur Özsoy, *Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları*, Özelleştirme İdare Başkanlığı, Ankara, 2010, s.318

²⁴⁹ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, “Özelleştirmeye İlişkin Yasal Çerçeve” [http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm\(07.03.2015\)](http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm(07.03.2015))

alınmıştır. Fakat stratejik nitelikteki kuruluşlarda devletin imtiyazlı hisse bulundurması öngörülmüştür.

Özelleştirme uygulamalarının kurumsal altyapısı ilk defa 2983 sayılı yasa ile oluşturulmuştur. Bu kanun ile özelleştirme programının yürütülmesi Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu'na verilmiştir. Bu idare özelleştirme programının yanı sıra toplu konut uygulamalarının yürütülmesi Kamu Ortaklığı fonunun yönetimi ve Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabında biriken paraların nemalandırılması gibi görevler üstlenmiştir. Daha sonrasında Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu'na dönüştürülmüştür. Toplu Konut ve Kamu İdaresi'nin Kamu Ortaklığı ve Toplu Konut İdaresi olarak ikiye ayrılmasından sonra Kamu Ortaklığı İdaresi'nin kuruluş ve görevlerini düzenleyen 414 sayılı KHK ile Yüksek Planlama Kuruluna ait olan yetkiler Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanına devredilmiştir. 05.05.1994 tarih ve 3987 sayılı Yetki Kanunu'na dayanılarak çıkarılan 530, 531, 532 ve 533 sayılı KHK özelleştirme uygulamalarının yürütülmesi, yönetilmesi konularında düzenlemeler getirmesine rağmen 07.07.1994 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.²⁵⁰

Yetki yasasının Anayasa Mahkemesi tarafından iptalinden sonra kurumsal yapıyı oluşturacak esas düzenleme 4046 sayılı kanun ile gerçekleştirilmiştir. Bu yasa ile kurumsal yapının Özelleştirme Yüksek Kurulu, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Özelleştirme Fonundan oluşması kararlaştırılmıştır.

Görüldüğü üzere, 24 Ocak 1980 sonrası Türkiye ekonomisi birçok alanda önemli adımlar atmıştır. Bu adımlar arasında en önemli olanlarından birisi özelleştirme uygulamasıdır. Özellikle Cumhuriyetin ilanı ile başlayan dönemden itibaren gerçekleştirilmek istenen ancak bir türlü gerçekleştirilmeyen özelleştirme düşüncesi, yükselen bir trend haline gelmiştir. Türkiye, yaptığı özelleştirme işlemleri ile öncelikle KİT zararlarını kapatmayı, etkinlik ile verimliliği arttırmayı ve kamu açıklarının finansmanını sağlamayı amaçlamıştır. Yabancılar ise az riskli yüksek getirili sektörlere ve gelişmiş bölgelere yönelmiştir.

²⁵⁰ Ruhi, s.242-243

Tablo 3.2: Özelleştirme Kapsam ve Programındaki Kuruluşlar

Şirket / kuruluş adı	Kapsam ve programa alınma	Kamu payı %
A- Özelleştirme kapsamında olanlar:		
1-EÜAŞ santralleri (9 termik, 14 hidroelektrik ile akarsu santralleri)	30.05.2003	100
B- Özelleştirme kapsam ve programında olanlar:		
1- Sümer Holding AŞ (1)	11.09.1987	100
2-T.Denizcilik İşletmeleri AŞ (2)	10.08.1993	100
3-T.H.Karadeniz Bakır İşletmeleri AŞ (KBİ)	25.11.1993	99,99
4-tta Gayrimenkul AŞ (1)	05.02.2001	100
5-T. Elektrik Dağıtım AŞ (4)	02.04.2004	100
6-TCDD'ye ait 6 liman (2)	30.12.2004	100
7-Ankara Doğal Elektrik Üretim ve Ticaret AŞ (1)	27.12.2006	100
8-T. Halk Bankası AŞ (2)	05.02.2007	74,98
9-Doğusan Boru Sanayi ve Ticaret AŞ	12.07.2007	56,09
10-Türkiye Şeker Fabrikaları AŞ (2)	12.08.2008	100
11-Başkent Doğalgaz AŞ (3)	02.07.2009	100
12-EÜAŞ işletimindeki 52 hidroelektrik santrali (2)	19.10.2009	100
13-Hamitabat Elektrik Üretim ve Ticaret AŞ (3)	27.10.2010	100
14-EÜAŞ Kısık HES (3)	08.02.2011	100
15-EÜAŞ Berdan ve Hasanlar HES (3)	30.04.2012	100
16-Kangal Termik Santrali (3)	22.10.2012	100
17-Seyitömer Termik Santrali (3)	30.10.2012	100
18-Çatalağzı Termik Santrali	15.03.2013	100
19-Kemerköy ve Yeniköy Termik Santralleri	26.08.2013	100
20-Yatağan Termik Santrali	26.08.2013	100
(1) Bir kısım varlıkları dışında özelleştirme işlemi gerçekleştirilmiştir.		
(2) Hisse senedi, tesis veya varlık satışı biçiminde kısmen özelleştirme işlemi gerçekleştirilmiştir.		
(3) 2013 yılı içinde özelleştirme işlemi tamamlanmıştır.		
(4) 2013 yılında dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi tamamlanmıştır.		

Kaynak: Sayıştay Başkanlığı, Kamu İşletmeleri 2013 Yılı Genel Raporu

Tablo 3.3: 2013 Yılında Gerçekleştirilen Özelleştirmeler (*)

Uygulamalar	Sözleşme tarihi	Satış/devir bedeli ABD Doları
1-Blok satış:		
-Başkent Doğalgaz Dağıtım AŞ (% 100 hisse)	31.5.2013	1.162.000.000
-Hamitabat Elektrik Üretim ve Tic. AŞ (% 100 hisse)	01.08.2013	105.000.000
-Yeditepe Beynelmiyel Otelcilik Tur.Tic. AŞ (% 15 D-% 11 E grubu)	10.10.2013	39.693.523
Toplam (1)		1.306.693.523
2-Tesis ve varlık satış veya devri:		
-EÜAŞ Arpaçay, Telek, Kiti Akarsu Santralleri	22.03.2013	3.010.000
-EÜAŞ Ladik, Büyükkızıoğlu, Durucasu Akarsu Santralleri	22.03.2013	2.760.000
-EÜAŞ Hasanlar Akarsu Santralleri	01.03.2013	30.850.000
-EÜAŞ Göksu Akarsu Santralleri	22.03.2013	57.500.000
-EÜAŞ Berdan Akarsu Santralleri	01.04.2013	47.000.000
-EÜAŞ Kısık Akarsu Santralleri	03.04.2013	27.150.000
-EÜAŞ Bozkır, Ermenek Akarsu Santralleri	30.04.2013	1.990.000
-EÜAŞ Koçköprü Akarsu Santralleri	06.05.2013	12.000.000
-Akdeniz Elektrik Dağıtım AŞ	28.05.2013	546.000.000
-Boğaziçi Elektrik Dağıtım AŞ	28.05.2013	1.960.000.000
-Gediz Elektrik Dağıtım AŞ	29.05.2013	1.231.000.000
-EÜAŞ Engil, Erciş, Hoşap Akarsu Santralleri	04.06.2013	11.050.000
-Seyitömer Termik Santrali	17.06.2013	2.248.000.000
-Aras Elektrik Dağıtım AŞ	28.06.2013	128.500.000
-Dicle Elektrik Dağıtım AŞ	28.06.2013	387.000.000
-Vangözü Elektrik Dağıtım AŞ	26.07.2013	118.000.000
-İstanbul Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım AŞ	31.07.2013	1.227.000.000
-Kangal Termik Santrali	14.08.2013	985.000.000
-Toroslar Elektrik Dağıtım AŞ	30.09.2013	1.725.000.000
-TEDAŞ taşınmazları		6.978.217
-İta Gayrimenkul AŞ taşınmazları		144.961.687
-TCDD taşınmazları		5.208.359
-T. Şeker Fabrikaları AŞ taşınmazları		12.260.545
-Maliye taşınmazları		225.624.976
-Diğer taşınmazlar		15.765.473
Toplam (2)		11.159.609.257
3-Borsa İstanbul'da satış:		67.283
4-Bedelli devirler:		
-TKİ taşınmazları		9.646.923
-TEDAŞ taşınmazları		5.942.423
-Diğer taşınmazlar		3.588.917
Toplam (3)		19.178.263
Genel toplam		12.485.548.326

Kaynak: Sayıştay Başkanlığı, Kamu İşletmeleri 2013 Yılı Genel Raporu

1985 yılından itibaren ise devlet işletmeleri birer birer özelleştirilerek, önemli radikal kararlar alınmıştır. Sonuç olarak bazen ciddi tartışmalara neden olsa da 28 yıllık süreçte çok sayıda kuruluşteki kamu hisseleri, yarım kalmış tesis, taşınmaz, otoyol,

boğaz köprüsü, tesis, liman, şans oyunları lisans hakkı ile Araç Muayene İstasyonları özelleştirilmiştir. Farklı sektörlerde gerçekleştirilen özelleştirmeler aşağıdaki başlıklar altında açıklanmaktadır.

3.2.1. Posta Hizmetlerinde Özelleştirme

Cumhuriyetin ilk döneminde, ulaşım ve haberleşme alanında önemli gelişmeler yaşanmış; posta, telgraf ve telefon giderek daha fazla önemsenerek, bu alanlarda radikal atılımlar yapılmıştır. Posta Telgraf ve Telefon (PTT) işletmesi, Osmanlı Devleti zamanında bazen bakanlık, bazen de genel müdürlük şeklinde yürütülmüştür. PTT İşletme Genel Müdürlüğü Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı olarak 17.10.1953 tarihinden geçerli 6145 numaralı ve 13.7.1953 tarihli yasa ile İktisadi Devlet Teşekkülü olmuştur.²⁵¹

PTT'nin amaç ve faaliyetleri, 02.03.1950 tarih ve 5584 sayılı Posta Kanunu ile Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. 1954 Yılında Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) olan PTT Genel Müdürlüğü, 1984 yılında Kamu İktisadi Devlet Teşebbüslerinin yeniden düzenlenmesi ile ilgili olarak çıkarılan 233 sayılı KHK ile Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) statüsüne geçirilmiştir.²⁵²

PTT, mevcut statüsü itibarıyla halen 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye tabi bir KİK'tir. Kuruluş sermayesinin tamamı devlete ait olup, tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve bu hizmetten dolayı ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsüdür.

Türkiye'de posta sektöründeki gelişmeler, 1995 öncesi ve sonrasında posta ve telekomünikasyon hizmetlerinin ayrılması ile ciddi biçimde farklılaşmıştır. 01.07.1994 tarih ve 4000 sayılı Kanunla; o tarihe kadar T.C. PTT Genel Müdürlüğü tarafından tekel olarak yürütülen telekomünikasyon hizmetleri, posta ve telgraf hizmetlerinden ayrılmış ve telekomünikasyon hizmetlerini yürütmek üzere Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi (TTAŞ) kurulmuştur. T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü ayrı olarak

²⁵¹ Asaf Tanrıku, *Türkiye'de Posta ve Telgraf ve Telefon Tarihi, Teşkilat ve Mevzuatı*, Etem Matbaacılık, Ankara, 1984, s.301

²⁵² PTT, "Tarihçe" <http://www1.ptt.gov.tr/tr/kurumsal/tarihce.php> (07.03.2015)

çalışmaya başlamıştır. 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile değişikliklerinde geçen T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü (P.İ.) ibareleri 4502 sayılı Kanunla T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü (PTT) olarak değiştirilmiştir.²⁵³ Son olarak; 23/05/2013 tarih ve 6475 Sayılı “*Posta Hizmetleri Kanunu*” ile, kurumun görevleri yeniden düzenlenerek, kurum bu kez “*Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi*” olarak yeniden yapılandırılmıştır.²⁵⁴

3.2.2. Telekomünikasyon Hizmetlerinde Özelleştirme

Özelleştirme çalışmaları, Türkiye’de bütün sektörlerde uygulanmaya çalışılmaktadır. Özellikle de bazı sektörlerin özelleştirme uygulamalarından uzak olması gelişmeye çalışan bir ülke ekonomisi için büyük bir eksiklik ve bu sektörlerin başında da telekomünikasyon sektörü gelmektedir.

Elektronik endüstrisinin alt dallarından birini oluşturan telekomünikasyon sektöründe üretilen ürünler, kalkınmada giderek önemi artan bilgi ağının altyapı unsurlarını meydana getirmektedir. Bunlar da ekonomik ve endüstriyel yapının bütünü içinde ülkelerin gelişmesinde önemli bir rol oynamış ve telekomünikasyon altyapı hizmetleri yükselen bir büyüme eğilimi içine girmiştir.²⁵⁵ Elektronik sanayisindeki hızlı gelişme telekomünikasyon ürünlerinin de gelişimine neden olmuştur.

Telekomünikasyon sektörü günümüzde bilgiye dayalı bir ekonominin gelişmesinde önemli rol oynamaktadır. Dünyada telekomünikasyon hizmetleri bazı istisnalar dışında uzun süre devlet tekelleriyle arz edilmiştir. Bununla birlikte bu hizmetlerin arzında düşük verimlilik, yüksek maliyetler gibi bazı sorunlar yaşanmaktadır. Dinamik bir yapıyı gerektiren sektörde teknolojinin önemi büyüktür. Devlet tekelleri ise teknolojiyi izlemekte özel sektöre göre oldukça geridedirler. Tüm gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde mikro ekonomik reformlar kapsamında telekomünikasyon alanında reformlar başlatılmıştır.²⁵⁶

²⁵³ PTT, “Tarihçe” <http://www1.ptt.gov.tr/tr/kurumsal/tarihce.php> (07.03.2015)

²⁵⁴ 6475 Sayılı Posta Hizmetleri Kanunu, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/05/20130523-14.htm> (07.03.2015)

²⁵⁵ Karagöz, s.78-79

²⁵⁶ Filiz Giray, *Telekomünikasyon Sektörü ve Özelleştirme*, Ezgi Yayınları, Bursa, 2003, s.11

Telekomünikasyon hizmetlerinin devlet tekeliyle arzında, özellikle gelişmekte olan ülkeler, geçiş ekonomileri ve azgelişmiş ülkeler birçok sorunlar yaşamışlardır. Verimliliğin ve hizmet kalitesinin düşük oluşu, yüksek maliyetler, yetersiz gelir ve yatırımlar ortak sorunlar olarak ele alınabilir. Devletin tekelindeki altyapı yatırımlarının performansı ülkeler arasında önemli ölçüde değişmekle birlikte tüm ülkelerde düşme eğilimi göstermiştir.²⁵⁷ Hızla gelişmekte olan telekomünikasyon endüstrisindeki teknolojik gelişmeler, temel ve katma değerli hizmetlerin kullanımı ve çeşitleri de her geçen gün daha da artmaktadır. Sunulan hizmet türleri ve sayısı arttıkça, bu endüstri tüm dünyada merkezi bir rol oynar konuma gelmiştir. Dolayısıyla, telekomünikasyon sanayinin tek bir ulusal hizmet sunucusunun rol aldığı doğal tekel statüsünden çıkarılması giderek daha önemli olmuş, hükümetler kamu hizmetlerinin özelleştirilmesine yönelmişlerdir. Buna gelişmiş ülkelerle birlikte gelişmekte olan ülkelerde katılmıştır.²⁵⁸

Günümüzde özellikle Telekom şirketleri arasında çok hızlı bir birleşme ve satın alma trafiği yaşanmaktadır. Hızla gelişen teknolojinin sunduğu fırsatları kaçırmak istemeyen şirketler, kendileri için artısı olan alanlara, ya doğrudan yatırım ya da sektörün o kesiminde faaliyette bulunan bir başka şirketi almak ya da o şirketle birleşmek suretiyle girmektedirler. Telekom sektöründeki teknolojik gelişmeler, özellikle dijital devrim ve onu takiben bütün dünyaya hızla yayılan internet devrimi Telekom sektöründe mevcut normların hızla değişmesine yol açmaktadır. Teknoloji tarafından gerçekleştirilen bu kavramsal ve kuramsal devrimin daha da ileri gideceği beklenmektedir. Öyle ki, bu teknolojik gelişmeler sektörün temel yaklaşımını özetleyen sabit kablolu telefon servisinin evrenselliği paradigmasının yerini hızla bilgi teknolojisi paradigmasına bırakmasına yol açmaktadır.²⁵⁹

Telekomünikasyon hizmetleri; ekonomik büyümeyi teşvik etmek, fakirliği azaltmak ve uluslararası rekabeti artırmak için yadsınamaz önem taşırlar. 20. yüzyılda birçok ülkede diğer altyapı yatırımları gibi (*elektrik, doğal gaz gibi*) telekomünikasyon hizmetlerinin sunumu ve dağıtımı da devlet tekelleri tarafından gerçekleştirilmiştir.

²⁵⁷Ioannis N. Kessides, *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition*, The World Bank and Oxford University Press, Washington, 2004, s.2

²⁵⁸ Önder Kutlu, *Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye’de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, Nobel Yayınları, Ankara, 2004, s.112

²⁵⁹ Eker ve Aktan, s.123-124

Türkiye’de telekomünikasyon sektörüyle ilgili temel ilke, esas ve tanımları içeren hem 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu’nda hem de 2000 yılında yürürlüğe sokulan 4502 sayılı Kanun’da telekomünikasyon, “her türlü işaret, sembol, ses ve görüntünün ve elektrik sinyallerine dönüştürülebilen her türlü verinin kablo, telsiz, optik, elektrik, manyetik, elektromanyetik, elektrokimyasal, elektromekanik ve diğer iletim sistemleri vasıtasıyla iletilmesi, gönderilmesi ve alınması” olarak tanımlanmıştır. Telekomünikasyon altyapısı; telekomünikasyonun, üzerinden veya aracılığı ile gerçekleştirilmesini sağlayan anahtarlama ekipmanları, donanım ve yazılımlar, terminaller ve hatlar da dahil olmak üzere her türlü şebeke birimleri, telekomünikasyon hizmeti ise; telekomünikasyon tanımına giren faaliyetlerin bir kısmının veya tümünün hizmet olarak sunulması olarak ele alınmıştır (madde 1).²⁶⁰

Türk telekomünikasyon sektörünün tarihi gelişimi doğrultusunda ise iki ana süreç olduğu görülmektedir. Bu süreçler Posta ve Telgraf Teşkilatı (PTT) ile Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi (TT) dönemleri olarak ele alınabilmektedir.

Türk telekomünikasyon sektörünün gelişimindeki ilk uğrak noktası PTT dönemidir. Özellikle bu dönemde telgraf kullanımıyla başlayan süreç günümüze kadar büyük bir değişim geçirmiştir. Ülkemizde telekomünikasyon sektörünün temelleri esas olarak 1840’ta Postahane-i Amire’nin Sultan Abdülmecit tarafından kurulmasıyla atılmıştır. 1847’de ilk telgraf çekme işlemi başarı ile gerçekleştirilmiş, 1881’de ilk telefon hattı çekilmiş, 1909’da da ilk telefon santrali İstanbul Büyük Postane Binasında tesis edilmiştir. 1924 yılında yayımlanarak yürürlüğe giren ve günümüzde de geçerli olan, sektörle ilgili temel düzenlemeleri içeren 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile ülkemiz sınırları içerisinde telefon tesis etme ve işletme görevi münhasıran PTT Genel Müdürlüğü’ne verilmiştir.

Sektörün serbestleşmesi yönünde ilk temel değişim, 10.06.1994 tarih ve 4000 sayılı Kanun ile 406 sayılı Kanunda değişiklik yapılarak bir iktisadi devlet teşekkülü olarak TT’nin kurulması ile başlamıştır. 4000 sayılı Kanunun birinci maddesi ile 406 sayılı Kanunun 1 inci maddesi değiştirilerek posta ve telgraf tesis ve işletmesine ilişkin

²⁶⁰ 4502 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu ve Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun İle Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, [http://www.tbmm.gov.tr /kanunlar/k4502.html\(07.03.2015\)](http://www.tbmm.gov.tr /kanunlar/k4502.html(07.03.2015))

hizmetler için T.C. Posta İşletmesi, telekomünikasyon hizmetleri için ise 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Türk Ticaret Kanununa (kuruluş ve tescile ilişkin hükümler hariç) ve özel hukuk hükümlerine tabi Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi kurulması hüküm altına alınmıştır.²⁶¹

Telekomünikasyon sektörüyle ilgili ikinci önemli adım, Ocak 2000 tarihinde 406 sayılı Kanun'da değişiklik yapan 4502 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle atılmıştır. Bu Kanun ile daha önce Ulaştırma Bakanlığı'nın elinde bulunan düzenleyici yetkiler, söz konusu Kanun ile kurulan sektörel düzenleyici otorite Telekomünikasyon Kurumu'na (TK) devredilmiş ve 1983 tarih ve 2813 sayılı Kanun ile kurulmuş olan ve frekans planlamasından sorumlu olan Telsiz Genel Müdürlüğü lağvedilmiştir. Son olarak, 2813 sayılı Telsiz Kanununda değişiklik yapan 27.01.2000 tarihli ve 4502 sayılı Kanunla kurulan Telekomünikasyon Kurumu, 10.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile yeni bir düzenlemeye tabi olmuş ve adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) olarak değiştirilmiştir. Yeni bir düzenleme ile 2813 sayılı Telsiz Kanunu'nun adı "Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun" olarak değiştirilmiştir.

Konuya ilişkin diğer bir gelişme, Mayıs 2001'de 4673 sayılı Kanun'un kabulüyle birlikte Ulaştırma Bakanlığı'nın elinde bulunan lisans verme yetkilerinin de düzenleyici otoriteye devredilmesi ve sektörde özelleştirme ile ilgili altın hisse dışında herhangi bir hisse sınırlamasının kalmamış olmasıdır. Kanun ile birlikte TT'de bulunan kamu payının 2004'ten önce %50'nin altına düşmesi halinde ses iletim ve altyapı hizmetlerindeki tekel hakkının sona ermesi de öngörülmüştür.

Genel hatlarıyla TT dönemi içerisinde gerçekleşen ve önem taşıyan olayların kronolojik bir sıralaması ise şu şekilde ifade edilmektedir;²⁶²

- *Nisan 1995*: PTT'deki telekomünikasyon ve posta hizmetlerinin birbirinden ayrılmasıyla Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin kurulması,
- *Nisan 1998*: GSM lisansı, 25 yıllığına Türkcell ve Telsim şirketlerine devredilmesi,

²⁶¹ Kilci, s.19-20

²⁶² Türk Telekom, "Tarihçe" [http://www.turktelekom.com.tr/tt/portal/TTHakkinda/ KurumsalTanitim/Tarihce/\(07.03.2015\)](http://www.turktelekom.com.tr/tt/portal/TTHakkinda/KurumsalTanitim/Tarihce/(07.03.2015))

- Temmuz 1999: Lokal santrale kablosuz erişim sağlayan Kablosuz Telefon Sistemi (KTS) hizmeti verilmeye başlanması,
- Temmuz 2000: Kablo TV üzerinden Kablo İnternet uygulamaları başlatılması,
- Ocak 2001: Aycell Haberleşme ve Pazarlama Hizmetleri A.Ş. kurulması,
- Mart 2001: İş-TİM Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş., Aria ticari unvanı ile faaliyete başlaması,
- Şubat 2004: Türk Telekom'un GSM Operatörü Aycell ile İş-TİM'in birleşmesi sonucu kurulan TT&TİM İletişim Hizmetleri A.Ş. resmen kurulması,
- Temmuz 2004: TÜRKSAT Uydu Haberleşme ve İşletme Anonim Şirketi (TÜRKSAT A.Ş.) kuruldu ve TT'den ayrı bir şirket olarak faaliyetine başlaması,
- Ekim 2004: "TT&TİM İletişim Hizmetleri A.Ş." ticari unvanı "Avea İletişim Hizmetleri A.Ş." olarak değişmesi,
- Kasım 2005: Türk Telekom'un özelleştirilmesi çalışmaları tamamlanarak, % 55'i Oger Ortak Girişim Grubu'na devredilmesi,
- Eylül 2006: Türk Telekom, İş-TİM'in Avea'daki % 40,56 oranındaki hissesini 500 milyon ABD doları karşılığında satın aldı ve Türk Telekom'un Avea'daki hisse oranı % 81,12'ye yükselmesi,
- Mayıs 2008: Türk Telekom hisselerinin % 15'lik payı halka arz edilerek, İstanbul Menkul Kıymetler Borsasında işlem görmeye başlamasıdır.

Blok satış sonrasında Türk Telekom'da Hazineye ait % 45 oranındaki hissenin bir bölümünün halka arzına yönelik hazırlık çalışmaları başlamış, bu çerçevede 10 Aralık 2007 tarih, 12973 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile Türk Telekom'un %15 oranındaki hissesinin 31.12.2008 tarihine kadar halka arz yöntemi ile özelleştirilmesine karar verilmiştir. Bu satışta, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanun uyarınca, Türk Telekom ve T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü çalışanları ile küçük tasarruf sahiplerine ayrılması öngörülen %5 oranındaki pay ile ilgili olarak; bu satışta Türk Telekom hisselerinin % 3'ünün halka arza konu % 15'lik dilim içerisinde değerlendirilerek söz konusu çalışanlara ve küçük tasarruf sahiplerine ayrılmıştır. İstanbul Menkul Kıymetler Borsasında 2008 Mayıs ayında gerçekleşen halka arz

işleminde yurt içi yerleşik yatırımcılara % 40, yurt dışı kurumsal yatırımcılara ise % 60 oranında hisse ayrılmıştır. Arza konu 525 milyon adet hissenin 210 milyon adedi yurt içine, 315 milyon adedi ise yurt dışına 4.60 TL'den satılmış, halka arzın toplam büyüklüğü 1.873.081.209 dolar seviyesinde gerçekleşmiştir.²⁶³

Sonuç olarak, geçmişi 1924 yılında 406 sayılı Telefon ve Telgraf Kanunu ile kurulan PTT'ye dayanan TT, 1995 yılında telekomünikasyon ve posta hizmetlerinin birbirinden ayrılmasıyla Hazine Müsteşarlığı sahipliğinde bir anonim şirket olarak kurulmuştur. Günümüzde ise TT, sabit hattan çeşitli katma değerli hizmetlere ulaşan geniş bir hizmet yelpazesine sahip olan bütünleşmiş bir operatör olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.²⁶⁴

3.2.3. Elektrik Sektöründe Özelleştirme

Türkiye'de elektrik sektörünün tarihsel gelişimi üç döneme ayrılması mümkündür. Bunlardan birincisi, imtiyazlı şirketler dönemi; ikincisi, elektrik hizmetlerinin kamu kuruluşları tarafından yürütüldüğü dönem; üçüncüsü de imtiyazlı şirketlere tekrar geri dönülen yeniden yapılandırma dönemidir.²⁶⁵ Anadolu'da ilk elektrik üretimi 1902 yılında bir İsviçreli ve İtalyan grubu tarafından kurulan küçük bir su santrali ile Tarsus'ta başlamıştır.²⁶⁶ Bunu 1913 yılında bir Macar firması tarafından İstanbul'da kurulan Silahtarağa Elektrik Santrali takip etmiştir.²⁶⁷ Ancak bu santral bir Macar şirketi tarafından kurulmuş olmasına rağmen, 1914 yılından itibaren bir Belçikalı şirket tarafından işletilmiştir. 1923 yılında Cumhuriyet ilan edildiğinde elektrik üretiminden yalnızca İstanbul, Tarsus ve Adapazarı'nın yararlanabildiği ifade edilmektedir ve bu şehirlerin toplam nüfusu o zamanki ülke nüfusunun sadece % 6'sı kadardır. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren Türkiye'de elektrik santralleri yabancılar tarafından kurulmuş, bunların işletme hakları da yerli ve yabancı imtiyazlı şirketlere,

²⁶³ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *2008 Yılı Faaliyet Raporu*, 2009, s.57 http://www.oib.gov.tr/2010/dosyalar/2008_Yili_Faaliyet_Raporu.pdf(07.03.2015)

²⁶⁴ Erdal Eke, "Türk Telekomünikasyon Sektöründe Serbestleşme" *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 2 (1):85-106, 2010, s.90

²⁶⁵ Fatih Kaymakçoğlu, *Enerji Sektöründe İpotekli Yaşam*, Ürün Yayınları, Ankara, 2010, s.115

²⁶⁶ Leyla Dolun, "Türkiye'de Elektrik Enerjisi Üretimi ve Kullanılan Kaynaklar" *Uzmanlık Tezi*, Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş., Ankara, 2002, s.2

²⁶⁷ Müslüme Narin, "Türkiye'de Elektrik Enerjisi Sektörüne Yönelik Politikalar ve Uygulamalar" *IV. Ege Üniversitesi Enerji Sempozyumu, Bildiriler Kitabı*, 2008, s.14

belediyelere, özel idarelere ve fabrika sahiplerine verilmiştir. İlk elektrik üretim tesislerini kuran yabancı şirketler şunlardır;²⁶⁸

- *İtalyan, Marelli:* Balıkesir, Bursa, Edirne, Gaziantep, Kastamonu ve Tekirdağ (dizel ile çalışan santraller)
- *Alman, AEG:* Ankara (termik)
- *Macar, Ganz:* İstanbul (termik), Antalya, Diyarbakır, Konya, Ödemiş (su santralleri)
- *Alman, Bergmen:* Giresun, Ordu, Samsun
- *Belçika:* İzmir (termik)

1923 yılında Türkiye’de elektrik üretimi yapan toplam 38 santralden 14’ü şahıslara, 13’ü ortaklıklara ve 11’i ise belediyelere aittir. 1926 yılında ilk yerli özel şirket Kayseri ve Civarı Elektrik Türk Anonim Şirketi (KCETAŞ) kurulmuştur.²⁶⁹ 1930 yılına gelindiğinde ise 3 adet taşkömürü yakılarak elektrik üretimi yapılan termik santral, 11 adet hidroelektrik santrali, 27 adet dizel yakıtlarla çalışan santral, 4 adet buhar makineli santral ve 3 adet de gaz motorlu santral olmak üzere, tüm Türkiye’deki toplam elektrik santrali sayısı 48’e yükselmiştir.²⁷⁰

1929 yılında ortaya çıkan büyük krizin etkisiyle daha devletçi politikalar izlenmeye başlamış, 1933 yılında uygulamaya konan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı gereğince ülkedeki hidrolik ve termik kaynakların devlet tarafından araştırılıp değerlendirilmesi öngörülmüştür. Bu kapsamda çıkarılan Belediye Kanunu ile belediyelere üretim tesisi kurma ve işletme yetkisi verilirken, imtiyazlı şirketlerin de bazı hakları ellerinden alınmıştır. Bu devletçi politikaların uygulanması amacıyla 1935 yılında Etibank, Elektrik İşleri Etüt İdaresi (EİEİ) ve Maden Tetkik Arama (MTA) Enstitüsü; daha sonraki yıllarda da bunlara ek olarak Devlet Su İşleri (DSİ), Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ) ve Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO) gibi devlet

²⁶⁸ Kaymakçioğlu, s.104-106

²⁶⁹ Naziye Özdemir, “Türkiye’de Elektrik Tarihsel Gelişimi” *Yüksek Lisans Tezi*, T.C. Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, Ankara, 2011, s.68

²⁷⁰ Ünal Zenginobuz ve Serhan Oğur, “Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon” içinde *Devlet Reformu: Devletin Düzenleyici Rolü*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s.203

kurumları kurulmuştur.²⁷¹ İkinci dünya savaşı yıllarında (1939-1945) ithalatta yaşanan güçlükler nedeniyle dizel yakıtlı santrallerin durdurulması sonucunda karşı karşıya kalınan enerji darboğazından sonra ülke içerisindeki kaynaklara dayalı santrallerin kurulması gereği ortaya çıkmıştır. 1938-1944 yılları arasında Türkiye'deki tüm yabancı sermayeli ve imtiyazlı yabancı ortaklıklar kamulaştırılmış, bir tek Kayseri ve civarı Elektrik TAŞ özel kesimde bırakılmıştır.²⁷²

1946 ile 1960 yılları arası dönemde özel teşebbüsleri esas alan, devletin hizmetlerini sadece düzenleme ve denetlemeyle sınırlı tutan, ancak özel teşebbüsün gücünün yetmeyeceği yatırımların devletçe yapılmasına izin veren, bununla birlikte devletin elindeki gelişmiş iktisadi kuruluşları zamanla devretmeye ve yabancı sermayeden yararlanma düşüncesine dayalı politikalar izlenmiştir. 1948 yılında Etibank ve EİEİ'nin çalışmaları sonucu Zonguldak taşkömürünün değerlendirilmesi amacıyla Çatalağzı Termik Santrali'nin kurulmasından itibaren MTA, EİEİ, DSİ ve İller Bankası'nın katkılarıyla inşaatı tamamlanan hidroelektrik ve termik santraller ulusal elektrik sistemine bağlanmıştır.²⁷³ Böylece 1950 yılına gelindiğinde nüfusun %23'üne elektrik hizmeti ulaştırılmıştır.

1953 yılında yapılan Birinci Enerji İstişare Kongresi'nde bölgesel termik ve hidrolik santrallerin kurulmasına karar verilmiştir. Henüz kongre yapılmadan önce, 1952 yılında kurulan Kuzey Batı Anadolu Elektriklendirme Anonim Ortaklığı hedeflenen başarı sağlanamadığı için 1960 yılında tasfiye edilerek Etibank Elektrik İşletmeleri Müessesesi'ne devredilmiştir. Bunun yanında, kongre sonrasında Adana ve İçel yöresine elektrik tedarik etmek üzere 1953 yılında Çukurova Elektrik AŞ (ÇEAŞ) ve Antalya yöresine elektrik tedarik etmek üzere 1956 yılında Kepez Elektrik AŞ adlı dikey bütünleşik yapıdaki imtiyazlı şirketler kurulmuştur. Bunlar isim değişikliğiyle günümüzde halen faaliyetlerini sürdürmektedirler. Bu kapsamda 1955 yılında kurulan Ege Elektrik TAŞ ise yine başarısız bir deneyim olarak 1971 yılında tasfiye edilmiştir. Böylece 1960 yılına gelindiğinde toplam nüfusun %32'si elektrik hizmetlerinden yararlanabilir duruma gelmiştir.²⁷⁴

²⁷¹ Narin, s.14

²⁷² Zenginobuz ve Oğur, s.204

²⁷³ TETAŞ, "2011 Yılı Sektör Raporu" *Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. Genel Müdürlüğü*, 2012, s.2

²⁷⁴ Zenginobuz ve Oğur, s.204-205

Birinci Enerji İstişare Kongresi'nde alınan kararlar gereği 1963 yılında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB) kurulmuştur. Bu tarihe kadar Ziraat Vekâleti, Nafia Vekâleti, İktisat ve Ticaret Vekâleti, İşletmeler Bakanlığı ve Sanayi Bakanlığı gibi çeşitli kurumlarda olan su, elektrik, petrol, kömür ve madenler gibi doğal kaynakların sorumluluğu tek elde toplanması amacıyla ETKB'ye verilmiştir.²⁷⁵ 1961 yılı ve sonrasında 1980 yılına kadar planlı ekonomi yıllarıdır. 1963-1967 yılları arasında kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve 1968-1972 yılları arasında kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemlerinde Türkiye elektrik sektöründe üretim, iletim, dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinin entegre bir sistem içerisinde ve bir kamu kurumu çatısı altında birleştirilmesi hedeflenmiştir. Bu hedef doğrultusunda elektrik sektöründeki tüm bu faaliyetleri gerçekleştirmesi amacıyla 1970 yılında 1312 Sayılı Kanun ile, bir kamu iktisadi kuruluşu statüsünde Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) kurulmuştur.²⁷⁶ Böylece 1980 yılına gelindiğinde nüfusun % 80'ine elektrik ulaştırılmıştır.

1979-1983 yılları arasında kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi içerisinde, 1982 yılında 2705 Sayılı Kanun ile belediyeler ve birliklerin ellerindeki elektrik tesisleri de TEK'e devredilmiş, böylece köylere yapılan satışlar da dahil olmak üzere ülkedeki tüm üretim, iletim, dağıtım ve satışlar dikey bütünlük yapıdaki bir kamu tekeli olan TEK tarafından sağlanmaya başlamıştır. Sadece hidroelektrik santrallerinde yapılan elektrik üretimi DSİ'nin sorumluluğuna bırakılmıştır.²⁷⁷ Bir de belediyelere ait olan elektrik iletim ve dağıtım şebekeleri mahalli idarelerde kalmıştır. Tüm bunların yanında, imtiyazlı ortaklıklar ÇEAŞ, Kepez Elektrik AŞ ve Kayseri ve Civarı Elektrik TAŞ'ın varlıklarını sürdürmelerine izin verilmiştir. Ancak, bir yandan da bu kanunla santral kurma konusunda TEK ve DSİ'nin tekelleri kaldırılmış, özel sektöre elektrik üretimi tesisi kurma ve üretilen bu elektriği TEK'e satma hakkı tanınmıştır.²⁷⁸ 1986 yılında da İller Bankası'nın elektrik sektöründe çalışan personeli ve işleri, kurumlar arasında yapılan bir anlaşmayla tamamen TEK'e devredilmiştir. Böylece sektörde büyük bir kamusal bütünleşme sağlanmıştır. Elektrik sektöründe faaliyet gösteren tüm bu kuruluşların mümkün olduğunca bir araya

²⁷⁵ Kaymakçioğlu, s.117

²⁷⁶ TETAŞ, s.2

²⁷⁷ Mustafa Erdem Can, *Hukuki Açından Elektrik Piyasasında Rekabet*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s.54-55

²⁷⁸ Ardiyok, s.132

toplanmasını, yapılacak özelleştirmelerin daha kolay ve sorunsuz bir biçimde gerçekleştirilmesi amacıyla atılan bir adım olarak yorumlamak da yanlış olmayacaktır.²⁷⁹Zaten 1986 yılı Mayıs ayında çıkarılan 3291 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT'lerin) Özelleştirmesi Hakkındaki Kanun da bu yorumu destekler niteliktedir.²⁸⁰

Türkiye'de de tüm dünyada olduğu gibi elektrik sektörü geleneksel olarak dikey bütünleşik bir yapıda gelişmiştir. Yine tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de bu yapının kırılması amacıyla çeşitli yöntemler uygulanmıştır. Bu kapsamda 1984 yılından 2001 yılına kadar uygulanan imtiyaz sözleşmeleri, hedeflenen sonuçlara ulaşmak için yetersiz kalınca, 2001 yılından itibaren AB mevzuatına uymak adına yeni bir sisteme geçilmiştir. Bu nedenle elektrik sektöründeki reform sürecini 1984-2001 yılları arası ve 2001 yılı ve sonrası diye ikiye ayırmak mümkündür. 2001 yılında çıkarılan Elektrik Piyasası Kanunu ile sektör dünyadaki diğer örneklere benzer bir niteliğe kavuşmuştur. Ancak bir yandan bu imtiyaz sözleşmeleri de sürdürülmüştür.

Türkiye elektrik sektöründe bu tür gelişmeler yaşanırken, 1980 yılı ve sonrasında dünyada yoğun bir liberalleşme akımı görülmeye başlamıştır. Bu yoğun liberalleşme çalışmalarının temel amacı, devletin ekonomik yaşam üzerindeki etkisini en aza indirerek, piyasaları mümkün olduğunca özel sektöre devretmektir. Her ne kadar, bir yandan Türkiye elektrik sektöründeki dikey bütünleşme 1986 yılına kadar devam etse de, bir yandan da 1984 yılı Aralık ayında çıkarılan 3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkındaki Kanun ile TEK'in sektördeki tekeline son vermeye yönelik çalışmalar başlatılmıştır.²⁸¹Bu kanunla özel sektöre, Yap-İşlet Devret (YİD) modeli ile üretim tesisi kurma hakkı ya da mevcut üretim ve dağıtım tesislerinin mülkiyeti TEK'de kalmak üzere bu tesislerin işletme haklarını devralma olanağı tanınmıştır. Görüldüğü gibi, söz konusu kanun, Türkiye'deki yerli ve yabancı şirketlere

²⁷⁹Zenginobuz ve Oğur, s.206

²⁸⁰TETAŞ, s.3

²⁸¹ETKB, "Nükleer Santraller ve Ülkemizde Kurulacak Nükleer Santrale İlişkin Bilgiler" 2011, www.enerji.gov.tr (07.03.2015)

ETKB ile yapacakları sözleşmelerle ve mülkiyetin devlette kalması koşuluyla elektrik santrali kurma, mevcut tesisleri işletme ve elektrik satışı yapma yetkileri vermiştir.²⁸²

21 Ocak 2000 tarihli ve 4501 sayılı Kanun ile elektrik sektöründe uluslararası tahkim müessesesi düzenlenmiş, mevcut elektrik mevzuatının AB müktesebatına uyumlu duruma getirilmesi ve buna göre sektörde yeniden yapılandırma çalışmaları başlatılmıştır. 2001 yılında uygulamaya konulan Ekonomik İstikrar ve Enflasyonla Mücadele Programı çerçevesinde TEAŞ'ın yeniden yapılandırılarak özelleştirilmesi öngörülmüştür. Bu programın başlıca amaçları şu biçimde sıralanmıştır;²⁸³

- Elektrik sektöründe serbest piyasa sistemine geçilmesi
- Yine elektrik sektöründe serbest rekabet ortamının sağlanması
- Elektrikle ilgili üretim, iletim, toptan satış ve dağıtım ile ilgili ayrı ayrı kamu şirketleri kurulması
- Son aşamada da üretim ve dağıtımla ilgili kamu elektrik şirketlerinin özelleştirilmesi

Görüldüğü gibi elektrik sektörü için hedeflenen bu yapı, dünyada daha önce yeniden yapılandırma ve özelleştirme çalışmaları yürüten diğer ülkelerde yapılan çalışmalarla benzer nitelikler taşımaktadır. Ancak tüm bunların uygulamaya geçebilmesi için öncelikle bir yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulmuştur. 2001 yılı Mayıs ayında yürürlüğe giren 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu'nun adı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu olarak değiştirilmiş, kurumun görev yetkisi genişletilmiştir.²⁸⁴ 2001 yılında İngiltere'den alınan model ile Elektrik Sektörünün Yeniden Yapılandırılması” adı altında “serbestleştirme” ve “özelleştirme” amacına yönelik 4628 sayılı Elektrik Piyasası Yasası hayata geçirilmiştir.

18.05.2009 Tarih 2009/11 no.lu Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile açıklanan “*Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Stratejisi Belgesi*” gereği elektrik dağıtım

²⁸² Cengiz Güneş ve Bakatjan Sandalkhan, *Elektrik Piyasalarında Ticari Uygulamalar*, CE-KA Yayınları, Ankara, 2005, s.18

²⁸³ TETAŞ, s.3

²⁸⁴ F.Yeşim Akçollu, *Elektrik Sektöründe Rekabet ve Regülasyon*, Rekabet Kurumu Yayınları, 2003, s.60

bölgelerinin özelleştirilmesi işlemlerine hız verilmiştir.²⁸⁵ Özelleştirme İdaresinin bu konudaki özelleştirme stratejisi, bölgesel dağıtım şirketlerinin işletme hakkına dayalı olarak hisselerinin % 100 blok satışlarıdır. Özelleştirme işlemleri tamamen biten dağıtım bölgesi 12 tanedir. Bu dağıtım bölgelerinden 2009 yılında özelleştirmeye tabi tutulanlar Başkent Elektrik (%100 hisse), Sakarya Elektrik (%100 hisse), Meram Elektrik'tir (%100 hisse). Bu üç dağıtım şirketinin özelleştirilmesi dışında yapılan özelleştirmeler TEDAŞ ve Türkiye Şeker Fabrikalarına ait taşınmazların satışından elde edilen özelleştirme gelirleridir.

Türkiye’de elektrik özelleştirmeleri hakkında yapılan eleştiriler enerji özelleştirmelerinin enerji bağımsızlığını yok ettiği, arz güvenliği ve kaynak yeterliliğini tehlikeye soktuğu yönündedir. Özelleştirme sürecinde piyasaların oligopolleşmeye, tekelleşmeye doğru sürüklendiği, doğal kamusal tekellerin özel tekellere dönüşerek enerjiyi pahalılaştırdığı iddia edilmektedir. Özellikle elektrik piyasalarında, firmaların piyasa fiyatını etkileme gücü diğer piyasalara göre çok daha fazladır.²⁸⁶

2011 yılında yapılan özelleştirmeler EÜAŞ’ın akarsu santralleri üzerine yoğunlaşmaktadır. EÜAŞ’ ye ait 19 gruba ayrılan 52 adet akarsu santralinin “işletme devri”, yöntemi kullanılarak özelleştirilmesine karar verilmiş ve 2009 yılından itibaren ihaleye açılmıştır. 2011 yılı içerisinde 10 grup akarsu santrali özelleştirilmiştir. Bu satışlardan elde edilen özelleştirme geliri yaklaşık olarak 240 milyon dolardır.

Dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi süreci ise Yüksek Planlama Kurulu’nun 17.03.2004 tarihli ve 2004/3 sayılı kararı ile kabul edilen “*Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Stratejisi Belgesi*” çerçevesinde sürdürülmüştür.²⁸⁷ Bu süreç içerisinde 2011 yılında TEDAŞ Trakya Elektrik Dağıtım AŞ 575 milyon dolara satılmıştır. 2009, 2010, 2011 yıllarını kapsayan elektrik özelleştirmelerinde 12 adet elektrik dağıtım şirketinin özelleştirme işlemleri tamamlanmıştır. Son olarak Toroslar

²⁸⁵ TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, “Elektrik Özelleştirmeleri Raporu” Ankara, 2012, s.13 http://www.emo.org.tr/ekler/e59e00fdeea8fea_ek.pdf (07.03.2015)

²⁸⁶ Seyhan Erdoğan, “Özelleştirme ve Enerji Yoksulluğu” *Küresel Enerji Politikaları ve Türkiye*, TMMOB, 8. Enerji Sempozyumu, Kasım 2012, İstanbul, s.387

²⁸⁷ EPDK, Elektrik Piyasası Gelişim Raporu 2011, Ekim 2012, Ankara, s.43

Elektrik Dağıtım A.Ş.’nin Eylül 2013’te devredilmesi ile 21 bölgeye ayrılmış olan elektrik enerjisi dağıtımının özelleştirme süreci tamamlanmıştır.²⁸⁸

Tablo 3.4: Elektrik Dağıtım Şirketleri ve Dağıtımın Yapıldığı İller

Dağıtım Şirketi	Dağıtım Yapılan İller
Dicle Elektrik Dağıtım A.Ş.	Diyarbakır, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Batman, Şırnak
Vangözü Elektrik Dağıtım A.Ş.	Bitlis, Hakkari, Muş, Van
Aras Elektrik Dağıtım A.Ş.	Ağrı, Erzincan, Erzurum, Kars, Bayburt, Ardahan, Iğdır
Çoruh Elektrik Dağıtım A.Ş.	Artvin, Giresun, Gümüşhane, Rize, Trabzon
Fırat Elektrik Dağıtım A.Ş.	Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli
Çamlıbel Elektrik Dağıtım A.Ş.	Sivas, Tokat, Yozgat
Toroslar Elektrik Dağıtım A.Ş.	Adana, Mersin, Osmaniye, Hatay, Gaziantep, Kilis
Meram Elektrik Dağıtım A.Ş.	Kırşehir, Nevşehir, Niğde, Aksaray, Konya, Karaman
Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.	Ankara, Kırıkkale, Zonguldak, Bartın, Karabük, Çankırı, Kastamonu
Akdeniz Elektrik Dağıtım A.Ş.	Antalya, Burdur, Isparta
Gediz Elektrik Dağıtım A.Ş.	İzmir, Manisa
Uludağ Elektrik Dağıtım A.Ş.	Balıkesir, Bursa, Çanakkale, Yalova
Trakya Elektrik Dağıtım A.Ş.	Edirne, Kırklareli, Tekirdağ
Anadolu Yakası Elektrik Dağıtım A.Ş.	İstanbul İli Anadolu Yakası
Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş.	Sakarya, Bolu, Düzce, Kocaeli
Osmangazi Elektrik Dağıtım A.Ş.	Afyon, Bilecik, Eskişehir, Kütahya, Uşak
Boğaziçi Elektrik Dağıtım A.Ş.	İstanbul İli Rumeli Yakası
Kayseri ve Civarı Elektrik Türk A.Ş.	Kayseri
Menderes Elektrik Dağıtım A.Ş.	Aydın, Denizli, Muğla
Göksu Elektrik Dağıtım A.Ş.	Adıyaman, Kahramanmaraş
Yeşilirmak Elektrik Dağıtım A.Ş.	Amasya, Çorum, Ordu, Samsun, Sinop

Kaynak: 17.03.2004 Tarih ve 2004/3 Sayılı YPK Kararı: Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi

Planlanan diğer önemli uygulama, Elektrik Üretim AŞ’ye ait Seyitömer Termik Santrali ile Kangal Termik Santralinin “işletme hakkı verilmesi” yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla 06 Kasım 2012 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. Seyitömer için 28 Aralık 2012’de yapılan nihai pazarlık görüşmesi sonucunda en yüksek teklif 2 milyar 248 milyon dolar bedelle Çelikler Taahhüt İnşaat

²⁸⁸ EPDK, Elektrik Piyasası 2013 Yılı Piyasa Gelişim Raporu , 2014, Ankara, s.57

ve Sanayi AŞ. tarafından verilmiştir. Kangal Termik Santrali için 08 Şubat 2013 tarihinde yapılan nihai pazarlık görüşmesi çerçevesinde en yüksek teklif, 985 milyon dolar bedelle Konya Şeker Sanayi ve Ticaret AŞ-Siyahkalem Mühendislik İnşaat Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti. Ortak Girişim Grubu tarafından verilmiştir. Seyitömer Termik Santralının satışı, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 14 Mart 2013 tarihli kararı ile onaylanmıştır. Elektrik Üretim AŞ'ye ait 19 gruba ayrılan 52 adet akarsu santrallerinin "işletme hakkı devri" yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla 2 Aralık 2009 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. 10 grubun devir sözleşmeleri imzalanmış olup, 5 grubun ihaleleri iptal edilmiştir. Kalan 4 grup, için ise devir sözleşmelerinin imzalanmasına ilişkin çalışmalar devam etmektedir.

Türkiye Taşkömürü Kurumu (TTK) tarafından üretilen kömürlerin beslediği Çatalağzı Santrali 2013 Mart ayında ve kurumun Muğla ilindeki kömür işletmelerine ait alanlar ise besledikleri Kemerköy, Yeniköy ve Yatağan santralleriyle beraber 2013 Ağustos ayında özelleştirme programına alınmıştır.²⁸⁹ Diğer taraftan, hızla artan elektrik enerjisi ihtiyacı nedeniyle nükleer santraller de "bir zorunluluk" olarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda, Türkiye'nin ilk nükleer santral projesi için, 2010 yılında T.C. ile Rusya arasında Mersin-Akkuyu'da nükleer santral kurulmasına yönelik olarak hükümetler arası anlaşma imzalanmıştır.²⁹⁰ Rusya tarafı, başlangıçta Proje'nin % 100'üne sahip olurken, bilahare Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt AŞ (TETAŞ) santralın belirli bir üretim miktarını satın alacaktır. Akkuyu NGS Elektrik Üretim A.Ş., santralı 60 yıl boyunca işletmeye devam edecek ve çoğunluk hissesi (% 51) her zaman Rusya tarafına ait olacaktır. Hisselerin geri kalanı (% 49) Türkiye'deki yatırımcılara bırakılabilecektir.²⁹¹ Rusya Federasyonu; nükleer santral inşa ettiği ülkeler eğer nükleer silaha sahip değil ise, santral için yakıt sağlama ve kullanılan yakıtın Rusya Federasyonuna geri dönmesini sağlamaktadır. Daha önce Rusya Federasyonu tarafında yapılan nükleer reaktörler anahtar teslimi yapılmış; ancak ilk defa (Yap-Sahip ol-İşlet) Mersin-Akkuyu'ya inşa edilecek reaktörde bir Rus santrali yapıp elektriği de

²⁸⁹ N. Tamzok, "Türkiye Elektrik Sektöründeki Serbestleşme Sürecine Bağlı Olarak Kömür Endüstrisinde Yapısal Dönüşüm" *Türkiye 19. Kömür Kongresi Bildiriler Kitabı*, TMMOB Maden Mühendisleri Odası Yayını, Zonguldak, 2014

²⁹⁰ Dosya, "Türkiye Elektrik Enerjisi Sektörü: Ne Oldu? Ne Olacak?" *TES-İŞ Dergisi*, 2013, s.63

²⁹¹ Çevresel Etki Değerlendirmesi Başvuru Dosyası, "Akkuyu Nükleer Güç Santrali Projesi" Ankara, 2011, s.1-2 [http://www.csb.gov.tr/turkce/dosya/ced/AKKUYU_NGS_CBD.pdf\(07.03.2014\)](http://www.csb.gov.tr/turkce/dosya/ced/AKKUYU_NGS_CBD.pdf(07.03.2014))

Türkiye'ye satılacaktır. Tüm bu sebeplerden ötürü Rusya Federasyonu, Mersin-Akkuyu nükleer santralının yapımı için tercih edilmiştir.²⁹²

3.2.4. Limanlarda Özelleştirilmesi

Günümüzde değişen ekonomik koşullar, siyasi olaylar ve teknolojik gelişmeler doğrultusunda deniz taşımacılığı, dökme taşımacılıktan konteyner ve Ro-Ro taşımacılığına yönelmiştir. Taşıma sistemi de kombine (çoklu) taşımacılığa dönüştüğünden, bölgesine yük dağıtan işletmeler haline gelen limanlar ekonomiye doğrudan etki eden stratejik kuruluşlar konumuna gelmiştir.²⁹³

Kamu sektöründeki limanlar teknolojik gelişmeleri izlememekte, daha çok bürokratik işlemler gerektirmekte ve müşterinin isteklerine karşılık vermede fazla etkili olamamaktadır. Kamu limanlarının etkin, verimli ve kârlı olduğu durumlarda bile, merkezi yönetime bağlı olmanın oluşturacağı sınırlandırmalar limanı olumsuz açıdan etkilemekte ve limanlar serbest rekabet koşullarında çalıştırılmamaktadır. Liman işletmeleri finansal konularda sınırlı bütçeye sahip olmakta ve pazarlama etkinlikleri yeterince yapılmamaktadır. Rekabet koşullarında ticari amaçlara göre uygulanması gereken tarife politikaları uygulanamamaktadır. Liman altyapı ve üstyapısına ilişkin yeterli yatırım ihtiyaçları da sağlanamamaktadır. Gümrük, liman, ticaret odaları, güvenlik gibi kuruluşlar arasında etkin uyum, eşgüdüm ve işbirliği olmamaktadır.²⁹⁴

Limanların etkinliğinin artırılması için öne sürülen çözümlerden birinin limanların özelleştirme politikaları olduğu ifade edilmektedir. Limanların özelleştirilmesinin etkinliği ve verimliliği yükselteceği ve beklenen ekonomik avantajı arttıracığından hareketle teşvik yoluna gidilmektedir. Yine kamunun liman işletmeciliği gibi yoğun sermayenin gerekli olduğu sektörlerle ilişkin uzun vadeli mali ve yönetsel sorumluluğunu azaltması, özelleştirmesinin politik nedenini oluşturmaktadır.²⁹⁵

²⁹² Saim Öngü, "Nükleer Reaktörler, Yakıt Tipleri ve Mersin Akkuyu Nükleer Santrali" *Yüksek Lisans Tezi*, T.C. Niğde Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Fizik Anabilim Dalı, 2014, s.72

²⁹³ Jale Nur Ece, "Limanların Özelleştirilmesi" 2005 <http://www.denizhaber.com/> (08.03.2015)

²⁹⁴ Jale Nur Ece, "Limanların Özelleştirilmesi" 2005 <http://www.denizhaber.com/> (08.03.2015)

²⁹⁵ Kevin Cullinane, Ping Ji, and Teng-fei Wang, "The Relation between Privatization and DEA Estimates of Efficiency in the Container Port Industry" *Journal of Economics and Business*, 57:433-462, 2005, s.435-436

Limanları özelleştirmenin boyutu ve yöntemleri ülkelerin sosyal, siyasi ve kültürel unsurlarına göre ülkeden ülkeye değişmektedir. Limanların özelleştirilmesinin başlıca amaçları ise şöyle sıralanabilir;²⁹⁶

- Kamu sektörünün payını ve bürokrasiyi azaltmak,
- Liman hizmetlerinin etkinlik ve verimlilik oranını yükseltmek,
- Liman kullanılabilirlikleri ve kaynaklarının maksimum kapasite kullanımını sağlamak,
- Ulusal ve bölgesel alanda rekabetin artırılmasını sağlamak,
- Mali yönden serbestlik sağlamak,
- Limanları çağdaş işletme teknikleri ve uygulamaları ile yönetilmesini sağlamak,
- Piyasa ekonomisi koşullarına uygun esnek bir tarife yapısı yaratmak,
- Bölgesel ve ulusal ekonomiye katkıda bulunmak,
- Liman üst ve altyapı yatırım ihtiyaçlarını sağlamak,
- Limanların teknolojik gelişmelere uyum sağlamasını sağlamak,
- Liman sektöründe yeni yatırım imkanlarını ortaya çıkarmak,
- İstihdamdaki yapının kuvvetlenmesini sağlamak,
- Limanları rekabet ortamında ticari amaçlara göre işletmek,
- Uygun çalışma şartlarını, yüksek ücret, terfi fırsatları, teşvik sistemini oluşturmak,
- Endüstrinin gelişmesini sağlamak.

Limanların özelleştirilmesi yaklaşımında bazı liman özelleştirme yöntemleri bulunmaktadır. Bunlardan ilki, liman hizmetlerinin etkinlik ve verimliliğin yükseltilmesi için işletme hakkı devri, imtiyaz anlaşması, kira sözleşmeleri ve bu hizmetlerin özel sektör tarafından yürütülmesidir. Bir diğeri ise, limanların daha çok ticari amaçlara göre çalıştırılmasını sağlayacak şekilde yönetilmeleri ve sonuncusu da

²⁹⁶ Jale Nur Ece, "Limanların Özelleştirilmesi" 2005 <http://www.denizhaber.com/> (08.03.2015)

gerekli finansmanın sağlanması amacıyla özel sektöre aktarımı olarak ifade edilmektedir.²⁹⁷

Liman sektöründe hizmetlerin etkin ve verimli olarak verilmesi ve ticari esneklik oluşturmak için özelleştirme bir araç olarak kabul edilmekle birlikte, liman özelleştirme programının amaçları ülkelerin ticaret ve ulaştırma amaçları ile uyumlu olmalıdır.²⁹⁸ Türkiye’de limanların özelleştirilmesi “4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” kapsamında gerçekleştirilmektedir. Türkiye’de kamu limanları Türkiye Denizcilik İşletmeleri (TDİ) ve Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları (TCDD) olmak üzere iki kurum tarafından işletilmektedir. Türkiye Denizcilik İşletmeleri’ne ait limanlar 1994 yılından itibaren özelleştirmeye başlanmıştır.

Tablo 3.5: Özelleştirilen TDİ limanları

Limana Adı	Özelleştirme Tarihi	İhaleyi Alan Kuruluş
Tekirdağ limanı	1997	Akport Tekirdağ Liman İşletmesi A.Ş.
Hopa limanı	1997	Park Denizcilik İşletmeleri A.Ş.
Giresun limanı	1997	Çakıroğlu Liman İşletmesi A.Ş.
Ordu limanı	1997	Çakıroğlu Liman İşletmesi A.Ş.
Sinop Limanı	1997	Çakıroğlu Liman İşletmesi A.Ş.
Rize Limanı	1997	Riport Rize Limanı Yatırım A.Ş.
Antalya Limanı	1998	Ortadoğu Antalya Liman İşletmesi A.Ş.
Alanya Limanı	2000	Alidaş Alanya Liman İşletmeleri A.Ş.
Çeşme limanı	2003	Ulusoy Çeşme Liman İşletmesi A.Ş.
Kuşadası limanı	2003	Ege Liman İşletmeleri A.Ş.
Trabzon limanı	2003	Trabzon Liman İşletmeciliği A.Ş.
Dikili limanı	2003	Dikili Liman ve Turizm İşletmeleri A.Ş.
Salıpazarı limanı	2013	Doğuş Holding A.Ş.

Kaynak: Selçuk Kahveci ve Ersan Başar, “Özelleştirme Öncesi ve Sonrası: Samsun Limanı”, **I. Ulusal Liman Kongresi**, 1-2 Kasım 2013, İzmir, s.91

²⁹⁷ Murat Erdal, *Konteyner Deniz ve Liman İşletmeciliği*, Beta Yayınları, İstanbul, 2008, s.78

²⁹⁸ Jale Nur Ece, “Limanların Özelleştirilmesi” 2005 <http://www.denizhaber.com/> (08.03.2015)

Bu limanların hepsi 30 yıl süreyle “İşletme Hakkı Devri” ile özelleştirilmiştir. Tekirdağ Limanı’nın işletme hakkı sözleşmesi 2012’de feshedilmiş ve TDİ tarafından geri alınmıştır.

TCDD’ye ait İskenderun, Mersin, İzmir, Derince, Bandırma ve Samsun Limanları, 30.12.2004 tarih ve 2004/128 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK) kararı ile özelleştirme programına alınmıştır. 02.06.2005 tarih ve 2005/54 sayılı ÖYK kararı ile anılan limanların “İşletme Hakkının Verilmesi” yöntemiyle özelleştirilmelerine karar verilmiştir.²⁹⁹ Aşağıda TCDD limanlarının özelleştirme süreçleri gösterilmiştir.³⁰⁰

Tablo 3.6: Özelleştirilen TCDD limanları

Limana Adı	İhale Tarihi/Süresi	Özelleştirme Bedeli (Dolar)	İhaleyi Kazanan Kuruluş	Son Durum
Mersin limanı	2005/36 yıl	755.000.000	PSA/AKFEN O.G.G.	Limana devredilmiştir
Samsun limanı	2008/36 yıl	125.200.000	CEYNAK Lojistik ve Ticaret A.Ş.	Limana devredilmiştir
Bandırma limanı	2008/36 yıl	175.500.000	ÇELEBİ O.G.G.	Limana devredilmiştir
İskenderun limanı	2010/36 yıl	372.000.000	LİMAK Yatırım	Limana devredilmiştir
Derince limanı	-	-	-	İmar planı çalışmaları devam etmektedir
İzmir limanı	-	-	-	İmar planı çalışmaları devam etmektedir

Kaynak: Selçuk Kahveci ve Ersan Başar, “Özelleştirme Öncesi ve Sonrası: Samsun Limanı”, **I. Ulusal Liman Kongresi**, 1-2 Kasım 2013, İzmir, s.91

Samsun ve Bandırma Limanlarının özelleştirilmelerine ilişkin olarak 20.02.2008 tarihinde ihaleye çıkılmış, söz konusu ihaleler 16.05.2008 tarihinde kamuya açık olarak yapılan nihai pazarlık görüşmeleri ile tamamlanmıştır. Rekabet Kurumu’nun olumlu görüşünün alınmasını müteakip Samsun ve Bandırma Limanlarının

²⁹⁹ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2007 Yılı Faaliyet Raporu, 2008 [http://www.oib.gov.tr/2010/dosyalar/2007_Yili_Faaliyet_Raporu.pdf\(08.03.2015\)](http://www.oib.gov.tr/2010/dosyalar/2007_Yili_Faaliyet_Raporu.pdf(08.03.2015))

³⁰⁰ Alpaslan Ateş, “Türkiye’de Liman Özelleştirmeleri: İskenderun Liman Örneği” *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11 (25):427-457, 2014, s.447

özelleştirilmesine ilişkin olarak 19.09.2008 tarih ve 2008/59 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun nihai kararı istihsal edilmiştir. Her iki limanın imtiyaz sözleşmelerine yönelik Danıştay görüşlerinin temin edilmesinin ardından 31.03.2010 tarihinde imzalanan "Samsun Limanının 36 Yıl Süreyle İşletme Hakkının Devrine İlişkin İmtiyaz Sözleşmesi" ile işletme hakkı 125.200.000 \$ bedel karşılığında SAMSUNPORT-Samsun Uluslararası Liman İşletmeciliği AŞ'ye devir ve teslim edilmiştir. 18.05.2010 tarihinde imzalanan "Bandırma Limanının 36 Yıl Süreyle İşletme Hakkının Devrine İlişkin İmtiyaz Sözleşmesi" işletme hakkı 175.500.000 \$ bedel karşılığında Çelebi Bandırma Uluslararası Limanı İşletmeciliği AŞ'ye sözleşme imza tarihleri itibariyle devir ve teslim edilmiştir.³⁰¹

TCDD limanlarının özelleştirme sürecinde yaklaşık tüm limanların devri süreç kapsamında gerçekleştirilmiştir. 2008 yılında oluşan uluslararası ekonomik krizden denizcilik sektörüyle beraber liman işletmecileri de önemli oranda etkilenmiştir. Kriz sonucu liman gelirleri önemli ölçüde azalması, limanlara yatırım yapmak isteyen özel sektör yatırımcıları için olumsuz açıdan etkilemiştir. Ekonomik krizin etkilerinin giderek ortadan kalkması ile özelleşen limanlar gerekli yatırımları yaparak limanların elleçleme kapasitelerini arttırmıştır.

3.2.5. Havayolu Sektöründe Özelleştirme

Yolcu ve yük taşımaya yönelik faaliyetlerin oluşturduğu bir sistem olan havayolu ulaştırması sektörü; havaalanı yapımı, havayolu işletmeciliği, hava trafik hizmetleri, bakım, eğitim ve diğer hizmetleriyle bütün bu faaliyetlerin uluslararası kurallara göre koordinasyonunu ve denetimini kapsamaktadır. Yirminci yüzyılda dünyada yaşanan değişimler ve sektörde oluşan teknolojik gelişmelerle beraber havayolu ulaştırması sektörü hızlı bir büyüme yaşamıştır.

Hava taşımacılığı, kısa zamanda çok hızlı ve teknolojik yapısal değişiklikler arz eden bir sektör durumundadır. Bir taraftan geniş kapasiteli, yakıt tasarrufu sağlayan, düşük gürültü ve emisyon düzeylerine sahip uçakların geliştirilmesinin; havayolu işletmelerinin etkinlikleri, idaresi, hizmet kalitesi ve kapsamı üzerinde önemli derecede

³⁰¹ T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2010 Yılı Faaliyet Raporu, <http://www.oib.gov.tr/faaliyet-raporlari.htm> (08.03.2015)

etkisi olurken diğer taraftan liberalizasyon, özelleştirme, sektörün daha ticari bir yapıya dönüştürülmesi ve işbirliklerinin yaratılması sektördeki yapıyı değiştirerek, tüketicilerin söz sahibi olduğu bir pazara dönüştürmüştür. Bu değişiklikler arasında özelleştirme, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunda büyük ölçüde benimsenip uygulanmaktadır. Özelleştirme amaçları ülkeler arası farklılık gösterse de, verimliliği ve hizmet kalitesini yükseltmeye ve hükümet desteklerini azaltmaya yöneliktir.³⁰² Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da ifade edildiği üzere ulaştırmaya yönelik alt sektörlerin özelliklerine uygun özelleştirme stratejilerinin geliştirilememesi ve düzenleyici kurulların olmaması, özelleştirmenin kamu yararına uygun olarak yapılamamasına yol açmaktadır.

Genel olarak, mal ve hizmet üreten bir sektörün özelleştirilme düşüncesinin altında yatan temel stratejik amaç, söz konusu mal ve hizmetlerin üretilmesinde devletin etkinliğini azaltmaktır. Bir havayolu işletmesinin özelleştirilmesinde de durum böyledir. Ekonomik etkinliğin artırılması ve buna bağlı olarak da tüketicinin yararının yükseltilmesi ve bu doğrultuda da rekabet koşullarının sağlanması hedef alınmaktadır. Yani, devlet tekelinde bulunan bir havayolu işletmesinin faaliyetlerinden doğan zararların, yine kamu tarafından karşılanması nedeniyle şirket herhangi bir mali sıkıntıya düşmezken; özel havayolu işletmeleri için böyle bir durum söz konusu değildir. Buna bağlı olarak, piyasadaki eksik rekabet koşulları nedeniyle özel havayolu işletmelerinin piyasada tutunması mümkün olamamaktadır. Havayolu ulaştırması sektörü, hızlı teknolojik gelişmelerin çok sık yaşandığı bir sektördür. Bu sektörde yeni bir altyapı yatırımının yapılması veya mevcut yatırımın günün gerektirdiği teknolojiye uyumlaştırılmasının maliyeti çok yüksektir.

THY, Ankara'da 20 Mayıs 1933'te 2186 sayılı kanunla Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı olarak "Hava Yolları Devlet İşletmesi" adı altında, 1 Mart 1956 tarihinde ise 60 Milyon TL sermaye ile Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı olarak "Türk Hava Yolları A.O." adı altında kurulmuştur.³⁰³ 2004-2006 yıllarında yapılan halka arz işlemleri sonucu, Ortaklık sermayesindeki Özelleştirme İdaresi Başkanlığı hissesinin

³⁰² DPT Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, *Ulaştırma Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2001, s.8

³⁰³ İlker Hacıoğlu, "Gelir Yönetimi ve Türkiye'deki Havayolu İşletmelerinde Gelir Yönetimi Üzerine Bir Uygulama" *Yüksek Lisans Tezi*, T.C. Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, Edirne, 2011, s.52

%50'nin altına inmesi nedeniyle, THY'nin kamu tüzel kişiliği sona ermiş bulunmaktadır.

Türk Hava Yollarının özelleştirilmesinde, 2004 yılı Aralık ayında kamu hisselerinin şirket sermayesinin % 23'lük kısmı halka devredilmiş, halka arz sonrası THY sermayesindeki kamu payı % 75,18'e düşmüştür. 2006 yılı Mayıs ayında kamu hisselerinin şirket sermayesinin % 28,75'lik kısmı halka verilmiş, bu suretle THY sermayesindeki kamu payı % 49,12'ye düşmüştür.³⁰⁴Dolayısıyla, THY AO'nun sermayesindeki Özelleştirme İdaresi Başkanlığı hissesinin %50'nin altına inmesiyle, THY'nin kamu tüzel kişiliği sona ermiş bulunmaktadır.

Bu dönemde Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğüne, İstanbul Atatürk Hava alanının 3.050 milyon dolara, Antalya Havaalanı 3.200 milyon dolara, Sabiha Gökçen havaalanı 1.932 milyon dolara işletme hakları özelleştirilmiştir. Bunlardan sağlanan toplam gelir 8.132 milyon dolardır. Hava meydanlarının ihaleleri Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca yapılmadığından genel istatistiklerde yer almamaktadır.³⁰⁵ Başak Sigorta A.Ş ve Başak Emeklilik ise şirketteki % 56,67 ve Başak Emeklilik AŞ'deki % 41,00 oranındaki hisseleri birlikte blok olarak "Satış" yöntemiyle ve "Pazarlık Usulü" kullanılmak suretiyle özelleştirilmesi teminen 16.8.2005-11.10.2005 tarihleri arasında ihale ilanına çıkmıştır. 2006 yılı içerisinde özelleştirme işlemleri tamamlanmış 268 milyon dolar bedelle satış işlemi tamamlanmıştır.

Türkiye'de sivil hava trafiğine açık olan 52 havalimanınının 45'i kamu adına, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olan Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMI) Genel Müdürlüğü tarafından işletilmektedir.³⁰⁶DHMI Genel Müdürlüğü tarafından işletilen söz konusu havalimanlarınının mülkiyeti kamuda olup, bazılarının yönetim ve işletimi (tüm havalimanı ve/veya terminal tesisleri olarak) belirli bir süre için özel sektörde olabilmektedir. Kamu-özel sektör projeleri olarak adlandırılan bu uygulamalar, YİD (Yap-İşlet-Devret) modeli kapsamında veya bu model kapsamında olup da işletme süreleri bitenlerin kiralanması veya doğrudan kiralama şeklinde olabilmektedir. Tüm havalimanı işletimine örnek olarak, Zafer ve Gazipaşa

³⁰⁴ THY AO, http://www.oib.gov.tr/portfoy/thy/thy_index.htm(08.03.2015)

³⁰⁵ Abdüllatif Şener, Kenan Işık, "Türkiye'de Özelleştirme Uygulama ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi (1984-2007)" *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı:232, Ocak 2008, s.21

³⁰⁶ TOBB, "Türkiye Sivil Havacılık Meclisi Sektör Raporu 2013" 2014, s.20 <http://www.tobb.org.tr/Documents/yayinlar/2014/TurkiyeSivilHavacilikSektorRaporu.pdf>(08.03.2015)

Havalimanlarını, terminal işletmeciliğine örnek olarak da İstanbul Atatürk, Ankara Esenboğa, İzmir Adnan Menderes, Antalya, Muğla Dalaman, Muğla Milas-Bodrum Havalimanları terminallerini gösterebiliriz.

Türkiye’de tarifeli tarifersiz uçak seferlerine açık havalimanlarının tamamı devlet mülkiyetindedir. İstanbul Sabiha Gökçen Havalimanı hariç diğerlerinin mülkiyetinin ait olduğu DHMİ İşletmesi Genel Müdürlüğü, havalimanlarından yolcu sayısı yeterli olan diğer bir ifade ile kar edebilme özelliği olan havalimanlarında YİD kapsamında özelleştirme yapmaktadır. Bu özelleştirme esas olarak terminal tesisleri ve müteimmimleri ile kısıtlı olmakla birlikte, son dönemde komple havalimanı işletimini de kapsamıştır. YİD modeli kapsamındaki bu uygulamalarda, işletme süresi sonlarında tesisler bu defa kiralama ile özel sektör işletimine devam etmektedir. YİD Modeli kapsamındaki ihalelerde belirli süreler için yolcu garantisi olmakla birlikte, kiralama ihalelerinde yolcu garantisi verilmemektedir. Ancak, YİD süresi dolan tüm terminal tesisleri, süre bitimindeki ihalelerde terminal işleticisi özel şirketlerin yoğun ilgilerine taraf olmuştur. Mülkiyeti kamuda bulunan Sabiha Gökçen havalimanı da YIOD modeli kapsamında özel sektör şirketi tarafından işletilmektedir. Havalimanı terminallerinden;³⁰⁷

- Antalya birinci ve ikinci dış hatlar terminali, CIP ve iç hatlar terminali, Fraport IC-İç Taş Antalya Havalimanı Terminal Yatırım ve İşletmeciliği AŞ,
- İstanbul Atatürk Havalimanı iç ve dış hatlar terminal binası, genel havacılık terminali, TAV İstanbul Terminal İşletmeciliği AŞ,
- Ankara Esenboğa Havalimanı iç ve dış hatlar terminali, TAV Esenboğa Yatırım, Yapım ve İşletme AŞ,
- İzmir Adnan Menderes Havalimanı dış hatlar terminali, TAV İzmir Terminal İşletmeciliği AŞ; CIP ve iç hatlar terminali, TAV EGE Terminal Yatırım Yapım ve İşletme AŞ,
- Muğla Dalaman Havalimanı dış hatlar terminal binası, ATM Havalimanı Yapım ve İşletme AŞ,

³⁰⁷ TOBB, “Türkiye Sivil Havacılık Meclisi Sektör Raporu 2013” 2014, s.20[http://www.tobb.org.tr/Documents/yayinlar/2014/TurkiyeSivilHavacilikSektorRaporu.pdf\(08.03.2015\)](http://www.tobb.org.tr/Documents/yayinlar/2014/TurkiyeSivilHavacilikSektorRaporu.pdf(08.03.2015))

- Muğla Milas-Bodrum Havalimanı yeni dış hatlar terminal binası, Mondial Milas-Bodrum Havalimanı Uluslararası Terminal İşletmeciliği ve Yatırım AŞ,
- Zafer Havalimanı terminal binası, IC İç Taş Zafer Uluslararası Havalimanı Yatırım ve İşletme A.Ş. tarafından Yap-İşlet-Devret (YİD) Modeli kapsamında (veya kiralama) özel sektör şirketlerince işletilmektedir.

Genel bir ifade ile YİD modeli kapsamındaki özel sektör işletmeciliğine kazan-kazan ortamı olarak bakmak mümkündür. Şöyle ki, DHMİ Genel Müdürlüğü, hiç para harcamadan yeni modern tesislere sahip olurken sözleşmelere göre gelire de elde etmektedir (belirlenmiş aylık ödemeler). Özel işletmecilerde, sağladıkları havacılık ve özellikle havacılık dışı gelirler ile kar etmektedirler. Tek istisnai örnek, yeterli yolcu potansiyeli sağlanamayan Zafer Havalimanı olup burada DHMİ, işletici şirkete, verilen yolcu garantisi altında ödemede bulunmaktadır.

DHMİ, sorumluluğunda bulunan yeterli uçak/yolcu trafiği bulunan havalimanlarının esas olarak terminal tesislerini özel şirketlere devretme yoluna gitmiştir. TAV, IC İçtaş, ATM Havalimanı Yapım ve İşletim A.Ş., Fraport AG, Mondial gibi yerli ve yabancı şirketler, işletmelerini ihale yoluyla havalimanları terminallerini (ve ilişkili diğer tesisleri) YİD modeli ile belirli sürelerle işletmektedirler. (Belirtildiği üzere komple havalimanı yapımı ve işletimi de söz konusudur). Sonrasında ise kiralama ihaleleri devreye girmektedir.

03.05.2013 tarihinde gerçekleştirilen İstanbul yeni havalimanının 25 yıllık yapım ve işletim ihalesini ise, 22.152 milyon Euro (artı KDV) kira bedeli öneren Cengiz-Kolin-Limak-Mapa-Kalyon Ortak Girişim Grubu (İGA Havalimanı İşletmesi AŞ) elde etmiştir. Dört aşamadan oluşan proje kapsamında, 6 pist, 16 paralel taksi yolu, 150 milyon yolcu/yıl kapasiteli dört ayrı terminal, 500 uçak kapasiteli apronlar ve diğer tesisler kurulacaktır. İlk etabının 2018 yılında hizmete verilmesi beklenen tesislere yönelik toplam yatırım maliyetinin 10 milyar Euro'yu geçmesi beklenmektedir.³⁰⁸

³⁰⁸TOBB, "Türkiye Sivil Havacılık Meclisi Sektör Raporu 2013" s.21

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Son yıllarda dünyada ve Türkiye’de çok hızlı değişimler yaşanmaktadır. Bu değişim süreci her alanı etkilemekte ve yeni değişimlere uyum için yeni düzenlenmeler gerekmektedir. Bu süreç içinde, devletin görev ve işlevlerinin ne olması gerektiği konusu tartışılmaya başlanmıştır. Özelleştirme uygulaması bu tartışmalar içindeki en önemli konulardan biridir.

Devletin ekonomiye müdahaleden vazgeçmesi anlamına gelen özelleştirme, kamu kuruluşlarının ve kamu iştiraklerindeki yönetim ve hisselerin kısmen, tamamen veya geçici olarak özel kesime devredilmesi şeklinde tanımlanmaktadır. Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu iktisadi kuruluşlarının verimli çalışmadıkları, devlet bütçesine yük oldukları, dolayısıyla bunların özel sektöre satılması gerektiği görüşü 1980’li yıllarda kabul görmeye başlanmıştır.

Piyasa mekanizmasının gerektirdiği kuralları göz ardı ederek çalışan KİT’ler, tekel konumunda bulunmaları dolayısıyla fiyat, yatırım ve benzeri politikalarıyla piyasa şartlarının optimal işleyişini engellemektedir. Kârlılık ve verimlilik ölçütlerine aykırı biçimde faaliyet gösteren bu kuruluşlar bütçe üzerinde yük olmakta ve açıklarını, Hazine aracılığı ile mali piyasalardan karşılamaları sonucunda kaynak dağılımını olumsuz etkilemektedirler. Ayrıca düşük verimle çalışan KİT’lerin mal ve hizmet piyasalarında fiyat ve ücret oluşumlarını olumsuz etkilemesi de özel sektörün gelişimini engellemektedir. Bu durum ise, özel firmaların rekabet gücünü zayıflatmaktadır.

Özelleştirmeden ülkelerin genel olarak beklentileri; kamu kuruluşlarının bütçe üzerindeki yükünün hafifletilmesi, ekonomideki etkinliğin ve verimliliğin artırılması, gelir elde edilmesi, sermaye piyasasının geliştirilmesi, sermayenin tabana yayılması, yabancı sermayenin teşvik edilmesi, borçların azaltılması ve gelir dağılımının iyileştirilmesi şeklinde sıralanabilir. Bu gibi beklentiler dolayısıyla, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme uygulamaları hız kazanmıştır. Özellikle gelişmiş ülkelerde, özel sektörün mal ve hizmetleri devlet sektöründen daha ucuza ürettiği görülmüştür. Özelleştirmenin bu tür yararları olmasına karşın, özelleştirmenin aleyhine görüşler de vardır. Bunlar arasında; özelleştirme sonrası istihdamın azalması, özelleştirme öncesi kamu tekeli konumunda olan kuruluşların özelleştirme sonrası özel tekel konumuna dönüşmesi, sermayenin tabana yayılmayıp belirli ellerde kümelenmesi,

özelleştirmeden elde edilen gelirlerin yatırımlarda kullanılmaması ve sadece borç ödeme aracı olarak kullanılması, kısa dönemde özelleştirme ile elde edilen gelirlerin daha sonraki yıllarda azalması ve satın alan kuruluşların üretim alanlarından çekilmesi sayılabilir.

Çoğunlukla elektrik, telekomünikasyon, posta, demiryolu ve hava yolu taşımacılığı gibi sektörlerde tekel olarak faaliyet gösteren büyük ölçekli kamu şirketleri; özelleştirme sonucu özel tekele dönüşebilmektedir. Bu nedenle, tekel konumundaki kamu kuruluşları birkaç şirkete dönüştürülerek özelleştirilmekte, stratejik işletmelerde sadece işletme hakkı devri yapılmaktadır.

Günümüzde birçok altyapı hizmetinde, teknolojinin gelişerek ekonomik ölçeği genişletmesi veya bu hizmetlerin bir kısmında, bazı faaliyetleri rekabete açık alt kısımlara bölme olanağı sağlaması veya piyasanın büyüyerek, birden fazla firmanın üretimini daha ekonomik hale getirmesi durumunda, bu hizmet alanlarının daha verimli çalışacağı belirtilmektedir. Büyüyen ekonomilerde artan nüfusun da etkisiyle kamu hizmetlerine olan talebin artması, bu talebi karşılayacak hizmetlerin daha etkin sunulması ihtiyacını da beraberinde getirmiş ve günümüzde artan bir biçimde devam eden serbestleştirme ve özelleştirme akımlarıyla birlikte oluşturulan rekabetçi yapılar oluşturulmaya çalışılmıştır.

Ülkemizin ihtiyacı olan altyapı yatırımlarının karşılanması mevcut bütçe kaynakları ile çözenin mümkün olamayacağı; gerek mali kaynaklar bakımından gerekse zaman ve işletme bakımından devletin altından kalkamayacağı bir yük olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle ülkemizin ekonomik seviyesinin yükseltilmesi için gerek bütçe kaynakları dışından iç piyasada, gerekse dış piyasalarda özel sektörle işbirliği yapılması kaçınılmaz bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Yeni tesislerin kurulması ve işletilmesi, mevcut olanların ise yenileme yatırımları ve özel sektörün dinamik yapısından yararlanılarak, hem devlete yüklenen giderlerden tasarruf edilecek hem de ülke ekonomisine katkı sağlanacaktır. Havaalanları, limanlar, demiryolu, metro, hafif raylı taşıt sistemlerinin yapımı ve işletilmesi ile diğer toplu taşıma sistemlerinin kurularak işletilmesi veya mevcut hava alanları, demiryolları, deniz limanları, limanların yükleme-boşaltama yapılan noktalarının yanı sıra kombine lojistik merkezi

yapılması ve işletilmesi ile toplu taşıma sistemleri tesislerinin yenilenmesi ve işletilmesi de bu konu içinde sıralanabilir.

Altyapı yatırımlarında yap-işlet-devret modeliyle elektrik santralleri, barajlar, limanlar, atık su arıtma tesisleri, doğal gaz ve petrol boru hatları, tüneller, havaalanları ve otoyollar gibi büyük yatırım projelerinin gerçekleştirilmesi hedef alınmıştır. Denilebilir ki, gelişmekte olan ülkelerin kalkınması yatırıma, yatırım ise bu amaca ayrılacak kaynaklara bağlıdır. Bu ülkelerde, başta yatırım sermayesi olmak üzere kaynak sıkıntısından dolayı da mevcut kaynakların planlı, programlı, dengeli ve akılcı bir şekilde yatırımlara yönlendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle kamu kaynaklarının yetersiz olduğu ülkelerde ve Türkiye’de yap-işlet-devret modeli uygun bir çözüm olarak değerlendirilmektedir.

Ayrıca, özelleştirme ve serbestleştirme politikaları, hükümetlerin geleneksel yapısı içerisinde, güven sorununu da beraberinde getirmektedir. Yatırımcılar, özellikle de yabancı yatırımcılar, özelleştirme ve serbestleştirme sonrasında yeni oluşturulan elektrik, doğalgaz ve telekomünikasyon gibi sektörlerde yüksek maliyet gerektiren yatırımları üstlenmek için, sektörle ilgili düzenlemelerin öngörülebilir olmasını istemektedir. Zira özelleştirilen sektörler yüksek maliyetli ve uzun dönemde kâr getirebilecek sektörlerdir. Belirsizlik ve güvensizlik olduğu durumlar yatırımcıyı yatırım yapmaktan alıkoymaktadır. Dolayısıyla rant anlayışıyla oluşabilecek yolsuzluklara karşı, yargının temel alındığı düzenleyici politikaların oluşumu, yönetimi ve uygulanmasıyla güvenilir bir rekabet ortamı yaratılacak, yatırımlar teşvik edilecektir.

KAYNAKÇA

- ACAR, M. Cemil, (2006), **Havaalanı Terminal Binalarında Yap-İşlet-Devret Modeli**, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, <http://web.shgm.gov.tr/documents/sivilhavacilik/files/pdf/kurumsal/yayinlar/had-a01.pdf> (15.02.2015).
- AKALIN, Güneri, (1990), **KİT Ekonomisi**, Yeniçağ Basın Yayın, Ankara.
- AKARSLAN, Mediha, (2000), **Türkiye’de ve Dünyada Özelleştirmenin Analizi**, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- AKBELEN, Mehmet Murat, (2007), “Sağlık Hizmetlerinde Özelleştirme ve Isparta İli Üzerinde Bir Araştırma” Yüksek Lisans Tezi, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Isparta.
- AKÇAY, Belgin, (2006), “Altyapı Yatırımlarının Finansmanında Kamu Sektörü”, **SPK 7. Arama Konferansı**, Ankara, <http://www.spk.gov.tr/filesys/kaf/sunumlar/BelginAkçay.pdf> (14.02.2015).
- AKÇOLLU, F. Yeşim, (2003), **Elektrik Sektöründe Rekabet ve Regülasyon**, Rekabet Kurumu Yayınları.
- AKGÜÇ, Öztin, (2010), **Finansal Yönetim**, Avcıol Basım Yayım, İstanbul.
- AKGÜL, M. Emin, (2010), “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı” **Ankara Barosu Dergisi**, 4:79-101.
- AKMAN, Vedat; ALKİN, Erdoğan ve İMREN, Arzu, (1996), **Türkiye’de Özelleştirme**, Alfa Yayınları, İstanbul.
- AKTAN, Coşkun Can, (1995), **KİT Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme Stratejisi: Türkiye İçin Bir Model ve Stratejik Planlama Önerisi**, TİSK Yayınları, Ankara.
- AKTAN, Coşkun Can, (2002), **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, Anadolu Matbaacılık, İstanbul.
- AKTAN, Coşkun Can, (2011), “**Devletin Başarısızlığının Anatomisi**” <http://www.canaktan.org/ekonomi/devlet-basarsiz/aktan-makale.htm> (03.03.2015).

- AKTAN, Coşkun Can ve DİLEYİCİ, Dilek, (2005), “Altyapı Hizmetleri, Doğal Tekeller ve Regülasyon” (Ed. C.C. Aktan, D. Dileyici ve İ.Y. Vural), **Altyapı Ekonomisi: Altyapı Hizmetlerinde Serbestleştirme ve Özelleştirme**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ALPER, Yusuf, (1994), **İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme**, Sağlık-İş Yayınları, Ankara.
- ALTAŞ, Gökben, (2012), “Altyapı Yatırımlarının Finansmanı” **Yatırımcı Seferberliği Arama Konferansı Sonuç Raporu**, Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği.
- ARDIYOK, Şahin, (2002), **Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli**, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara.
- ARDIYOK, Şahin, (2005), “Altyapı Hizmetlerinde Devletin Düzenleyici Rolü” (Ed. C.C. Aktan, D. Dileyici ve İ.Y. Vural), **Altyapı Ekonomisi: Altyapı Hizmetlerinde Serbestleşme ve Özelleştirme**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ARIOĞLU, Erdem ve ARIOĞLU, Ergin, (1996), “Enerji Sektöründe Yap-İşlet-Devret Modelinin İrdelenmesi” **TMMOB 1. Enerji Sempozyumu**, Ankara, 12-14 Kasım.
- ATAAY, Faruk, (2007), **Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması**, Deki Yayınları, Ankara.
- ATAY, Ender Ethem, (2000), “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi” **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**, Danıştay Yayınları, (59):219-272, Ankara.
- ATAY, Ender Ethem, (2006), “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması” **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 10 (2):259-293, Ankara.
- ATEŞ, Alpaslan, (2014), “Türkiye’de Liman Özelleştirmeleri: İskenderun Liman Örneği” **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 11 (25):427-457.
- ATİYAS, İzak (2002). “Bağımsız Düzenleyici Kurumların Ekonomik Gerekçeleri” **II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası**.

- ATİYAS, İzak ve ODER, Burak, (2008), “**Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi**”http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271234172r8289.Turkiye__de_Ozellestirmenin_Hukuk_ve_Ekonomisi.pdf (09.03.2015).
- ATİYAS, İzak ve ÖDER, Burak, (2008), **Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi**, TEPAV Yayınları, Ankara.
- BAL, Oğuz, (2013), “**Özelleştirmenin Teorik Temelleri ve Türkiye’deki Sonuçları**”, International Conference on EurasianEconomies<http://www.eecon.info/papers/614.pdf> (07.03.2015).
- BAYRAKTUTAN, Yusuf, (1992), “Kalkınma ve Altyapı” **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 47 (3-4):83-93.
- BAYRAKTUTAN, Yusuf, (2003), **Özelleştirme Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, Liberte Yayınları, Ankara.
- BAYRAMOĞLU, Sonay, (2004), “Yönetişim ve Demokrasi İlişkisinde Siyasal İktidar Sorunu: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar” Doktora Tezi, **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Ankara.
- BAYRAMOĞLU, Sonay, (2005), **Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, İletişim Yayınevi, İstanbul.
- BAYTAN, İlhan, (1999), **Özelleştirme**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- BAYTAN, İlhan, (2009), **Özelleştirme Hukuku ve Uygulamaları**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- BEL, Germa, (2006), “Retrospectives: The Coining of Privatization and Germany’s National Socialist Party” **Journal of Economic Perspectives**, 20 (3):187-194.
- BELYAEV, Lev S., (2011), **Electricity Market Reforms: Economics and Politics Challenges**, Springer, New York.
- BİLGİN, Mert, (2005), **Avrasya Enerji Savaşları**, IQ Kültür Sanat Yayınları, İstanbul.
- BRAEUTİGAM, Ronald R., (1989), “Optimal Policies for Natural Monopolies” in **Handbook of Industrial Organization**, (Ed. R. Schmalensee and R.D. Willig).

- Brezilya Ülke Bülteni**, (2011) www.deik.org.tr/Contents/FileAction/1189 (08.03.2015).
- BTK, “**Kuruluş**” http://tk.gov.tr/kurum_hakkinda/kurulus/index.php (03.03.2015).
- BULUTOĞLU, Kenan, (2004), **Kamu Ekonomisine Giriş: Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı**, Batı Türkeli Yayıncılık, İstanbul.
- CAN, Mustafa Erdem, (2006), **Hukuki Açıdan Elektrik Piyasasında Rekabet**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- CARTLIDGE, Duncan, (2006), “**Public Private Partnerships in Construction**” http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781134224951_sample_483087.pdf (08.03.2015).
- CEVİZOĞLU, Hulki, (1998), **Özelleştirme**, Beyaz Yayınları, İstanbul.
- CEYLAN, Ali ve VERGİLİEL, Melek, (1989), **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa.
- CHANG, Ha-Joon, (1997), “The Economics and Politics of Regulation” **Cambridge Journal of Economics**, 21:703-728.
- CULLİNANE, Kevin; Jİ, Ping and WANG, Teng-fei (2005), “The Relation between Privatization and DEA Estimates of Efficiency in the Container Port Industry”, **Journal of Economics and Business**, 57:433-462.
- ÇAL, Sedat, (2008), **Türkiye’de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü**, TOBB Yayınları, Ankara.
- ÇETİN, Tamer, (2007), “Regülasyon Sürecinin Yeni Aktörleri: Politik İktisat Perspektifinden Bağımsız Düzenleyici Kurumlar” **Rekabet Dergisi**, 29 (1):3-26, Ankara.
- ÇETİNKAYA, Özhan, (2001), **Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme**, Ekin Yayınları, Ankara.
- ÇETİNKAYA, Özhan, (2012), **Türkiye’de Kamu İşletmeciliği ve Özelleştirme**, Ekin Basım Yayın, Bursa.

- Çevresel Etki Değerlendirmesi Başvuru Dosyası, (2011), “**Akkuyu Nükleer Güç Santralı Projesi**” Ankara, http://www.csb.gov.tr/turkce/dosya/ced/AKKUYU_NGS_CBD.pdf (07.03.2014).
- DAINTITH, Terence, (1997), “**Regulation**” in **State and Economy**”, Vol. XVII, <http://www.scienzeigiuridiche.uniroma1.it/sites/default/files/docenti/dalberti/5-T-Daintith-Regulation.pdf> (03.03.2015).
- DELİCE, Güven, (2010), Özelleştirmenin Nedenleri, Amaçları ve Yöntemleri. (Ed. C. Yavilioğlu, G. Delice, O. Özsoy) **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları: Teorik ve Tarihsel Bir Perspektif**, T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Ankara.
- DEMİR, Murat ve SEVER, Erşan, (2008), “Kamu Altyapı Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi: Türkiye Üzerine Bir İnceleme” **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, 25 (2):99-118.
- DEMİRBAŞ, Muzaffer ve TÜRKOĞLU, Musa, (2002), “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi” **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, 7 (1):241-264.
- DESTAN, İsmail, (2010), “Özelleştirme Uygulamalarında İhale İşlemleri”, **Dış Denetim Dergisi**, 2:44-56.
- Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, “**Ülkemizde Uygulanan KÖİ Modelleri ve Yasal Altyapı**” <http://www.hazine.gov.tr/File/?path=ROOT/Documents/Genel%20C4%B0%C3%A7erik/UlkemizdeUygulananKOIModelleriVeYasalAltyapi.pdf> (15.02.2015).
- DOĞAN, M. Necati, (2012), **Rakamlarla Özelleştirme: Türkiye’de ve Dünyada Özelleştirme Uygulamaları ve Özelleştirme Fonunun Kaynak ve Kullanımları**, T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Ankara.
- Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)**, <http://pbk.tbmm.gov.tr/dokumanlar/kalkinma-plani-9-genel-kurul.pdf> (14.02.2015).
- DOLUN, Leyla, (2002), “Türkiye’de Elektrik Enerjisi Üretimi ve Kullanılan Kaynaklar” **Uzmanlık Tezi**, Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş., Ankara.

- Dosya, (2013), “Türkiye Elektrik Enerjisi Sektörü: Ne Oldu? Ne Olacak?” **TES-İŞ Dergisi**.
- DPT Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (2001), **Ulaştırma Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara.
- DPT, (2000). “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması” **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Raporu**, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara.
- DURAN, Lütfi, (1992), “Yap-İşlet Devret” **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, XLVI (1-2):147-170.
- ECE, Jale Nur, (2005), “**Limanların Özelleştirilmesi**” <http://www.denizhaber.com/> (08.03.2015).
- EĞİLMEZ, Mahfi, (2008), **Küresel Finans Krizi Piyasa Sisteminin Eleştirisi**, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- EKE, Erdal, (2010), “Türk Telekomünikasyon Sektöründe Serbestleşme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, 2 (1):85-106.
- EKER, Aytaç ve AKTAN, Coşkun Can, (1992), **Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme**, Takav Matbaası, İzmir.
- EMEK, Uğur, (2002), “Devletin Kapasitesi ve İktisadi Kalkınma Sürecindeki İşlevi” **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, TÜSİAD, İstanbul.
- EMEK, Uğur, **Türkiye’de Altyapı Hizmetlerinin Özel Sektöre Gördürülmesi: Neden, Ne Zaman, Nasıl?**, İktisat, İşletme ve Finans, 24 (284), 2009, s. 15
- EMEK, Uğur ve ACAR, Muhittin, (2004), “Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, (Ed. M. Acar-H. Özgür), Nobel Yay., Ankara.
- ENGELS, Friedrich, (2008), **Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni**, (Çev. K. Somer), Sol Yayınları, İstanbul.
- EPDK, (2007), “**Enerji Yatırımcısının El Kitabı**” Ankara. http://www2.epdk.gov.tr/yayin_rapor/yatirimcininelkitabi/yatirimcininelkitabi.pdf (03.03.2015).
- EPDK, <http://www.epdk.gov.tr>, (03.03.2015)

- EPDK, (2012), **Elektrik Piyasası Gelişim Raporu 2011**, Ankara.
- EPDK, (2014), **Elektrik Piyasası 2013 Yılı Piyasa Gelişim Raporu**, Ankara.
- ER, Selami, (2009), **Devletin Bankacılık Sektöründe Düzenleyici Denetleyici Rolü ve Türkiye Uygulaması**, İTO Yayınları, İstanbul.
- ERDAL, Murat, (2008), **Konteyner Deniz ve Liman İşletmeciliği**, Beta Yayınları, İstanbul.
- ERDEM, Ekrem, (2008), **Para, Banka ve Finansal Sistemler**, Detay Yayıncılık, Ankara.
- ERDİN, Hilmi Evren, (2011), “Şehirsel Yerleşmelerde Teknik Altyapı Sorunlarının Proje Niteliklerini Belirleyen Ortak-Eşgüdümsel Değişkenlere Göre Değerlendirilmesi: Tire Belediyesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Mühendislik Bilimleri Dergisi**, 13 (2):1-22.
- ERDOĞDU, Seyhan, (2012), “Özelleştirme ve Enerji Yoksulluğu”, **Küresel Enerji Politikaları ve Türkiye**, TMMOB, 8. Enerji Sempozyumu, Kasım İstanbul.
- ERGÜN, Çağdaş Evrim, (2004), “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, (50):45-60.
- EROL, Mesut, (2003), **Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum**, DPT Yayınları, Ankara.
- ESFAHANİ, Hadi Salehi and RAMİREZ, Maria Teresa, (2003), “Institutions, Infrastructure and Economic Growth”, **Journal of Development Economics**, 70:443-477.
- ETKB, “**Nükleer Santraller ve Ülkemizde Kurulacak Nükleer Santrale İlişkin Bilgiler**” 2011, www.enerji.gov.tr (07.03.2015).
- FİLİPOVİC, Adnan, (2005), “Impact of Privatization on Economic Growth” **Issues in Political Economy**, <http://org.elon.edu/ipe/Adi%20final.pdf> (08.03.2015).
- FİLİZ, Giray, (2003), **Telekomünikasyon Sektörü ve Özelleştirme**, Ezgi Yayınları, Bursa.
- GENÇ, Ömür ve ERTUĞRUL, Erdal, (2007), “Altyapı Yatırımlarının Finansmanı” **Türkiye Kalkınma Bankası Raporu**, Ankara.

- GİLARDÍ, Fabrizio, (2002), “Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis”, **Journal of European Public Policy**, 9 (6):873-893.
- GÖK, Musa ve TURGAY, Timur, (2008), “Devletin Ekonomiye Müdahale Gerekçesi Olarak Doğal Tekel Sorunu ve Çözüm Önerileri”, **Kocaeli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 3-6:101-122.
- GÖKBAYRAK, Şenay, (2003), **Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara.
- GUASCH, J. Luis and SPILLER, Pablo, (1999), “**Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story**” http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1999/10/13/000094946_99092312334341/Rendered/PDF/multi0page.pdf (03.03.2015).
- GUASH, J. Luis and HAHN, Robert W., (1997), “**The Costs and Benefits of Regulation: Some Implications for Developing Countries**” <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDRegulatoria/pdf/B2.pdf>, (03.03.2015).
- GÜNEŞ, Cengiz, (2002), **Enerji ve Altyapı Yatırım Modelleri Uygulamaları ve Mevzuatı**, Güneş Danışmanlık, Ankara.
- GÜNEŞ, Cengiz ve SANDALKHAN, Bakatjan, (2005), **Elektrik Piyasalarında Ticari Uygulamalar**, CE-KA Yayınları, Ankara.
- GÜNGÖR, Gonca, (2012), “Tarihi Açından Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Değerlendirilmesi” **Sakarya İktisat Dergisi**.
- GÜNGÖR, Harun, **Sağlık Sektöründe Kamu-Özel İşbirliği Uygulamaları ve Türkiye İçin Değerlendirme**, Uzmanlık Tezi, T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012, s.96
- HACIOĞLU, İlker, (2011), “Gelir Yönetimi ve Türkiye’deki Havayolu İşletmelerinde Gelir Yönetimi Üzerine Bir Uygulama” Yüksek Lisans Tezi, **T.C. Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Edirne.

- HASAN, Dila Aksoy, “**Hizmetlerin Özelleşmesi**” http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/vizyon2023/csk/EK-12.pdf (08.03.2015).
- HERTOG, Johan den, (1999). “**General Theories of Regulation**” <http://encyclo.findlaw.com/5000book.pdf> (03.03.2015).
- HİBOU, Beatrice, (2004), **Privatising The State**, Hurst & Company Ltd., Londra.
- IRMAK, Erdoğan, (2010), “Kamu Yatırımları Finansmanı ve Altyapı Yatırımlarının Finansmanında Altyapı Yatırım Ortaklıklarının Kullanılması ve Değerlendirilmesi” Yüksek Lisans Tezi, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Ankara.
- İÇÖZ, Özge, (2003), “Telekomünikasyon Sektöründe Regülasyon ve Rekabet” **Rekabet Kurumu**, Ankara.
- İTO, (1994), **Bir Kamu Finansman Tekniği Olarak Özelleştirme**, İzmir Ticaret Odası Yayınları, İzmir.
- JOSKOW, Paul L., (1998), “Regulatory Policies for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries” **Annual World Bank Conference on Development Economics**, Washington DC.
- KARABULUT, Güzin Pekküçlü, (2007), **Türk Özel Hukukunda Yap-İşlet-Devret (YİD) Sözleşmesi**, Banka ve Ticaret Hukuku Enstitüsü Yayınları, Ankara.
- KARABULUT, Kerem, (2010), “Özal Dönemi Türkiye’nin Ekonomi Politikası”, **İnönü Üniversitesi Özal Kongresi**.
- KARAGÖZ, Hakan, (2009), **Dünya ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları**, Konya Ticaret Odası Yayını, Konya.
- KARAKAŞ, Mehmet, (2008), “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Maliye Dergisi**, (154):99-120.
- KARATAŞ, Cevat ve Ercan, METİN, (2008), “The Privatisation Experience in Turkey and Argentina A Comparative Study 1986-2007”, **METU Studies in Development**, 35.
- KARDEŞ, Ramazan ve GÜZEL, Hülya, (1996), **Türkiye’de ve Dünyada Yaşanan Özelleştirme**, Vakıfbank Yayınları, Ankara.

- KARGI, Veli ve YÜKSEL, Cihan, (2011), “Çevresel Dışsallıklarda Kamu Ekonomisi Çözümleri”, **Maliye Dergisi**, 159:183-202.
- KARLUK, Rıdvan, (1994), **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, Esbank Yayınları, İstanbul.
- KAYMAKÇIOĞLU, Fatih, (2010), **Enerji Sektöründe İpotekli Yaşam**, Ürün Yayınları, Ankara.
- KESSİDES, Ioannis N., (2004), **Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition**, The World Bank and Oxford University Press, Washington.
- KİLCİ, Metin, (1994), **KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması**, DPT Yayınları, Ankara.
- KİRMANOĞLU, Hülya, (2009), **Kamu Ekonomisi Analizi**, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- KÖK, Recep, (1993), **KİT Özelleştirme Modelleri ve Türkiye Üzerine Bir Uygulama**, Atatürk Üniversitesi Basımevi, Erzurum.
- KÖK, Recep, (1995), **Özelleştirme ve KİT’ler**, Dergah Yayınları, İstanbul.
- KÖSE, H. Ömer, (2007), “Küreselleşmenin Devlet ve Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri ve Kamu Yönetimine Yansımaları”, **Bilgi Çağında Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması II**, Beta Yayınları, İstanbul.
- KÖTHENBÜRGER, Marko; SİNN, Hans-Werner and WHALLEY, John, (2006), **Privatization Experiences in the European Union**, MIT Press, Cambridge.
- KRAFFT, Jackie and SALİES, Evens, (2008), “Why and How Should Innovative Industries with High Consumer Switching Costs be Re-Regulated”, **OFCE Document de Travail**.
- KUTLU, Önder, (2004), **Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye’de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi**, Nobel Yayınları, Ankara.
- MACLEAN, Mairi; HARVEY, Charles and PRESS, Jon, (2006), **Business Elites and Corporate Governance in France and the UK**, Palgrave Macmillan.
- MANDELL, Betty Reid, (2002), “The Privatization of Everything, New Politics”, <http://nova.wpunj.edu/newpolitics/issue33/bmande33.htm> (08.03.2015).

- MAY, Peter J., (2007), “Regulatory Regimes and Accountability”, **Regulation & Governance**, 1 (1):8-26.
- MCFETRİDGE, D.G., (1997), **The Economics of Privatization**, C.D. Howe Institute, Toronto.
- MEGGİNSON, William L, NASH, Robert C. And RANDENBORGH, Matthiasvan, (1998), “The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: an International Empirical Analysis”, **Estudios de Administracion**, 5 (1):43-101.
- NARİN, Müslüme, (2008), “Türkiye’de Elektrik Enerjisi Sektörüne Yönelik Politikalar ve Uygulamalar”, **IV. Ege Üniversitesi Enerji Sempozyumu, Bildiriler Kitabı**.
- NOLL, Roger G., (2000), “Notes on Privatizing Infrastructure Industries: A Review of Economics Research” **World Development Report 2001: Institutions for Markets**”, <http://www.antitrustinstitute.org/sites/default/files/State%20Owned%20Enterprises.pdf> (03.03.2015).
- OECD, (1997), “The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis”, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf> (03.03.2015).
- OGUS, Anthony, (2002), “The Importance of Law and Economics for Regulation in Transitional Economics”, **Centre on Regulation and Competitin Working Paper Series**, <http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/RegComp/CRCwp27.pdf> (03.03.2015).
- ORKUNOĞLU, Işıl Fulya, (2010), “Özelleştirme ve Alternatifleri”, **Akademik Bakış Dergisi**, 22:1-22.
- ÖNGÜ, Saim, (2014), “Nükleer Reaktörler, Yakıt Tipleri ve Mersin Akkuyu Nükleer Santrali”, Yüksek Lisans Tezi, **T.C. Niğde Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü**, Niğde.
- ÖRSDEMİR, A. Vural, (2002), **Üçüncü Binyılda Özelleştirme ve Yeni Yönetim Paradigması**, Kırıkkale Ticaret ve Sanayi Odası Yayınları, Kırıkkale.
- ÖZBİLEN, Şevki, (1999), **Maliye Politikası**, Ezgi Kitabevi, Ankara.

- ÖZBUDUN, Ergun, (1998), **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- ÖZEN, Muharrem ve BAŞTÜRK, İhsan, (2011), **Bilişim-İnternet ve Ceza Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- ÖZDEMİR, Naziye, (2011), “Türkiye’de Elektriğin Tarihsel Gelişimi”, Yüksek Lisans Tezi, **T.C. Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü**, Ankara.
- ÖZTEKİN, Ali, (2005), **Yönetim Bilimi**, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- ÖZUĞURLU, H. Yasemin, (2005), “Eski Merkezi Planlı Ekonomilerde Özelleştirme: Rusya Örneği”, **COMU Yönetim Bilimleri Dergisi**, 3 (1):149-159.
- PARASIZ, İlker, (2007), **Finansal Kurumlar ve Piyasalar**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Ankara.
- PARKER, David, (2001), “Economic Regulation: A Preliminary Literature Review and Summary of Research Questions Arising” **Centre on Regulation and Competition, Working Paper Series**, <http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/RegComp/CRCwp6.pdf> (14.02.2015).
- PAULİAT, Helene, (1998), “Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler”, (Çev. M. Göçer), **Bağımsız İdari Otoriteler**, (Ed. İ. Kaboğlu), Alkım Yayınları, İstanbul.
- POLATKAN, Vahit, (1997), **Yap-İşlet-Devret**, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara.
- POSNER, Richard A., (1974), “Theories of Economic Regulation”, **The Bell Journal of Economics and Management Science**, 5 (2):335-358. <http://pascal.iseg.utl.pt/~carlosfr/ses/Posner.pdf> (03.03.2015).
- PTT, “**Tarihçe**”, <http://www1.ptt.gov.tr/tr/kurumsal/tarihce.php> (07.03.2015).
- RUHİ, M. Emin, (2003), **1982 Anayasası Çerçevesinde Sosyal Devlet ve Özelleştirme**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- RUHİ, M. Emin, (2005), “Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuksal Boyutu”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 9 (3-4):235-290.
- KARLUK, Rıdvan, (1994), **Türkiye’de KİT’ler ve Özelleştirme**, Esbank Yayınları, İstanbul.

- SAATÇIOĞLU, Cem ve KARACA, Orhan, (2013), “Ulaştırma Altyapısı ve Bölgesel Gelir Farklılıkları: Türkiye İçin Ampirik Bir Analiz”, **İşletme ve İktisat Çalışmaları Dergisi**, 1 (1):1-11.
- SARAN, Ulvi, (2004), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Atlas Yayınları, Ankara.
- SARISOY, Sinan, (2010), “Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar”, **Maliye Dergisi**, 159:278-298.
- SEZGİN, Şennur, (2010), “Piyasa Ekonomisinin Şartları ve Özelleştirme”, **Sakarya Üniversitesi Akademik İncelemeler Dergisi**, 5:154-171.
- SHESHİNSKİ, Eytan and LOPEZ-CALVA, Luis F., (2003), “Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence”, **CESifo Economic Studies**, 49 (3):429-459.
- SOLAK, Ali Osman, (2012), “Evrensel Hizmetlerin Sunulduğu Piyasalarda Serbestleştirme ve Özelleştirme: Ekonomik Etkinlik Açısından Bir Değerlendirme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2 (16):177-190.
- STİGLİTZ, Joseph, (1994), **Kamu Kesimi Ekonomisi**, (Çev. Ö.F. Batirel), Marmara Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- SUBPRASOM, Kitti and CHEN, Anthony, (2005), “Analysis of Policy and Regulation on Build-Operate-Transfer Scheme: A Case Study of The Ban Pong-Kanchanaburi Motorway in Thailand”, **Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies**, 6:3883-3898. http://www.easts.info/online/journal_06/3883.pdf (15.02.2015).
- ŞAHİN, Savaş Zafer, (2012), “Kent Planlama Süreci İle Kentsel Altyapı Yatırımlarının İlişkisi: Ankara Örneği”, **İnşaat Mühendisleri Odası 6. Kentsel Altyapı Sempozyumu**, Antalya.
- ŞAHİN, Selen Yersu, (2011), “Türk Enerji Sektöründe Rekabet Kurumu ile Sektörel Düzenleyici Kurum Arasındaki İlişki”, **Rekabet Dergisi**, 11 (4):7-59, 2011, s.15 <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fRekabet%2bDergisi%2fdergi51.pdf> (03.03.2015).

- ŞENER, Abdüllatif ve IŞIK, Kenan, (2008), “Türkiye’de Özelleştirme Uygulama ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi (1984-2007)”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı: 232, Ocak.
- T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, (2012), “**Rakamlarla Özelleştirme: Türkiye’de ve Dünyada Özelleştirme Uygulamaları ve Özelleştirme Fonunun Kaynak ve Kullanımları**” Ankara, <http://www.oib.gov.tr/baskanlik/ozellestirme-kitap29%203.pdf>, (08.03.2015).
- T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, “**Özelleştirmeye İlişkin Yasal Çerçeve**” http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm (07.03.2015).
- T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, **2007 Yılı Faaliyet Raporu**, http://www.oib.gov.tr/2010/dosyalar/2007_Yili_Faaliyet_Raporu.pdf (08.03.2015).
- T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, **2008 Yılı Faaliyet Raporu**, http://www.oib.gov.tr/2010/dosyalar/2008_Yili_Faaliyet_Raporu.pdf (07.03.2015).
- T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, **2010 Yılı Faaliyet Raporu**, <http://www.oib.gov.tr/faaliyet-raporlari.htm> (08.03.2015).
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, (2012), “**Dünyada ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler**” Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, http://www.kalkinma.gov.tr/KamuOzelIsbirligiYayinlar/2_Password_Removed.pdf (15.02.2015).
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, (2012), “**Kamu Özel İşbirliğine İlişkin Mevzuat**” http://www.kalkinma.gov.tr/KamuOzelIsbirligiYayinlar/1.KAMU_%C3%96ZEL_%C4%B0%C5%9EB%C4%B0RL%C4%B0%C4%9E%C4%B0_MEVZUATI.pdf (15.02.2015).
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, (2012), “**Dünyada ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler**” Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, http://www.kalkinma.gov.tr/KamuOzelIsbirligiYayinlar/2_Password_Removed.pdf (15.02.2015).

- T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2008), “Büyükşehir Belediyelerinde Altyapı Faaliyetlerinin Koordinasyonu”, **Performans Denetimi Raporu**, s.38 <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/perdenrap/2008/2008-1Aykome/2008-1Aykome.pdf> (14.02.2015).
- TAMZOK, N. (2014), “Türkiye Elektrik Sektöründeki Serbestleşme Sürecine Bağlı Olarak Kömür Endüstrisinde Yapısal Dönüşüm”, **Türkiye 19. Kömür Kongresi Bildiriler Kitabı**, TMMOB Maden Mühendisleri Odası Yayını, Zonguldak.
- TAN, Turgut, (2000), “Bağımsız İdari Otoriteler”, **Devlet Reformu Devletin Düzenleyici Rolü**, TESEV Yayınları, Acar Matbaacılık, İstanbul.
- TANDIRCIOĞLU, Haluk, (2002), “Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 4 (3):198-226.
- TANRIKUT, Asaf, (1984), **Türkiye’de Posta ve Telgraf ve Telefon Tarihi, Teşkilat ve Mevzuatı**, Etem Matbaacılık, Ankara.
- TBMM 22. Dönem Meclis Araştırması Raporu**, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss265m.htm>, (15.02.2015).
- TEPE, Berna ve ARDIYOK, Şahin, (2004), “Devlete Yeni Rol: Regülasyon”, **Amme İdaresi Dergisi**, 37 (1):105-130.
- TETAŞ, (2012), **2011 Yılı Sektör Raporu**, Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. Genel Müdürlüğü.
- THY AO, http://www.oib.gov.tr/portfoy/thy/thy_index.htm (08.03.2015).
- TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, (2012), “**Elektrik Özelleştirmeleri Raporu**”, Ankara, http://www.emo.org.tr/ekler/e59e00fdeea8fea_ek.pdf (07.03.2015).
- TOBB, (2014), “**Türkiye Sivil Havacılık Meclisi Sektör Raporu 2013**”, <http://www.tobb.org.tr/Documents/yayinlar/2014/TurkiyeSivilHavacilikSektorRaporu.pdf> (08.03.2015).
- TOMAIN, Joseph P. And SHAPIRO, Sidney A., (1997), “Analyzing Government Regulation”, **Administrative Law Review**, 49 (2):377-414.

- TOSUN, Ata, (2010), “Türkiye’de Fon Sistemi ve Ekonomik Etkileri (1980-2008)”
Yüksek Lisans Tezi, **T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**,
Ankara.
- Türk Dil Kurumu, “**Altyapı**” <http://www.tdk.gov.tr/>, (08.03.2015).
- Türk Telekom, “**Tarihçe**”, <http://www.turktelekom.com.tr/tt/portal/TTHakkinda/KurumsalTanitim/Tarihce/> (07.03.2015).
- TÜRK, Yusuf Ziya, **Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Analizi**, T.C.
Kalkınma Bakanlığı, Yayın no:2885, Ankara, 2014
- TÜRKKAN, Erdal, (2001), **Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı**, Turhan Kitabevi,
Ankara.
- TÜSİAD, (1986), **Özelleştirme, KİT’lerin Halka Satışında Başarı Koşulları**,
TÜSİAD Yayınları, İstanbul.
- TÜSİAD, (1992), **Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları**, TÜSİAD Yayınları,
İstanbul.
- TÜSİAD, (2002), **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, Lebib
Yalkın Yayınları, İstanbul.
- TÜSİAD, (2008), “**Türkiye’de Su Yönetimi: Sorunlar ve Öneriler**”
http://www.tusiad.org:7979/FileArchive/su_yonetimi.pdf (15.02.2015).
- ULUDAĞ, Ramazan, (1991), **Türkiye’de Yabancı Sermaye Uygulaması**, Alf
Matbaası, Ankara.
- ULUSOY, Ali, (2003), **Bağımsız İdari Otoriteler**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- UN/ECE, “Guidelines on Private Public Partnerships for Infrastructure Development”
UN/ECE Forum, www.unece.org/fileadmin/DAM/ie/ppp/documents/guidel.doc (14.02.2015).
- UYSAL, Yaşar, (2007), “Gelir Dağılımı Türleri Arasındaki İlişkiler Perspektifinde
Türkiye’de Gelir Dağılımının Düzenlenmesine Yönelik Öneriler”, **Dokuz
Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2:248-292.

- YAVİLİOĞLU, Cengiz; DELİCE, Güven ve ÖZSOY, Onur, (2010), **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları**, Özelleştirme İdare Başkanlığı, Ankara.
- YERELİ, Ahmet Burçin, KOBAL, İsmail ve KÖKTAŞ, Altuğ MURAT, “Türkiye’de Kamusal Sağlık Harcamalarının ve Birim Hasta Maliyetlerinin Bölgesel Dağılımı Üzerine Bir Değerlendirme”, **26. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Harran Üniversitesi, s.306
- YERLİKAYA, Gökhan Kürşat, (2002), **Yap-İşlet-Devret Modeli Hukuki Mahiyeti ve Vergilendirme**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- YETKİNER, Erkan, (2005), “Kamuya Ait Elektrik Üretim Tesislerinin İşletme Hakkının Özel Sektör Şirketlerine Devrinin Vergi Kanunları Karşısındaki Durumu” **Vergi Dünyası**, <http://www.vergidunyasi.com.tr/dergiler.php?id=3786> (06.03.2015).
- YILDIRIM, Turan, (1997), **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, Alkım Yayınları, İstanbul.
- YILMAZ, Edip, (1996), “Türkiye’de Elektrik Enerjisi Sektörünün Özelleştirilmesinde Karşılaşılan Yasal Sorunlar ve Sağlıklı Özelleştirme Uygulamaları İçin Öngörülen Çözüm Önerileri” **TMMOB 1. Enerji Sempozyumu**, 12-14 Kasım, Ankara.
- YILMAZ, Işıl Canaz, **Türkiye’de Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelleri**
- YILMAZ, Osman, (2005), “Altyapı Projelerinin Finansmanında Yap İşlet Devret (YİD) Modeli” (Ed. C.C. Aktan, D. Dileyici ve İ.Y. Vural), **Altyapı Ekonomisi: Altyapı Hizmetlerinde Serbestleşme ve Özelleştirme**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ZENGİNOBUZ, Ünal ve OĞUR, Serhan, (2000), “Türkiye Elektrik Sektöründe Yeniden Yapılanma, Özelleştirme ve Regülasyon” içinde **Devlet Reformu: Devletin Düzenleyici Rolü**, TESEV Yayınları, İstanbul.
- ZEREN, Fatma ve YURTKUR, Asuman Koç, (2012), “Türkiye’de Telekomünikasyon Altyapısının Ekonomik Gelişmişliğe Etkisi: Coğrafi Ağırlıklı Regresyon Yöntemi” **Sosyoekonomi**, 17:63-84.

- 2813 Sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Teşkilat Yönetmeliği,**
http://www.tk.gov.tr/mevzuat/yonetmelikler/dosyalar/BTKteskilat_yonetmeli.pdf, (23.04.2015)
- 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun,** R.G. Tarihi: 17.03.1984, R.G. Sayısı: 18344
<http://www.ekanun.net/kanunlar/kanunlar/2983-sayili-kanun/> (06.03.2015).
- 3226 Sayılı Finansal Kiralama Kanunu,** R.G. Tarihi: 28.06.1985, R.G. Sayısı: 18795,
https://www.alomaliye.com/finansal_kiralama_kanunu.htm (06.03.2015).
- 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun,** <http://www.oib.gov.tr/2009/baskanlik/yasa.htm> (07.03.2015).
- 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun,** R.G. Tarihi: 27.11.1994,
 R.G. Sayısı: 22124, www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4046.doc
 (06.03.2015).
- 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun,** R.G. Tarihi: 13.12.1994, R.G. Sayısı: 22140 <http://www.rekabet.gov.tr>
- 4268 Sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,**http://www.epdk.org.tr/documents/ikm/kanun/Epdk_Kanun_Teskilat_Gorev_4628.doc, (23.04.2015)
- 4283 Sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun,** R.G. Tarihi: 19.07.1997, R.G. Sayısı: 23054 <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4283.pdf> (14.02.2015).
- 4502 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu ve Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun İle Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,** <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4502.html> (07.03.2015).

- 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu**, R.G. Tarihi: 22.01.2002, R.G. Sayısı: 24648
<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.4734&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> (06.03.2015).
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Kabul Tarihi: 10.12.2003,
<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html> (14.02.2015).
- 5369 Sayılı Evrensel Hizmet Kanunu**, R.G. Tarihi: 25.06.2005, R.G. Sayısı: 25856
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5369.pdf>
- 6475 Sayılı Posta Hizmetleri Kanunu**, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/05/20130523-14.htm> (07.03.2015).

DİZİN

-A-

Altyapı, v, 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 28, 30, 31, 32, 41, 58, 74, 115, 116, 117, 118, 120, 122, 123, 124, 128, 130, 131, 132

-Ç-

Çapraz sübvansiyon, 16

-D-

Dağıtım, xii, 75, 79, 101, 127

Doğal tekel, 16, 57, 114

-E-

Elektrik, xi, xii, 27, 32, 33, 36, 41, 69, 77, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 114, 116, 119, 120, 121, 123, 126, 130, 132, 133

Enerji, xi, 15, 23, 24, 26, 27, 30, 31, 33, 50, 67, 69, 70, 95, 97, 98, 100, 101, 117, 118, 121, 122, 123, 125, 126, 128, 132, 133

-İ-

İhale, 52, 55, 56, 107, 120, 133

İletim, 75

İmtiyaz, 35, 108

-K-

KİT, xi, 40, 44, 46, 47, 48, 49, 51, 53, 54, 55, 76, 77, 79, 80, 81, 86, 89, 99, 113, 116, 125, 127, 131

-L-

Liman, 24, 104, 105, 106, 107, 108, 117, 122

-Ö-

Özelleştirme, v, xii, 5, 14, 15, 22, 23, 27, 28, 35, 36, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 68, 72, 73, 74, 75, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 89, 90, 95, 96, 101, 103, 106, 107, 108, 109, 110, 113, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133

-R-

Regülasyon, v, 12, 15, 17, 59, 60, 61, 62, 68, 96, 100, 116, 117, 119, 124, 128, 130, 132

-S-

Serbestleştirme, 5, 15, 57, 58, 69, 70, 117, 128

-T-

Telekomünikasyon, xii, 4, 12, 44, 64, 70, 75, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 121, 122, 124, 133

-U-

Ulaşım, 51