



ANKARA

HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**TÜRKİYE' DE KAMU ÖZEL ORTAKLIKLARI ÖRNEĞİNDE
KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİMİN KAMU HİZMETİ
SÜRECİNE YANSIMASI**

Esmâ Hüsna DEMİREL

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

EKİM - 2019



**TÜRKİYE' DE KAMU ÖZEL ORTAKLIKLARI ÖRNEĞİNDE KAMU
YÖNETİMİNDE DEĞİŞİMİN KAMU HİZMETİ SÜRECİNE YANSIMASI**

Esmâ Hüsna DEMİREL

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**HACI BAYRAM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

EKİM, 2019

Esma Hüsna DEMİREL tarafından hazırlanan "Türkiye'de Kamu Özel Ortaklıkları Örneğinde Kamu Yönetiminde Değişimin Kamu Hizmeti Sürecine Yansıması" adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ/ ~~OY ÇOKLUĞU~~ ile Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Yönetim Bilimleri Dalı'nda Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

(Başkan)Danışman: Prof. Dr. MEHMET AKİF ÖZER

Kamu Yönetimi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

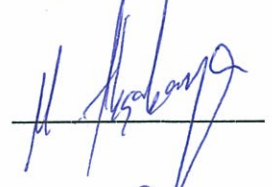
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum



Üye: PROF. DR. MURAT AKÇAKAYA

Kamu Yönetimi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

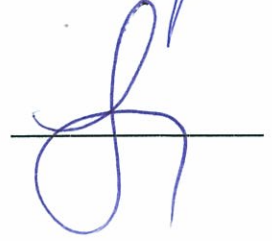
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum



Üye: DOÇ. DR. NAZLI YÜCEL BATMAZ

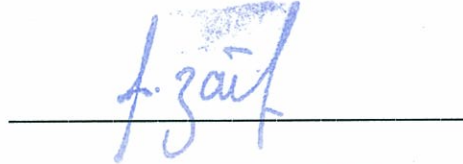
Yerel Yönetimler, Kırıkkale Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum



Tez Savunma Tarihi: 16.10.2019

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum



Prof. Dr. Figen ZALF

Enstitü Müdürü

ETİK BEYAN

Tez yazma sürecinde bilimsel ve etik ilkelere uyduğumu, yararlandığım tüm kaynakları kaynak gösterme ilkelerine uygun olarak kaynakçada belirttiğimi ve bu bölümler dışındaki tüm ifadelerin şahsıma ait olduğunu beyan ederim.



Esmâ Hüsna DEMİREL

16.10.2019

Türkiye’ De Kamu Özel Ortaklıkları Örneğinde Kamu Yönetiminde Değişimin Kamu Hizmeti
Sürecine Yansması
(Yüksek Lisans Tezi)

Esmâ Hüsna DEMİREL

HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Ekim 2019

ÖZET

İçinde bulunduğumuz yüzyılda her şeyin karşı konulamayacak bir hız ile değiştiği gerçeği ile karşı karşıya bulunmaktayız. Bu değişimin etki ve şiddetinin, 1970’ li yıllar itibarıyla neoliberal düşünce akımının da etkisi ile daha da arttığı söylenebilir. Devletlerin sahip olduğu yönetim anlayış ve uygulamaları da hiç şüphesiz bu değişime kayıtsız kalamamıştır. Dolayısıyla kamu yönetimi disiplini de bu yeni düzene uyum sağlamak zorunda kalmıştır. Devletin en önemli görevi, varlığının en somut göstergesi ve kamu yönetimi biliminin en önemli konularından biri olan; ortak gereksinimleri karşılama, yani hizmet sunma faaliyetinin de bu oluşumda yeniden ele alınması bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu bağlamda günümüzde ortaya çıkan yeni kamu hizmeti düşüncesi ile özel sektörün de kamu hizmeti üretim sürecine dahil edildiği kamu özel ortaklığı modeli çalışmanın mihenk noktasını oluşturmaktadır.

Bilim Kodu : 111620

Anahtar Kelimeler : Kamu hizmeti, Kamu özel ortaklığı.

Sayfa Adedi : 171

Danışman : Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

The Reflection of Change In Public Administration to Public Service Process In Example Public
Private Partnership In Turkey
(Ph.D Thesis)

Esma Hüsna DEMİREL

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL FOR ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY

October, 2019

ABSTRACT

We are faced with the fact everything changes very quickly in the last century. The intensity of this change has been increased by the influence of liberal thought in the 1970s. Government's administration practices haven't been remain indifferent to this change. Science of public administration had to adapt to the new order. The most important task and the most important issues of the public administration science the public service delivery must be reconsidered. In this context nowadays emerging new public service and included in private sector to public service production process the model of public private partnership forms the touchstone of the study.

Science Code : 111620

Key Words : Public Service, Public,Private Partnership

Page Number : 171

Supervisor : Prof Dr. M. Akif ÖZER

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER	vi
ÇİZELGELERİN LİSTESİ.....	xi
1. GİRİŞ	1
2. KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM.....	7
2.1. Yönetim Olgusu.....	7
2.2. Yönetim Süreci	7
2.3. Yönetim Bilimi – Kamu Yönetimi / İşletme (Özel) Yönetimi	8
2.4. Yönetimin Tarihsel Süreçte Yaşadığı Değişim	11
2.4.1. Klasik (Geleneksel Kamu Yönetimi).....	12
2.4.1.1. Frederick Taylor.....	13
2.4.1.2. Henry Fayol	14
2.4.1.3. Max Weber.....	14
2.4.2. Neoklasik Kamu Yönetimi.....	15
2.4.2.1. Hawthorne araştırmaları.....	15
2.4.2.2. Mc Gregor: “X ve Y” kuramları	16
2.4.2.3. Likert (Sistem yaklaşımı).....	17
2.4.2.4. Maslow (İhtiyaçlar hiyerarşisi)	17
2.4.2.5. Argyris (Olgun olan ve olmayan kişi modeli)	17
2.4.2.6. Herzberg (Çift faktörlü kuram).....	17
2.4.2.7. Follet (Demokratik / gönüllü iş birliği).....	18
2.4.3. Çağdaş Kuramlar Dönemi (Modern Yönetim Düşüncesi).....	18
2.4.3.1. Toplumsal sistem yaklaşımı.....	19

	Sayfa
2.4.3.2. Durumsallık yaklaşımı	20
2.4.3.3. Doğal ayıklanma kuramı	20
2.4.3.4. Z- Kuramı.....	20
2.4.4. Yönetim / Kamu Yönetiminde Yaşanan Değişimin Günümüzdeki Görüntüsü.....	20
2.4.4.1. Toplam kalite yönetimi	24
2.4.4.2. Kalite çemberleri.....	25
2.4.4.3. İnsan kaynakları yönetimi	25
2.4.4.4. Performans yönetimi	26
2.4.4.5. Stres yönetimi	27
2.4.4.6. Zaman yönetimi	29
2.4.4.7. Kriz yönetimi	29
2.4.4.8. Stratejik yönetim	30
2.4.4.9. Süreç yönetimi	31
2.4.4.10. Değişim yönetimi / mühendisliği	31
2.4.4.11. Benchmarking/ kıyaslama.....	32
2.4.5. Yönetimdeki Değişimin Yönü	33
2.4.5.1. Yeni kamu yönetimi.....	36
2.4.5.2. Yönetişim	40
2.4.5.3. E- Devlet	43
2.4.5.4. Yönetimde yerleşme.....	43
3. KAMU HİZMETİ.....	47
3.1. Kamu Hizmeti Kavramı ve Tanımı	47
3.2. Kamu Hizmeti Kavramının Tarihsel Süreci	48
3.3. Kamu Hizmetinin Kriterleri.....	51
3.4. Kamu Hizmeti İlkeleri	54
3.4.1. Süreklilik	55

	Sayfa
3.4.2. Eşitlik İlkesi.....	56
3.4.3. Değişiklik İlkesi	57
3.4.4. Bedelsizlik (Meccanilik)	57
3.5. Kamu İhtiyacı	58
3.6. Kamu Hizmeti Alanı.....	58
3.7. Kamu Hizmeti Sunumunda Dönemsel Değişimler.....	59
3.8. Kamu Hizmetlerinin Görülme Usulleri	59
3.8.1. Emanet Usulü	59
3.8.2. Müşterek Emanet Usulü	60
3.8.3. Ruhsat Usulü	60
3.8.4. İmtiyaz Usulü	60
3.8.5. İltizam Usulü	61
3.8.6. Yap İşlet Devret Yöntemi	61
3.8.6.1. Yap işlet devret modelinin temel özellikleri.....	66
3.8.6.2. Yap işlet devret modelinin avantaj ve dezavantajları	66
2.8.6.2.1. Modelin avantajları.....	66
3.8.6.2.2. Modelin dezavantajları	67
3.8.6.3. Yap işlet devret modelinin amaçları	67
3.8.6.4. Yap işlet devret modelinin başarısını etkileyecek faktörler.....	67
3.9. Yeni Kamu Hizmeti.....	68
3.9.1. Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımının Tarihçesi	70
3.9.2. Yeni Kamu Hizmetinin Temel İlkeleri.....	73
4. KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI	77
4.1. Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Tanımı ve Kavramsal Çerçevesi	77
4.2. Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Tarihsel Gelişimi	80
4.3. Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Temel Özellikleri.....	83

	Sayfa
4.10.5. İhale Usulleri	154
4.10.6. PPP Sözleşmelerinin Yapılması	155
5. SONUÇ	157
KAYNAKLAR	163
ÖZGEÇMİŞ	171



ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 2.1. Yönetim Fonksiyonları	8
Çizelge 2.2. Kamu Yönetimi ve İşletme Yönetimi Arasındaki Fark.....	10
Çizelge 2.3. Maslow İhtiyaçlar Hiyerarşisi.....	17
Çizelge 2.4. Değişimin Yönü 1	33
Çizelge 2.5. Değişimin Yönü 2.....	34
Çizelge 2.6. Değişimin Yönü 3.....	35
Çizelge 3.1. Yaklaşımların Karşılaştırmalı Analizi	73
Çizelge 4.1. Kamu Özel Ortaklığı Sözleşmelerinde İdarenin Rolü.....	89
Çizelge 4.2. Türkiye’de Altyapının Gördürülme Yöntemlerine İlişkin Mevzuat Özeti .	96
Çizelge 4.3. Farklı Ülkelerden PPP Modelleri.....	102
Çizelge 4.4. Alt Yapının Sunum Yöntemleri.....	109
Çizelge 4.5. Uygulama Sözleşmelerinin Modellere Göre Dağılımı	111
Çizelge 4.6. 2012 Yılı İtibariyle İşletmede Olan KÖİ Projelerinin Sektörlere Göre Sayısal Dağılımı	112
Çizelge 4.7. 2012 Yılı İtibariyle Yapım Aşamasında olan KÖİ Projelerinin Sektörlere Göre Sayısal Dağılımı	112
Çizelge 4.8. 2012 Yılı İtibariyle İşletmede Olan KÖİ Projelerinin Sektörlere Göre Büyüklük Dağılımı	113
Çizelge 4.9. 2012 yılı itibariyle Yapım Aşamasında Olan KÖİ Projelerinin Sektörlere Göre Büyüklük Dağılımı	113
Çizelge 4.10. Sözleşmesi İmzalanmış Projeler	114
Çizelge 4.11. Sağlık Tesislerinin Kapasiteleri	121
Çizelge 4.12. Kurulacak Sağlık Tesislerine Devredilecek Hastaneler	122
Çizelge 4.13. İhaleleri Alan Firma Listesi	123
Çizelge 4.14. FTR- P-YGAP İhalesi Kapsamında İllerdeki Hastane ve Sayıları.....	124
Çizelge 4.15. İhale Süreci Devam Eden İller ve Hastane Türleri	124

Çizelge 4.16. Planlama Süreci Devam Eden KÖO Projeleri	125
Çizelge 4.17. İnşaat ve Emlak Dairesi Başkanlığı Tarafından Eğitim Alt Yapısının Güçlendirilmesi Projesi Yürütülmektedir.....	133
Çizelge 4.18. Ülkemizde Faaliyet Gösteren Özel Eğitim Kurumlarının Sayısı	135
Çizelge 4. 19. Tarım Destekleme Faaliyet Bütçe Dağılımı	141
Çizelge 4.20. Hidroelektrik Santral Projeleri.....	142
Çizelge 4.21. Doğalgaz Santral Projeleri	142
Çizelge 4.22. Rüzgar Santral Projeleri.....	142
Çizelge 4.23. 3096 Sayılı Kanuna Dayanarak Enerji Bakanlığı ile Sözleşme İmzalamış Ancak Ticari İşletmeye Geçmemiş Projelerin 2013 itibariyle Son Durumu	143
Çizelge 4.24. Fon Anlaşmaları Olan YİD Projeleri.....	144
Çizelge 4.25. DHMİ Mülkiyetinde İşletme Hakkı Özel Kesime Devredilen Havaalanları	147
Çizelge 4.26. İşletme Hakkı Kiralama Yoluyla Devredilen Havalimanı Binaları.....	148
Çizelge 4.27. Yap İşlet Devret Modeli İle Halen İşletmeye Devam Eden Terminal Binaları ve Havaalanları	148

1. GİRİŞ

Tarihin eski çağlarından itibaren sosyal yapının bir zorunluluğu olarak ortaya çıkan yönetim düşüncesi; içinde bulunduğumuz dönem itibariyle bilim olma özelliğini elde etmiştir. Yaşanan tarihsel serüveni boyunca kendisine yüklenen anlamlara ve kendisinden beklenenlere uyum sağlama zorunluluğuna istinaden değişim göstermiştir. İnsan merkezli yönetim felsefesi ve ihtiyaçlara cevap verebilme noktasında gittikçe karmaşıklaşan organizasyon yapıları, yeni anlayışa uygun yönetim modellerinin oluşmasında itici güç olmuştur. Bu durumun neticesi olarak, tek kişinin sunacağı ekonomik faaliyetlerin ötesinde ve ondan daha geniş sınırlara sahip bir yönetim mekanizması oluşmuş ve yönetim konusunu ilgilendiren tüm alt başlıklar yaşanan gelişmelerden etkilenmiştir. Günümüzde kamu yönetimi alt başlığı altında sıralanabilecek bir dizi başlık yeni düzene ayak uydurma çabası içerisinde olmuştur ki bunlardan biri de “kamu hizmeti” konusudur. Bu durum ise kamu hizmetinin içeriğinin zamana ve içinde bulunulan koşullara bağlı olarak değişebileceğinin göstergesidir (Ün, 2014:8).

Kalıplaşmış standartların ötesine çıkan, kendi sınırlarını aşan, farklılaşan, değişen ve bu durumu çok hızlı yaşayan dinamik bir dünya ile karşı karşıyayız. İçinde bulunduğumuz dönem itibariyle değişimin değişmeyeceği bir gerçektir. Günümüzde her alanda “değişimin” çok boyutlu ve hızlı bir şekilde yaşanması; giderek sıradanlaşmasına ve normal bir şekilde algılanıp kabul edilmesine sebep olmaktadır. Yönetim olgusu da bu değişim sürecine kayıtsız kalamamıştır. Hatta yönetim sürecinde değişime adaptasyon bir zorunluluk haline gelmiştir. Yeni yönetsel değerlerin ortaya çıkmasının bu değişimin eseri olduğu söylenebilir. Görevlerin, değerlerin, bireylerin, hizmetlerin hatta nesnelere dahi yeni düzene uyum sağlaması, içinde bulunduğumuz dönem açısından zorunluluk arz etmektedir. Devletin asli görevlerinden olan kamu hizmetleri; verimlilik, etkinlik, kalite ve etkinlik noktalarında yeniden ele alınmış ve kamu hizmeti anlayışında birtakım yeni yönelimler (Altın; 2013:102) oluşmuştur.

Devlet fikrinin ortaya çıktığı ilk günlerden itibaren devletin anlamı, varlık sebebi, sunacağı hizmetler ve bu hizmetlerin boyutu hep tartışılmalı ve bu tartışmalar devlet politikalarının şekillenmesinde rol oynamıştır. Bu bağlamda kamu hizmeti sunma görevi devletin asli görevidir ve her zaman ön planda olmuştur. Kamu hizmeti toplumsal ihtiyaçtan doğar, ortaya çıkan ihtiyacın toplumsal ihtiyaç derecesinde önem kazandığı düşüncesiyle kurulur (Çıkarman, 1976: 85). Her şeyden önce kamu hizmeti kamusal ihtiyaçları gidermek için sunulmaktadır. Kamusal ihtiyaçlar kamu giderine dönüşmekte, söz konusu giderler ise kamu

gelirlerine ihtiyaç duymaktadır. Kamu gelir ve giderleri arasındaki asimetrik yapı mümkün olduğunca minimal düzeyde muhafaza edilmelidir aksi takdirde bütçe açıkları ile karşılaşılabilir. Bu durum işin mali boyutunu göstermektedir.

İktisat ilmi açısından ise devletin kamusal ihtiyaçları kamu hizmetine dönüştürürken mevcut ekonomik düzende izleyeceği rol birbirine zıt iki farklı görüş ile açıklanır: Bunlardan birincisi klasik İktisat Kuramı diğeri ise Keynesyen Kuramdır (Çakır, 2016: 21). Adam Smith'in savunduğu klasik görüş devlet fonksiyonlarının asgari düzeyde olmasını, devlet faaliyetlerinin savunma, güvenlik, adalet gibi temel kamu hizmetlerinden ibaret olmasını yani minimum devleti savunmaktadır. Adam Smith devletin ekonomiye en az müdahalesini (vergiler yoluyla) savunur (Savaş, 1997:293). Keynesyen iktisat okulu ise klasik iktisat okulunun tam tersi bir düşünceye sahiptir. Bu görüşe göre devlet ekonomiye müdahale etmelidir ve sunacağı hizmetleri çeşitlendirmelidir. Esasen yeni bir finansman modelinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin çeşitlendirilmesi prensibi keynesyen iktisadın temel aldığı bir argümandır (Çakır, 2016: 21).

Bu durum ise kamu yönetimi ve iktisat bilimi ile arasındaki iletişime vurgu yapar. Bu noktada kamu yönetiminin diğer disiplinler ve bilim dalları ile iletişim içinde olduğu konusu da gündeme gelir. Çeşitli disiplinler tarafından kullanılabilmesi ve farklı bakış açıları ile ele alınması sebebiyle de kamu hizmeti kavramı hakkında uzun uzadıya yorum yapılabilecek bir kavramdır (Karahanoğulları, 2015: 9).

Devletin ekonomiye müdahale etmemesi gerektiğini savunan klasik iktisadi görüşe göre, piyasa şartlarında özgür ve akılcı toplum ve ekonomik düzen oluşur. Piyasada mevcut "görünmez el" vasıtasıyla ekonomi düzenlenir ve toplumda var olan kaynaklar verimlilik ve etkinlik anlayışına hizmet eder şekilde dağıtılır (Saygılıoğlu, Arı, 2003: 40). Ancak 1929 ekonomik buhranı ile devletin ekonomide yönlendirici rol alması gerektiğine dair düşünceler taraftar bulmuş ve Keynesyen politikalar uygulamaya konulmuştur. Refah devleti olarak isimlendirilebilecek bu uygulamalar, devletin ekonomik alanda aktif olması gerektiğini savunmaktadır (Uzun, 2008:114).

Tarih boyunca devletin millete hizmet görevi ön planda olmuştur. Siyasi alanda hükümetler oy mekanizması il bu alana talip olmuşlardır. Bu bağlamda devletin görevi toplumun temel ihtiyaçlarını karşılamaktır. Ancak kamu hizmetleri kamu giderlerine ve harcamalarına gereksinim duyar ve kamu gelirlerinin giderlerini karşılaması gerekmektedir (Çakır, 2016: 21).

Kamu hizmetinin gereği gibi sunulabilmesi iyi bir yönetimin varlığını da gerektirir. İyi bir yönetimin; en basit anlamıyla örgüt düzeyinden, en karmaşık toplumsal, siyasi, ekonomik yapılara ve hatta devlete kadar idare edilmeye ihtiyacı olan tüm mekanizmaların yaşam kaynağı olduğu söylenebilir. Yönetim ve üretim sürecinde önemli kaynaklar olan para, zaman, insan gücü, malzeme gibi üretim araçlarından maksimum fayda sağlamak da yönetimin başarısı ile ilgili bir konudur ve bu konu yalnızca özel yönetimin değil; aynı zamanda kamunun da amacıdır. Bu açıdan bakıldığında yönetimin mantıksal bir süreç olduğu söylenebilmektedir. Bu anlatılanlardan hareketle kamusal ihtiyaçların karşılanması sürecinin kolay bir süreç olmadığı hatırlardan çıkarılmaması gerekmektedir.

19. yüzyılda güvenlik, adalet ve dış politika gibi klasik görevleri olan devlet anlayışı hakimdi. Bu tanım, Jandarma devleti olarak kabul edilen bu yaklaşım 20.yüzyılın başlarında meydana gelen ekonomik meseleler sonucunda sorgulanmaya başlanmış ve hızlı bir şekilde değişime uğramıştır. 1929 bunalım sonrasında ortaya çıkan refah devleti düşüncesi ise 1970 petrol krizi ile sorgulanmıştır (Ergun, 1997: 23).

Kamu yönetimi alanında son dönemlerin ürünü olan Yeni Kamu Yönetimi düşüncesinin vurguladığı etkinlik, şeffaflık verimlilik maksimizasyonu, performans ölçümü, insiyatif kullanma gibi bir dizi kavram esasen tıpkı işletme yönetiminde olduğu gibi maksimum verimliliği ve etkinliği hedeflemektedir. Ortaya çıkan bu değişimlerde küreselleşmenin etkisi görülür.

20. yüzyılda ortaya çıkan küreselleşme akımı ve bilişim teknolojilerinin etkisi ile pek çok ülkede idari, siyasi ve ekonomik anlamda köklü değişiklikler yaşanmıştır. Bu süreç devlet ve toplum ilişkilerinin boyutunun belirlenmesine de katkı sağlamıştır. Toplumların kamu hizmeti talepleri özellikle son dönemlerde; kentleşme, sanayileşme, çevresel sorunlar, nüfus hareketleri ile devlet anlayışında yaşana değişim, teknolojinin gelişmesi, haberleşme ve iletişim olanaklarının çeşitlenmesi, sosyokültürel değişimler, gibi nedenlerle sürekli olarak artmaktadır (Palabıyık, 2007: 47).

Evvelki dönemlerde oluşmuş devlet teşkilatlanması, kurumları ve kuralları, işleyişi, faaliyetleri eleştirel bir bakış açısı ile sorgulanmaya başlanmış, devletin var oluş sebebine yeni anlamlar yüklenmiştir. Daha öncelerde devlete atfedilmeyen görevler devletten beklenilmeye başlanmıştır. Geleneksel kamu yönetimi sorgulanmış, yeni sürecin devlete olan bakış açısını değiştirmesi ile birlikte “Kamu yönetimi” de yeni döneme girmiştir.

1980'li yıllardan itibaren neoliberalizm, küreselleşme, yeni kamu yönetimi, işletme yönetimi gibi kavramlar kamu yönetimi ilmini yeni bir mecraya sürüklemiş, yönetim anlayışında zihinsel bir dönüşüm yaşanmıştır. Merkeziyetçi, kuralcı, bürokratik, esnek olmayan, hantal, yönetim yapısı eleştirileri üzerine toplayarak kamunun başarısızlık nedenleri eleştirel bir tavırla incelemeye alınıp, sorgulanmıştır. Yaşanan bu değişim ve dönüşümlerin uygulamaya dönüşen öğretilerinin Reaganizm, Thatcherizm ve ülkemizde Özalizm olarak isimlendirildiği de görülmektedir. Devletin ekonomik alanda kapladığı hacmi ile orantılı şekilde kamu teşkilatı yapı ve türleri yeniden ele alınmıştır.

Geleneksel yönetim modelindeki yetersizliklere tepki olarak mevcut örgütsel yapı, kurum ve kuralların sorgulanması ile; küçük şeffaf, bürokrasi ve kırtasiyeciliğin olmadığı, hesap verebilir etkili ve etkin, kaliteyi ön planda tutan devlet görüşünden hareketle piyasa ekonomisine dayalı bir sistem oluşturulmak istenmiş ve sosyal refah devleti anlayışından giderek uzaklaşmıştır.

Küreselleşme sonrasında yaşanan refah devleti düşüncesinden uzaklaşma, Yeni Sağın doğuşu ve refah devletinden neoliberal refah devletine geçiş, devlet kapasitesinin daraltılması yoluyla devletin ekonomik ve sosyal yaşama daha az müdahalesi fikrini oldukça kuvvetlendirmiştir.

Refah devleti görüşünün temeli sarsılmış olsa da devletin birçok faaliyeti ve hizmet sunumunu iktisadi açıdan desteklemesi, yani finansmanını sağlaması, bazı hizmetleri ise bizzat sunması devam etmektedir. Yönetim bilimi alanında yaşanan bu düşünce sistemlerinin ve yeni akımların tüm dünya ülkeleri üzerindeki etkisinin aynı olmadığı hususu da gözden kaçırılmamalıdır.

Bu, aynı zamanda sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişin de bir göstergesi olmakla birlikte; hem iktisadi hem de siyasi açıdan bir dönüşümün yaşandığı da ortadadır. Bu dönüşüm, refah devletinden piyasa ekonomisine yönelik bir yapıya; weberyan bürokrasiden sivil toplum modeline doğru bir evrilmedir. Amaç kamu yönetiminin hacimce küçülmesi ve "Garantör Devlet" modelinin oluşturulmasıdır.

Günümüzde yaşam kalitesinin artmasının yanı sıra dünya nüfusunun da artması kıt kaynaklar sorununu ortaya çıkartmaktadır. Bu kaynakların ussal kullanımı, sunulacak hizmetin de nicelik ve nitelik itibarıyla değişmesi noktasında önemlidir. Yönetişim, toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim gibi gelişmeler kamu hizmetinin arzına yönelik değişimi de gündeme getirmektedir. Personel rejiminde ve ücret sisteminde yenilikçi tavır izleyen,

yönetim ve siyaset arasındaki ilişkilerin yeniden tanımlandığı, küçük devlete yönelik eğilim artmıştır.

Tüm yaşanan bu gelişmelerin özel- kamu ortaklığı gibi yeni bir paradigmaya hız kazandırdığı söylenebilir. Böylece kamu kesimi, özel sektörün gücünden, enerjisinden, tecrübelerinden, bilgi birikiminden yararlanma fırsatı elde edecektir. Bu durum ise hizmet sunumu ile ilgili gerek nicelik, gerekse nitelik anlamında istenilen sonuçlara ulaşılmasını kolaylaştırabilecektir. Ayrıca yine bu sayede kamu kesimi esneklik yönünden kendini geliştirme imkanı elde edebilecek; bu durum ise ona hizmet sunumu açısından pratiklik kazandıracaktır. Bu modelde kamu bürokratları, kamu işletmecilerine dönüşmektedir.

Özellikle son yıllarda yaşanan tüm bu gelişmeler; küreselleşmenin etkileri, bilgi ve ulaşım teknolojilerindeki gelişmeler, bürokrasinin kamu sektörüne yansıttığı hantallık gibi durumlar kamu yönetiminin yeniden ele alınıp incelenmesini ve yeniden yapılanma sürecine girilmesini gerekli kılmıştır (Nohutçu, 2015:394). Günümüzde yaşanan hızlı değişim paralelinde kamu hizmeti sunumunda, yönetimden beklentileri karşılama fikrinin esas alınması ile adil yaklaşım, güvenli ortam, bireysel değerlerin de göz önünde bulundurulması gibi hususlar da giderek artan oranda önemsenmeye başlanmıştır. Bu durum devlete bakış açısını da değiştirmiştir.

Sınırları göreceli olan kamu hizmeti kavramının ifası, maliyetlerine kimlerin katlanacağı hususu önemli bir tartışma konusu olmuştur. Geniş halk kitlelerini etkileyen alt ve üst yapı yatırımlarının kimi zaman özel sektörce karşılanmasına yönelik girişimler hizmetin finansmanı ile ilgili bir konudur ve devletin bu yapı içerisinde nerede olması gerektiği hususu ise değişen sosyo-ekonomik ve politik yapının bir göstergesidir (Ün, 2014: 2).

Özel girişime 1990 sonrası dönemde fırsat verilmesi ve özelleştirmenin önünün açılması ile günümüzde gelinen nokta kamu özel ortaklığı, kamu özel işbirliği (KÖİ) veya PPP olarak adlandırılabilir alternatif hizmet sunum metodu türetilmiştir (Ün, 2014: 2).

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Dünya genelinde günümüz itibariyle çeşitli faktörlerin etkisi ile yaşanan değişim hareketlerinin; devleti, devletlerin sahip olduğu yönetim tarz ve usullerini ve dolayısıyla kamu yönetim yapılarını etkilemesi kaçınılmaz bir durum olmuştur. Bu sebeple çalışmanın birinci bölümünde yönetim kavramı, yönetim bilimi, kamu yönetimi, gibi konular üzerinde durulmuştur. Devlet anlayışında meydana gelen değişim, devlet tarafından sunulacak hizmetlere bakış açısını da değiştirmiş; dolayısıyla kamu hizmeti kavramı da bu durumdan etkilenmiştir. İkinci bölümde kamu hizmeti kavramı ile değişimin

etkisi sonucu oluşan yeni kamu hizmeti kavramı incelenecektir. Kamu hizmeti anlayışındaki değişimin günümüzde geldiği nokta olan ve çalışmamızın ana konusunu oluşturan kamu özel ortaklığı modeli ise üçüncü ve son bölümde ele alınacaktır.



2. KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

2.1. Yönetim Olgusu

En yalın ve basit anlamı ile yönetim, belirli hedefleri gerçekleştirmek ve istenilen sonuçlara ulaşılabilmesi için çaba sarf etmek olarak tanımlanabilir. Özü itibariyle hedeflere ulaşma noktasında gösterilen çaba olarak ifade edilebilen yönetim kavramı ile ilgili pek çok tanım bulunmaktadır. Tanımların genelinde söylenmek istenen aynıdır. Yönetim kavramı, bazen teşkilat, bazen sevk ve idare, bazen de idari faaliyeti ifade eder (Güner, 2014: 67). Örgütün işlerliğini sağlayacak faaliyetleri, bu faaliyetler arasındaki ahengi ve ayrıca denetimi de içine alan süreçtir (Gözübüyük, 1999:1). Yönetim, bazı yazarlarca bilinçli işbirliği olarak da tanımlanmaktadır (Simon, Donald, Victor, 1985: 5). Başka bir tanımlamada ise yönetim, belirlenmiş amaçlara ulaşmak için bir otorite yapılanması içinde işbirliği yapan insanların etkinliği olarak tanımlanmaktadır (Nohutçu, 2015: 5).

İnsan, makine, malzeme, para ve yönetim şeklindeki üretimin beş unsurun önceden belirlenmiş amaçların gerçekleştirilmesi için bir araya getirilmesi ve verimli bir şekilde kullanılması yönetim kavramının önemini ön plana çıkarmaktadır (Özer, 2015:1).

2.2. Yönetim Süreci

Yönetim, PÖPAYED öğelerinden oluşan bir süreçtir. Yönetim süreci, başkaları aracılığı ile tespit edilen amaçlara ulaşma veya başkalarına iş götürme faaliyetlerinin toplamı olarak tanımlanabilir (Özer, 2015:3). Yönetimin, süreç olarak ele alınıp incelenmesi ilk olarak Henry FAYOL tarafından gerçekleştirilmiş ve PÖPAYED' in ilk kez FAYOL tarafından dile getirilmiş olmasının yanında POSDCORB ilk kez GULICK tarafından kullanılmıştır (Nohutçu, 2015:5). POSDCORB yönetimin temel işlevlerini belirten kelimelerin baş harflerini temsil etmektedir. Planlama (Planning), Örgütlenme (Organizing), Personel yönetimi (Staffing), Yönlendirme (directing), Eşgüdümleme (Coordinating), Raporlama (Reporting) ve Bütçe (Budgeting) şeklinde ifade edilir (Özer, 2013: 366). POSDCORB yaklaşımının eksik yönü, yönetimi birbirleriyle ilgili unsurların teşkilatlanmış bir düzeni olarak görmek yerine, onu bir dizi eylem bütünü olarak görmesidir (Özer, 2015: 37).

PÖPAYED	POSDCORB
P (Planlama)	P (Planning)
Ö (Örgütlenme)	O (Organizing)
PA (Personel Alma Yönetimi)	S (Staffing)
Y (Yönlendirme)	D (Directing)
E (Eşgüdümleme)	C (Coorrdinating)
D (Dnetleme)	R (Reporting)
+ (Bütçeleme)	B (Budgeting)

Çizelge 2.1. Yönetim Fonksiyonları

Kaynak: (Nohutçu, 2015: 5)

2.3. Yönetim Bilimi – Kamu Yönetimi / İşletme (Özel) Yönetimi

Yönetim bilimi, konusu yönetimin evrensel öğeleri, süreçleri, örgütleri olan; yönetsel davranış, olay ve kuruluşları inceleyen akademik bir disiplindir (Nohutçu, 2015: 6). Yönetim bilimi; siyaset bilimi, sosyoloji, psikoloji, ekonomi, tarih, hukuk gibi diğer bilim dalları ile ilgili ve ilintilidir.

Yönetim ve yönetici kavramları, tarihte Antik Yunan a kadar götürülebilir. Kamu yönetiminin ortaya çıkış serüveni izlendiğinde tarihsel süreç; devlet, yöneten ve yönetici kavramlarının ortaya çıktığı dönemler ile başlatılabilmektedir. Ancak bunun bir kurallar bütünü içinde ve düzene tabi olarak gerçekleştirilmesi ve otoritenin sağlanıp, başıboşluğun önlenmesi anlamında yönetim denildiğinde kamu yönetimi anlaşılmalıdır (Ergun, 1997: 23).

Amaçların gerçekleştirilmesi amacıyla insan toplulukları arasında iş birliği ve koordinasyon sağlamaya yönelik faaliyetlerin tarihi oldukça eskilere dayanmaktadır. Yüzyıllarca sezgi ve tecrübeye dayalı olarak gerçekleştirilmiştir. Diğer bilim dalları ile ilişki içinde bulunan yönetim biliminin tam ve kesin bir tanımlama ile ifade edilmesi oldukça güçtür (Özer, 2015:6).

Yönetimin, ortak amaçları gerçekleştirmek amacıyla bir araya gelen ve iş birliği yapan grupların koordineli faaliyetleri şeklindeki tanımından hareketle bahsi geçen yönetimin gayesinin hizmetlerin gerçekleştirilmesini üstlenmek olduğu söylenebilir. Bu hizmetlerin siyasal iktidar tarafından belirlenen kurallara göre ve kamu yararı güdüsüyle gerçekleştirilmesi durumunda yönetim bu yönüyle kamu yönetiminin en şeffaf parçası olarak görülmektedir (Özer, 2015:5).

Yönetim, Kamu yönetimi ve İşletme yönetimi olarak iki farklı açıdan incelenmektedir. Yasama ve yargı organlarını dışında kalan, kamu hukukuna tabi, kamu yararını sağlamak amacıyla vatandaşlar için kamusal mal ve hizmet üreten, kamusal politikaları uygulayan

yönetim, kamu yönetimi olarak adlandırılmaktadır. Toplum ile toplumu yönetenler arasındaki ilişkilerin daha iyi anlaşılabilmesi mevzusu kamu yönetiminin disiplinin temel amaçlarından biri olarak kabul edilmektedir (Ergun, 1997:4). Birbirinden farklı tanımlamalarına rağmen genel anlamda kamu yönetimi kamuya hizmet etme ve de kamusal faaliyetler ile kamu görevlilerini idare süreci olarak da tanımlanmaktadır. İşletme yönetimi ise bu anlamda kamu yönetiminden daha geniş kapsamlıdır (Özer, 2005: 5).

Kamu Yönetimi serüveni, Woodrow Wilson'ın "Yönetimin İncelenmesi" (The Study of Administration) başlıklı makalesi ile başlamıştır. Bu bağlamda kamu yönetimi ilminin ilk adımlarının 19. Yüzyılın ortalarında atıldığı söylenebilir. ABD'de Woodrow Wilson 1887 yılında "Yönetimin İncelenmesi" adlı çalışması ile kamu yönetiminin kurucusu olarak kabul edilmiştir. Wilson'a göre yönetim ve siyaset birbirinden ayrılarak ele alınmalıdır (Ergun, 1997:6). Kendi bağımsızlığını ilan ederek siyaset ve hukuktan ayrışan kamu yönetimi genç bir bilim dalıdır. O dönemlerde ABD kendi içinde birtakım sorunlarla mücadele etmekteydi; ülkede özellikle gelir paylaşımında adaletsizlik, rüşvet gibi olumsuz durumlar devletin zor durumda olduğunu göstermekteydi. Tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş bu süreci hızlandırmıştır. Wilson "Yönetimin İncelenmesi" adlı makalesini böyle bir ortamda kaleme almıştır. Söz konusu makale Kamu yönetiminin önemli yapı taşlarından (Nohutçu, 2015: 10- 11).

Genel olarak kamu yönetiminin üç anlamı olduğu söylenebilir: birincisi devlette ya da ona bağlı kuruluşlarda eylemde bulunan kişilerin ve toplulukların davranışları ile ilgili olduğu, ikincisi devletin amaçlarını gerçekleştirecek beşeri unsur ile araçların yönetimi olduğu, üçüncüsü ise kamusal politikaların oluşturulmasında siyasal karar organlarına destek sağlayan örgütler bütünü ifade ettiği şeklinde sıralanabilir (Özer, 2015:7). Kamu yönetimini oluşturan ögeler; insanlar, hukuksal yapı, teşkilat, kamu görevlisi, kamu politikası, bütçe ve yönetimidir (Nohutçu, 2015: 10- 11).

Özel hukuk kurallarına tabi, müşterileri için kar amacıyla özel mal ve hizmet üreten, ticaret ile uğraşan, örgütleniş biçiminde ve çalışma şartlarında serbestliğe sahip olan yönetim çeşitleri ise işletme yönetimi olarak isimlendirilir (Nohutçu, 2015: 5).

	Kamu Yönetimi	İşletme Yönetimi
Amaç	Kamu hizmeti Toplumsal yarar	Özel kazanç, kar maksimizasyonu ve büyüme
Üretim	Kamusal mal ve hizmet	Özel mal ve hizmet
Yönelti Belirleme	Yasalar ve kamu yararı çerçevesinde Bakanlar Kurulu ve hükümet belirler	İşletme sahibinin takdirindedir
Çerçeve	Siyasal sistem, yönetim ve toplumsal baskılar	Özgürlük, serbestlik, piyasa koşulları
Hukuk	Anayasa yasalar ve kamu hukukuna sıkı bağlılık	Özel hukuka uygunluk
Hizmet Edilen	Vatandaş	Müşteri
Eşitlik	Yöneten üstün taraftır. Karşı tarafın rızası aranmaz	Taraflar hukuksal açıdan eşittir
Kurulma, büyüme, ortadan kalkma	Yasalara sıkı sıkıya bağlılık vardır	İsteğe bağlı
Personel	Her türlü sorumluluk, hak ve ödevleri yasayla belirlenmiş memurlar ve diğer kamu görevlileri	Karşılıklı anlaşmayla çalışan personel
Çalışma Koşulları	Güvence var, ücretler yetersiz	Güvence yok, ücretler görece daha iyi
Motivasyon	Prestij, Otorite	Kar, rekabet, büyüme
Hakemlik	Çatışan toplumsal çıkarlar arasında mevcut	Yok

Çizelge 2.2. Kamu Yönetimi ve İşletme Yönetimi Arasındaki Fark

Kaynak: (Nohutçu, 2015: 12)

Tablodan da görüleceği üzere, kamu yönetimi ve özel yönetim; yönetim kavramının alt disiplinleri olarak kabul edilmektedir. Birbirlerine benzeyen ve birbirlerinden uzaklaşan yönleri bulunmaktadır. İlk olarak yönetim kavramı “İnsan” unsurunu konu edindiğinden gerek kamu yönetimi gerekse işletme yönetimi beşeri yöne sahiptir. Ayrıca her iki yönetim şeklinin de teşkilat yapısı, personel ihtiyacı, mali kaynak, kurumlar ve kurallar sistemine ihtiyaç hissetmesi açısından da ortak yöne sahiptir. Yönetim kavramı, işlerin kurallar doğrultusunda idare edilmesini ifade ederken, işletme yönetimi, sadece talimatlara göre iş yapmak yerine hedeflerin ve önceliklerin belirlenmesi, söz konusu öncelik ve hedeflerin

gerçekleştirilmesi amacıyla uygulama plânlarının yapılması, insan potansiyelinin etkin kullanılması, performans ölçümü ve sorumluluk alma gibi birçok fonksiyonu içermektedir (Al, 2002: 112).

Tüm bu benzerliklere rağmen yapı ve işleyiş yönünden birbirlerinden ayrıldıkları noktalar da mevcuttur. Kamu kesiminin ‘kamu yararını’ amaç edinip, kamu gücünü kullanması bu farklılıkların esasını teşkil etmektedir. Ayrıca kamu karşı tarafın rızasını almadan tek taraflı işlem yapabilmek, gerektiğinde zor kullanma ve aynı zamanda cezalandırma gibi özel kesimin sahip olamayacağı birtakım üstün ve ayrıcalıklı yetkilere sahip bulunmaktadır. Bu bağlamda kamu yönetimi ile özel yönetim arasındaki farklılıklar siyasal çevre, kamu yararı özel yarar, hukuku düzeni, serbestlik, sosyal maliyet, kurumların ve yöneticilerin motivasyonu şeklinde değişik başlıklar altında ele alınıp incelenmelidir (Özer, 2015: 5).

Önemli bir ayrıntıdan bahsedilecek olursa; “Yeni kamu yönetimi”, “kamu işletmeciliği” gibi son dönem yaklaşımları, kamu yönetimini işletme yönetimine yakınlaştırmaktadır. Tarihsel süreç açısından incelendiğinde, kamu yönetimlerini etkileyen birçok reform, öneri ve çalışmalardan hiç birisi 80’li yıllar ile başlayan özel sektör yönetim değer ve pratiklerinin kamu sektörüne yansıtılmasını savunan Yeni Kamu yönetimi/ işletmeciliği olarak isimlendirilen akım kadar kendisini hissettirmemiştir (Nohutçu, 2015: 384).

Bu yaklaşım ile özel kesime ait yönetim usul ve teknikleri kamu kesimine uyarlanmaya çalışılmaktadır. Örneğin; rekabetçi bir ortamın tesisi, performans ölçüm kriterlerinin uygulanması, yöneticiye geniş yönetim serbestliğinin verilmesi, esnek örgütlenme, kalite ve vatandaş kavramlarının merkeze alınması, piyasa yönelimi, minimal devlet, yönetim anlayışındaki zihniyet değişikliğinin en güzel örnekleridir. Merkezden yönetim, yetki genişliği, yönetimin bütünlüğü, kanuni idare gibi kamu yönetimi disiplinine hakim olan anayasal ilkeler göz ardı edilmemek kaydıyla kamu hizmeti sunum sürecinde hesap verilebilirlik, katılımcılık, verimlilik, etkinlik, dürüstlük, saydamlık gibi ilkeler dizisi de artık göz önünde bulundurulmaktadır.

2.4. Yönetimin Tarihsel Süreçte Yaşadığı Değişim

Yönetimin, “bilim” olarak ortaya çıkması ise 18. yüzyıla rastlamaktadır. Yönetime bakış açısı ve perspektifi ile alakalı olarak; tarihsel bir kronoloji aksettirilebilir:

- Klasik (geleneksel kamu yönetimi)

[Frederick Taylor (Bilimsel Yönetim Yaklaşımı), Gilberth, Henry Fayol (Yönetimin temel ilkeleri), Gulick ve Urwick (POSDCORB), Weber (Bürokrasi)]

- Neoklasik davranışsal yaklaşım

[X ve Y Kuramları, Maslow, Elton Mayo ve arkadaşları (Hawthorne Araştırmaları)]

- Modern yaklaşım

[Sistem Yaklaşımı, Durumsallık yaklaşımı, Bütünsellik Yaklaşımı, Z Teorisi]

- Kamu Yönetiminde Yaşanan Değişimin Günümüzdeki Görüntüsü

[Yeni Kamu Yönetimi, Yönetişim, Yerelleşme, E Devlet]

2.4.1. Klasik (Geleneksel Kamu Yönetimi)

Sanayi devriminin ardından üretim miktarında artış yaşanması sonucu, yapılan üretim faaliyetlerinin yönetilmesi hususu ile ilgili olarak klasik yönetim felsefesinin doğduğundan bahsedilebilir. Geleneksel kamu yönetiminin önemsendiği değerler şu şekilde sıralanabilir: Hiyerarşi, iş bölümü, kademeler, belirli kurallar, ekonomik rasyonalite (Özer, 2015: 15). Geleneksel yaklaşım İnsan unsurunu göz ardı eden ve onu makineye benzeten yaklaşımdır (Nohutçu, 2015: 17). 1920'li yıllarda şeklini alan klasik kamu yönetimi anlayışı önemli bir değişime uğramadan 20. yüzyılın son çeyreğine kadar devam etmiştir. Genel geçer değerleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Güner, 2014: 65):

- Politik açıdan tarafız bir kamu yönetimi mevcuttur.
- Yönetim sistemi doğrudan hizmet sunumuna odaklanmıştır.
- Merkeziyetçi ve bürokratik yapı hakimdir
- Örgütteki en önemli değer rasyonalitedir.
- Vatandaş katılımının oldukça sınırlı bir yönetim mekanizması mevcuttur.

Makina Kuramı olarak da adlandırılabilen geleneksel yaklaşımın önemsendiği ve üzerinde durduğu temel ilkeler ise şunlardır (Nohutçu, 2015: 17):

- İşbölümü,
- Otorite,
- Hiyerarşik örgütlenme,
- Biçimsel örgüt,
- Örgütsel yapı,
- Uzmanlaşma,

- Yönetimin evrensel ilkeleri,
- Dikey ve işlevsel süreç,
- Denetim çevresinin sınırlılığı,
- Komuta birliği,
- Komuta kurmay ayrımı,
- Planlama,
- Çalışanların yaptığı iş ile orantılı ücret

20. yüzyılın son çeyreğine girilirken yaşanan değişim ve gelişmelere uyum sağlayamayan geleneksel yönetim düşüncesi ciddi eleştirilere maruz kalmıştır (Kaya, 2017:749).

2.4.1.1. Frederick Taylor

Ekonomik ve teknolojik alanda yaşanan gelişmelerin sanayi devriminin ardından hız kazanması ile birlikte uzmanlaşma, iş bölümü ve üretim süreçlerindeki birimler arasında olması gereken ahenk, uyum, iş birliği rasyonel yapıların tesisini zorunlu kılmıştır. Bu gereklilik itibariyle Taylor 1911 yılında “Bilimsel Yönetim İlkeleri” adlı eseri kaleme almış ve Taylorizm akımı başlamıştır. Bilimsel yönetim yaklaşımı her işi zaman ve hareket etütleri açısından inceler. Bilimsel yönetim yaklaşımına göre bir iş yapmanın tek ve en iyi yolu bulunmalıdır (Nohutçu, 2015: 20).

Taylor eserinde birtakım ilkelere bahsetmiştir. Rasyonellik ilkesi bu ilkelerin başında gelir. Buna göre Taylor hem çalışanların, hem de idarecilerin bilimsel ilkelere uygun hareket etmesi gerekliliğini vurgulamıştır. İş görenlerin ahenk, uyum ve işbirliği çerçevesinde hareket etmeleri gerektiğinin üzerinde durmuş ve aralarındaki koordinasyonu sağlayarak verimliliğin artırılmasını hedeflemiştir. Çalışanlar ve yöneten arasında işbirliğinin sağlanması gerekmektedir (Nohutçu, 2015: 21).

Öncelikle işi belli kısımlara ayırmış ve ilgili kısmın icrasını ifa ile üstlenenlerde uzmanlaşma olması gerektiğini savunmuştur. Bu sayede işe en uygun çalışanların seçilmesi olasılığı artacaktır. Bu da iş gücünün nitelik kazanmasını sağlayacaktır. Ayrıca Taylor hedeflenen başarıya ulaşabilmek için “planlama” faktörünün de önemini vurgulamıştır. Sorumluluk yöneten ve yönetilenler eşit olarak paylaşılmalıdır.

Taylor işe en uygun kişinin seçilmesi, işin yapılma metodunun bilimsel olarak geliştirilmesi, dikkatle seçilmiş olan işçinin bu bilim doğrultusunda eğitilmesinin gerekliliğinden bahsetmektedir (Taylor, 1997: 60).

Hem Taylor hem de Wilson çalışanlar ve işverenler arasında yaşanacak sıkıntı ve gerginliklerin bertaraf edilmesi gerektiğini, aksi takdirde zararlı sonuçların ortaya çıkabileceğini vurgulamışlardır.

2.4.1.2. Henry Fayol

Mühendis ve yönetici olan Fayol, örgütü yukarıdan aşağı incelemiştir. 1916 yılında yayımladığı “Genel ve Endüstriyel Yönetim” adlı eseriyle yönetimi ilke defa bir süreç olarak değerlendirmiştir (Nohutçu, 2015: 21).

Fayol hem uygulama sürecinde, hem de teorik açıdan yönetimde; planlama, teşkilatlanma, sevk ve idare, koordinasyon ve denetim fonksiyonlarını öne sürmüştür. Bu ilkeler ile hem kamu kesimine hem de özel kesime yol göstermektedir (Nohutçu, 2015: 22).

Fayol, „Endüstriyel ve Genel Yönetim (Administration Industrielle et Generale) adlı eserini kendi mesleki deneyimleri ile ortaya koymuştur. Fayol’un 1916 yılında yayımladığı kitabının planında şu başlıklar yer almaktadır: “Yönetim öğretiminin gerekliliği ve olanaklılığı” , “Yönetim unsurları ve prensipleri”, “kişisel tecrübe ve gözlemler”, “savaş dersleri”.

Fayol yönetimin fonksiyonları üzerine çalışırken, deneysel yönetim kullanarak ilk olarak yönetimin, yöneticilerin kontrolü altında olması gereken kurallar bütünü olduğundan bahsetmiştir. Fayol ’a göre yönetim sürecinde istenilen hedefe ulaşıp, istenilen başarıyı elde etmek için otorite, disiplin, iş bölümü hiyerarşi, merkezileşme, hakkaniyet gibi bir dizi ilkenin varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bağlamda Fayol 14 maddeden oluşan ilkeler bütününden bahseder (Nohutçu, 2015: 22).

2.4.1.3. Max Weber

Alman sosyolog olan Weber, “İdeal Tip Bürokrasinin” kurucusudur. İdeal tip bürokrasi verimlilik, etkinlik ve usallık temeline dayanmaktadır. Bu nedenle Weber klasik kuram içinde değerlendirilmektedir (Nohutçu, 2015: 23).

Weber geleneksel, karizmatik ve yasal-ussal olmak üzere 3 otorite türünden bahsetmektedir. Weber’ in bürokrasi yaklaşımı, hiyerarşik yapılı ve kayıtlara dayalı resmi bir örgütlenme biçimidir. Weber bürokrasiyi bir yönetim biçimi olarak ele almıştır. Emreden ve emirleri

yerine getirenlerin bulunduğu otoriteye dayalı egemenlik ilişkisi mevcuttur. (Nohutçu, 2015:23)

2.4.2. Neoklasik Kamu Yönetimi

Neoklasik yönetim anlayışı; 1930’lu yıllara kadar etkisini sürdüren klasik yönetim teorisinin eleştiri alması ile ortaya çıkmıştır. Geleneksel yönetim anlayışının eksiklerini gidermeye yöneliktir (Özer, 2015: 38). Geleneksel yönetim düşüncesi ihtiyaçlara cevap verebilme noktasında tıkanıklık yaşamış yerini neoklasik döneme bırakmıştır. Davranışçı kuram olarak da bilinen neoklasik kuram, insan unsurunu göz ardı edip insanı bir makine olarak gören geleneksel kuramın aksine insanı ön plana alır ve gruplar arasındaki ilişkileri önemser (Nohutçu, 2015: 23).

Neoklasik dönem; organizasyon konusunda sahip olduğu ilkelerin her şartta ve her kurumda uygulanabileceğini düşünen, örgüt yapısına odaklanan, insan ögesini pasif kılan, örgütü ise işleyen bir makinaya benzeten bir anlayış değildir. “İnsan” unsurunu önemseyen neoklasik yönetim anlayışı, insanın sahip olduğu yeteneklerden mümkün olduğunca en fazla oranda yararlanmayı hedeflemiş ve beşeri yönü ağır basan organizasyonlar kurmanın gerekliliğini vurgulamıştır. Ayrıca neoklasik yaklaşım motivasyonu örgüt içinde başarı şansını arttırmada önemli bir faktör olarak görmüştür.

Neoklasik Yönetim Kuramları şöyle ifade edilebilir (Nohutçu, 2015: 24-26):

- Hawthorne Araştırmaları (Elton Mayo ve arkadaşları)
- Mc Gregor’un X ve Y Teorileri
- Maslow
- Likert (Sistem Yaklaşımı)
- Argyris’in kişilik modelleri
- Herzberg
- Follet

2.4.2.1. Hawthorne araştırmaları

Elton Mayo ve arkadaşları, 1924 ve 1932 yılları arasında 40.000 kişinin çalıştığı Western Electric Company’nin Hawthorne tesislerinde ışıklandırma, röle montaj odası, tel bağlama, gözlem odası ve mika yarma deneme odası deneylerini gerçekleştirmişlerdir (Nohutçu, 2015: 24).

Yönetim bilimi literatüründe, Hawtorne çalışmasının; geri besleme, sistem yanılıgısı, toplumsal farkındalık ve gelişimin devamı gibi birçok terim ve uygulamayla bağlantısı kurulmuştur. Hawtorne etkisi neoklasik yönetim anlayışının doğmasına yol açmıştır. Yapılan araştırmalarda işçiler çok fazla deneye dahil edilmişlerdir (Özer, 2013: 279-280). Çalışma neticesinde hem örgüt ve organizasyonların sahip olduğu fiziki şartların ve de ücretin çalışanlar için önemli bir motivasyon ve güdüleme aracı olduğu sonucuna varılmıştır.

2.4.2.2. Mc Gregor: “X ve Y” kuramları

Bu akım başlangıçta “Beşeri İlişkiler Yaklaşımı” olarak başlamış ve örgüt mensuplarının (insanın) davranışlarını esas almıştır. The Human Side Of Enterprise (Örgütlerin Beşeri Yönü) başlıklı çalışmasında örgüt yöneticilerinin davranışlarının çalışanları algılama biçimine göre değiştiğini öne süren Mc Gregor neoklasik yönetim teorisinin önemli isimlerindedir (Özer, 2013: 401). Douglas yukarıda adı geçen eserinde, geleneksel yaklaşımı “X” kuramı, davranışçı yaklaşımı da “Y” kuramı olarak kavramsallaştırmıştır (Nohutçu, 2015: 25).

X teorisinin insana olan güveni azdır. Teoriye göre ortalama insan çalışmamayı, sorumluluktan kaçmayı ve yönetilmeyi tercih eder. İnsan çalışmaya yönelik bilince sahip değildir. Sorumluluk almaktan hoşlanmamaktadır. X teorisi bu gibi olumsuzlukları gidermek amacıyla cezalandırma mekanizması tesis etmeyi tercih etmektedir. Teoriye göre insan çalışmak için zorlanmalıdır (Nohutçu, 2015: 25). X teorisi negatif ve kötümser bir bakış açısına sahiptir (Özer, 2013: 403).

Y teorisi, X teorisine göre çalışanları daha çok önemseyen bir yaklaşımdır. Çalışanlara yetki ve sorumluluk verilmesinden yanadır. Y teorisine göre ödül sistemi uygulaması ile motivasyon devreye sokulmalıdır. Bu sayede başarı elde edilip, amaç ve hedeflere ulaşılabilir. Uygun koşullar sağlanırsa insan saygınlık kazanmak için sorumluluk almayı kabul eder (Nohutçu, 2015: 25). Y teorisine göre insanlar doğal olarak yaratıcıdır ve değişime hazırdır (Özer, 2013: 403).

Çalışanları takdir etmeyi ve onlara teşekkür etmeyi tercih etmeyen X teorisi agresif yönetim tarzı sergileyebilmektedir. Çalışanların rahat olabilecekleri bir çalışma ortamı hazırlama konusunu önemsememektedir. Y teorisi ise arkadaş yanlısı bir ortamdan yanadır, görev ve sorumlulukları çalışanlar arasında paylaştırarak, çalışanlara yaratıcılık konusunda güvenmektedir.

2.4.2.3. Likert (Sistem yaklaşımı)

Likert ve arkadaşları, yöneticilerin astlarına güvenmediği, çalışanların ceza ve tehdit ile çalıştırıldığı, yalnızca maddi ödüllerin kullanıldığı sistem 1 modelinden, kademeli olarak sistem 4 e geçişi öngörmüşlerdir (Nohutçu, 2015: 25).

2.4.2.4. Maslow (İhtiyaçlar hiyerarşisi)

1943 yılında, çalışanları örgüt amaçları doğrultusunda davranmaya zorlamak amacıyla yapılan çalışmalardan birisidir (Özer, 2013: 310).

Maslow'a göre ihtiyaçlar sıralıdır ve birey giderilmeyen ihtiyaçlar tarafından güdülenir. Doymuş gereksinimler ise bireyi artık güdülememektedir. Abraham Maslow' un 1943 yılında oluşturduğu ihtiyaçlar hiyerarşisinde fizyolojik, güvenlik ve sosyal ihtiyaçlar maddi güdüleyici; saygı ve kendini gerçekleştirme ihtiyaçları ise manevi güdüleyicidir (Nohutçu, 2015: 26).

İhtiyaçlar	Belirtileri
Kendini gerçekleştirme ihtiyacı	Yaratıcılık, başarı, doyum
Saygı ihtiyacı	Takdir, tanınma, önem, bağımsızlık
Sosyal ihtiyaç	Sevgi, ait olma
Güvenlik	İş ve kazanma güvencesi
Fizyolojik	Fiziksel rahatlık, ücret, ve temel çalışma koşulları

Çizelge 2.3. Maslow İhtiyaçlar Hiyerarşisi

Kaynak: (Nohutçu, 2015: 26)

2.4.2.5. Argyris (Olgun olan ve olmayan kişi modeli)

Argyris, merkezi, katı, astlarına güvenmeyen, yetki aktarılmayan kurumlarda çalışanların psikolojik ve bedensel olarak sağlıksız olacağını ve olgunlaşamayacağını; çalışanlara yetki ve sorumluluk aktaran, yatay iletişim ve etkileşimlerin olduğu örgütlerde ise bireylerin olgunlaşabileceğini ifade etmiştir (Nohutçu, 2015: 26).

2.4.2.6. Herzberg (Çift faktörlü kuram)

Frederic Herzberg, Malow'un ihtiyaçlar hiyerarşisini incelerken hijyen (sağlık) ve güdüleyici olmak üzere iki faktöre dikkat çekmiştir. Ücret, iş saatleri, çalışma koşulları, güvenlik, denetim gibi hijyenik faktörler çalışanların doyumuzluklarını ve gereksinimlerini giderirler; fiziksel ve psikolojik açıdan sağlıklı olmasını sağlarlar etmiştir (Nohutçu, 2015:26).

2.4.2.7. Follet (Demokratik / gönüllü iş birliği)

Sosyal Psikolojinin ilkeleri ile örgütleri ineleleyen Mary Parker Follet, demokratik ve gönüllü işbirliği, yetki aktarımı ve güdüm gibi konularda davranışçı örgüt kuramına katkıda bulunmuştur (Nohutçu, 2015: 27).

Görülüyor ki klasik yaklaşımı eleştiri süzgecinden geçirerek eksik yönlerini tamamlama amacı güden neoklasik yaklaşım ile klasik yaklaşım arasında önemli farklı noktalar bulunmaktadır: İlk olarak neoklasik yaklaşım insan ögesini önemser, ona güvenir ve inanır. Her iki düşünce tarzı da verimliliği ele alır amaç verimliliğin artırılmasıdır; ancak bunu elde etmeye yönelik izledikleri yöntem farklıdır: İnsan unsuruna güvenen neoklasik yaklaşıma göre, çalışanların motive olması aracılığı ile verimlilik artırılabilir. Bu bağlamda neoklasik yaklaşımın, geleneksel kurama göre daha esnek olduğu da söylenebilir.

2.4.3. Çağdaş Kuramlar Dönemi (Modern Yönetim Düşüncesi)

Modern kuramlar; klasik ve neoklasik teorilerin tek boyutluluğunu ve eksik yönlerini gidermeye çalışarak, örgütleri çevreleri ile etkileşim içinde bulunan açık bir sistem ve toplumsal birim olarak incelemiştir. Başlıca modern örgüt kuramları şunlardır: (Nohutçu, 2015: 28).

- Toplumsal sistem yaklaşımı
- Durumsallık yaklaşımı
- Doğal Ayıklanma kuramı
- Bürokrasinin çevre bilimsel kuramı
- Z kuramı
- Karar verme yaklaşımı
- Haberleşme yaklaşımı
- Yöneylem araştırması
- Örnek olay ve kıyaslama yaklaşımı

Modern yönetim teorisini asıl etkileyen yaklaşımın sistem yaklaşımı olduğu ileri sürülebilir. Teorinin sistem yaklaşımından edindiği kavramlar şu şekilde sıralanabilir: holizm, girdi-çıkı, amaca yönelik olma, düzenleme, dönüşüm, entropi olarak ifade edilebilir (Özer, 2015: 41).

Modern yönetim düşüncesinde, diğerlerine nispeten daha fazla öne çıkan yaklaşımları incelemekte fayda olacağı kanısındayım.

2.4.3.1. Toplumsal sistem yaklaşımı

Sistem yaklaşımı çağdaş düşüncelerin başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Sistem yaklaşımında yönetim, örgütün dışındaki çevre ile de ilişkilendirilerek ele alınır ve örgüt ise alt sistemlerden oluşan ve bu sistemler arasında ilişkilerin mevcut olduğu bir mekanizmayı ifade eder. Sistem kavramı, bir amacı ve karşılıklı bağımlılığı bulunan parçaların eşgüdümlü bir bütün oluşturduğu kavramsal ya da fiziksel oluşum şeklinde değerlendirilir (Nohutçu, 2015: 28).

Sistem dış çevre ile olan ilişkisine göre isim almaktadır. Bu anlamda çevresi ile iletişim halinde olan sistemler açık sistem, dış çevre ile bağlantı kurmak istemeyen sistemler ise kapalı sistem olarak ifade edilebilir. Kapalı sistemler kendilerine özgü işleyişlerinden kaynaklı kendi içlerinde mevcut olan “entropi” dolayısıyla bir süre sonra işleyişini sonlandırmak zorunda kalmaktadırlar. Oysa açık sistemler faaliyetlerine devam edebilmektedir. Sistem yaklaşımına göre örgüt yapısı en temel sistemdir. Alt sistemleri oluşturan tüm parçaların birbirleri ile ahenkli ve eşgüdüm içerisinde hareket etmelerinden, aralarındaki koordinasyondan yönetici sorumludur. Önemli olan tüm bu alt sistemlerin organizasyon yapısı ile uyumlu olmalarıdır. Alt sistemler ise: üretim alt sistemleri, destek alt sistemleri, varlık koruma alt sistemleri, uyumlayıcı alt sistemler, yönetsel alt sistemler olmak üzere belli başlıklar halinde sıralanabilir.

Açık sistemler, dış çevre ile ilişki ve iletişimleri sayesinde entropiyi devre dışı bırakabilirler, Bu yapı “negentropi” olarak isimlendirilebilir. Sistem yaklaşımının önemi, parçaların bütüne hizmet etmesi gerekliliğinden doğmaktadır. Yönetimin, ortak menfaatlerin gerçekleştirilmesi, ortak amaçlar belirlenmesi, ortak hedeflere ulaşılması ve bu amaçla çaba sarf edilmesi düşüncesinden hareketle, amaç “bütünü” korumak şeklinde belirlendiğinde sistem yaklaşımının önemi daha da belirginleşmektedir. Açık sistemlerin temel süreç ve özelliklerini aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz (Nohutçu, 2015: 29) :

- Açık sistemler çevrelerinden malzeme, bilgi, enerji olarak (girdi), yine çevrelerine mal ve hizmet (çıkıtı) sunarlar.
- Çıkıtı olarak sunulan ürünler, geri besleme yoluyla tekrar açık sistem olan örgütün girdilerini etkiler.
- Bu durum, girdi- dönüşüm- çıkıtı- geri besleme süreci olarak süreklilik gösterir

- Açık sistemler, değişen dinamik ve karmaşık çevreleri ile etkileşim içinde oldukları sürece belirli bir denge ve istikrar içinde bulunurlar.

2.4.3.2. Durumsallık yaklaşımı

Toplumsal sistem yaklaşımı sosyoloji kökenliyken, durumsallık yaklaşımı biyoloji kökenlidir. Örgütsel devamlılık ve etkinlik gibi kavramlara öncelik verir. Durumsallık yaklaşımına göre, değişken çevresel koşullara uyum sağlayan açık sistemlerdir (Nohutçu, 2015: 32).

2.4.3.3. Doğal ayıklanma kuramı

Biyoloji kökenli bir kavramdır. Biyolojideki molekül, hücre, organizma, tür, popülasyon ve çevre kategorisine koşut olarak birey, küme, örgüt, örgüt türleri ve toplumsal çevre ayrımları kullanılmıştır (Nohutçu, 2015: 35).

2.4.3.4. Z- Kuramı

William Ouchi 1981 yılında yayımladığı Z teorisi adlı kitabında Japon yönetim uygulamalarını açıkladıktan sonra bu yönetim biçiminin Amerikan tarzına nasıl uyarlanabileceğini de izah etmiştir (Özer, 2015: 405).

Ouchi' nin X ve Y kuramlarından esinlenerek geliştirdiği Z Kuramı, Z tipi örgütlerin, A-tipi Amerikan örgütlerine olan üstünlüğünü vurgular. Ouchi' nin endüstriyel klan olarak nitelediği Z tipi örgütlerin yönetim felsefesinde, çalışanlar sözleşmeye dayalı değil, duygusal olarak bağlandıkları kurumlarında ömür boyu çalışacaklarını düşünerek istekle çalışırlar (Nohutçu, 2015: 36).

2.4.4. Yönetim / Kamu Yönetiminde Yaşanan Değişimin Günümüzdeki Görüntüsü

Yönetim kademelerinin, emir komuta ilişkilerinin azalıp rahatladığı, başarılı, verimli, etkili ve etkin yönetimi gerekli kılan ilerlemeler neticesinde eski usullerin yeni şartlara uyum sağlamaya çalışması sonucu yeni yönetim teknikleri doğmuştur. Kamu yönetimi disiplini günümüzdeki görüntüsünü ve bugünkü yapının ardında yatan gelişmeleri 1970'li yıllar itibariyle incelemeye başlamanın uygun olacağı kanısındayım. Liberal düşünce yapısı, küreselleşme, geleneksel düzenin sorun çözme mekanizması açısından tıkanıp eleştirileri üzerine çekmesi, yaşanan elektronik, teknolojik ve bilimsel gelişmeler, piyasalaşma, özele öykünme, 1979 yılında Thatcher ve 1980 yılında Reagan gibi iktidarların yönetime geçmesi; etkinlik, verimlilik, kalite, performans gibi kavramların kamu sektörüne yansımaları şeklinde bir dizi gelişme sıralandığında 1970' li yılların uygun tarih olduğu söylenebilir.

Niteliği itibariyle içinde yönetim ögesini barındıran “kamu yönetimi” dinamik ve değişime açık bir olgudur (Güner, 2014: 65). Her şeyden evvel kendisinden beklenenlere cevap verebilmek amacıyla kamu yönetimi, değişime ayak uydurmak zorundadır. Kamu sektörünün "şahsına münhasır doğası" nın da bu mecrada göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Nitekim vatandaş bir yandan devletin kamu kaynaklarını etkin olarak kullanmasını isterken, diğer yandan kamusal menfaatleri de göz ardı etmemelidir (Ömürgönülşen, 2003: 33).

XX. yüzyıl pek çok açıdan diğer yüzyıllardan farklılık gösteren, yepyeni bir çağdır. Özellikle 20. yüzyılın ortalarından itibaren bireysel alandan, toplumsal yapıya, ekonomiye, siyasete, kültüre, yönetime, devlet kamusal alanına kadar birçok alanda değişimin yaşandığı yeni bir döneme girilmiştir. Bu dönemde devlet, demokrasi ve siyaset kavramları ve bunların birbirleri ile olan ilişkileri yeni baştan ele alınmış ve köklü ekonomik, fikri ve sosyal dönüşümler yaşanmış; sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, fordist üretimin yerini esnek üretime bırakması, ulus devletlerin küreselleşme ve uluslararası örgütlerin dayanılmaz baskısı ile aşınması sonucu siyasal, ekonomik ve sosyal kurum ve süreçler yeni baştan inşa edilmeye başlamıştır (Nohutçu, 2015: 383).

Yeni sağ, yeni kamu işletmeciliği gibi neoliberal akımlar devletin yönetim sisteminin, sosyal yapı ve oluşumların, ekonomik dokuların forma sokulmasında işlevsel bir rol üstlenmişlerdir. Devlete bakış açısı zaman içerisinde dönemsel olarak, içinde bulunulan sosyal şartlara göre farklı şekil ve karakterler kazanarak değişmektedir (Saygılıoğlu, Arı, 2003: 17). Bu değişim devletin gerek yapısal yönünü, gerekse örgütsel görünümünü ve kamu politikalarının yürütülmesi süreçlerini etkilemektedir (Eren, 2008: 40). Yönetim etrafında meydana gelen sosyal ve siyasal olayların yönetsel yapıları etkilemesi ve ona şekil vermesi kaçınılmazdır (Ekşi, 2003: 492).

Modern dönemin yaklaşımları, klasik yönetimin ilkelerini tanımlamanın peşi sıra yeni anlayışa göre bunların yetersiz kalacağını ortaya koymuştur. Weber’ in katı, bürokratik, hiyerarşik tarzı artık yeni sorunları çözmede yetersiz kalacaktır (Özer, 2015: 93). Geleneksel yönetim düşüncesinin, zor durumlar ile karşılaştığında ve sistem işlemez hale geldiğinde; sorunun kökenine ve derine ulaşp, neden -sonuç ilişkisine dayalı ve sorgulayabilen bir tavır sergilemekten çok, yüzeysel ve geçici çözümler bulmaya yönelik bir yapı olduğundan bahsedilebilir (Ekşi, 2003: 494). Bu durum, klasik yönetim kuramının, yöntem, usul ve ilkelerinin bunalıma girdiğinin göstergesidir.

Sonuç olarak görülüyor ki temellerini Frederick Taylor, Woodrow Wilson, ve Max Weber'in attığı geleneksel kamu yönetimi varlığını 20. yüzyıla kadar sürdürmüş, fakat daha sonraki dönemlerde katı, ağır, hantal, sorumluktan kaçan, değişim ve gelişmelere ayak uyduramayan bir seyir izlemesi dolayısıyla eleştirileri üzerine çekmiş ve sorgulanmaya başlamıştır. Geleneksel yönetimde, yönetim sistemi ve dolayısıyla kamu yönetimi salt devletin görevlerini yerine getirmesi gereken bir mekanizmadan ibaret gören Weberyen bürokrasi eleştirilmeye başlamıştır (Ekşi, 2003: 492) .

Ayrıca 1929 buhranı ile ortaya çıkan Keynesyen görüş ve sosyal refah devleti kamunun yükünü arttırmaktaydı, klasik kamu hizmetlerine yenisinin eklenmesi, kamu harcamalarını ve dolayısıyla da vergileri arttırmaktaydı. Bu durum ise devletin sınırlarını genişletip hantallaşmasına sebep oluyordu. Bu bağlamda keynesyen görüşün savunduğu refah devleti uygulamalarının da yeni düzen arayışı sebeplerinden olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. 1929 ekonomik buhranı ile gündeme gelen refah devleti düşüncesi ise 1970' li yıllarda son bulmuştur (Nohutçu, 2015: 383).

1979 yılı itibariyle Thatcher, 1980 ile Reagan ve ülkemizde 1983 yılında Turgut Özal'ın savunduğu sistem dünya genelinde tekrardan özgürlüklere dayalı bir yapı inşa etmiştir. Bahsi geçen yöneticilerin, kamu sektörünün toplum nazarındaki algısında değişime neden olacak çaba sarf etmeleri de geleneksel yönetimden modern yönetim tarzına geçişin sebepleri arasına dahil edilmektedir (Özer, 2015: 97).

Teknolojik alanda yaşanan ilerlemeler, okuryazarlık oranının artması, sanayileşme, kentleşme, siyasal bilincin güçlenmesi, politik taleplerin artması geleneksel yapının eleştirel boyutla ele alınmasındaki diğer sebepler olarak gösterilebilir (Özer, 2015: 100).

Değişime giden yolda ise amaç vatandaşı dikkate alan, taleplerine duyarlı, verimli çalışan etkin bir yönetim sistemi kurmaktır (Ekşi, 2003: 494).

Değişim politikalarında, kamu yönetiminin büyüklüğünün sınırlandırılarak etkinliğinin artırılması ve "kamu yönetimi tarafından yürütülen faaliyetlerde verimlilik ve etkililik temeline dayalı kapasitenin etkin kullanılarak devletin etkinliğinin artırılması hususuna vurgu yapılmaktadır (Güran, 2001: 201). Amaç müşteri odaklı ve memnuniyeti esas alan yönetim sisteminin tesisidir. Küçülen ve ekonomik alandaki faaliyetlerini daraltan bir devlet modeli oluşturulmak istenmiştir. Küreselleşme şeklinde adlandırılan dönüşüm, süreci tetikleyen güç olmuştur. Küreselleşme ile devletin yapısını etkileyecek yeni kamu yönetimi, yönetişim, e- devlet uygulamaları gündeme gelmiştir. Süreç günümüze kadar devam etmiş

ve günümüzde gelinen nokta Yeni Kamu Yönetimi düşüncesi olmuştur. Yeni Kamu yönetimi düşüncesi ile yeni düzene girilmiştir. Hizmetin sunulacağı kitlenin, yani vatandaşın isteklerini dikkate alan, verimli çalışıp ortaya çıkacak sonuçta kaliteyi esas alan etkin devlet inşa etme fikrinin asıl amaç olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Yeni beklentiler, örgüt yapı ve tiplerinin ve dolayısıyla da yönetim teknik ve usullerinin değişimini gerekli kılmıştır. Örgütlerin rekabet gücünü yitirmemelerinin şartlarından biri de budur. Günümüzde hem örgütlerin hem de işin takibinden sorumlu olan örgüt personelinin rollerinin yeniden tanımlanarak yeni şartlara uyum sağlaması gerekmektedir.

Devlet tarafından sunulan hizmetlerin, yani kamu hizmetlerinin icra ve ifasından sorumlu olanlar kamu kurum ve kuruluşlarıdır. Dolayısıyla kamusal alanı da etki altına alan, değişim, dönüşüm, yenileşme, modernleşme hareketlerinin kamu sektörü üzerindeki etkileri ve bu etkilerin boyutları önemli bir konu olup, kamu kurum ve kuruluşlarının yaşanan bu değişimden hangi boyut ve şartlarda etkilendiğinin de ele alınıp incelenmesi gerekmektedir.

Hızla yaşanan değişime kayıtsız kalamayan yönetim kavramının, değişim hareketleri neticesinde alacağı yeni şekil yönetim teorileri ile belirlenmektedir. Günümüzde pek çok yönetim teorisi, yönetim biliminin teorik anlamda alt yapısını oluşturmakta ve ilerleyen dönemlerde alacağı biçimi belirlemektedir (Özer, 2013: XVIII). Yönetimde “ Yeniden Yapılanma” çalışmaları kapsamında ele alınabilecek yönetim bilimi disiplininde yaşanan değişimi etkileyen ve yönlendiren teoriler aşağıdakilerle sınırlı olmamak üzere şöyle sıralanabilirler:

- Toplam kalite yönetimi,
- Kalite çemberleri
- İnsan Kaynakları Yönetimi
- Performans Yönetimi
- Stres Yönetimi
- Zaman Yönetimi
- Kriz Yönetimi
- Stratejik Yönetim
- Süreç Yönetimi

- Değişim Mühendisliği (Değişim Yönetimi)
- Benchmarking / Kıyaslama Metodu

2.4.4.1. Toplam kalite yönetimi

Toplam kalite yönetimi (TKY), geçen asrın ikinci yarısında Japonya’da geliştirilip uygulanmaya başlanmış; 1980’lerde A.B.D. ve Avrupa ülkeleri başta olmak üzere dünya çapında farklı şekillerdeki uygulamaları ile “dünya çapında bir hareket” (a World- wide movement) niteliği kazanmıştır. Geçtiğimiz yirmi yılın yönetim bilimi ve örgüt teorileri literatüründe en çok yer alıp tartışılan yaklaşım ve modellerden biri olan TKY tarafından benimsenen ilke örneklerinin özel sektör üretim endüstrisinde olmasına rağmen, 1980’li yıllardan sonra büyüyüp genişleyerek özel sektörden kamu sektörüne, üretimden hizmetlere, merkezi hükümetlerden yerel yönetimlere, sivil toplum kuruluşlarından hükümet dışı örgütlere kadar çeşitli alanlarda uygulanma olanağı bulmuştur (Nohutçu, 2015:392). Literatür zenginliğine rağmen TKY nin içeriği ve tanımı ile ilgili net tanımlamalar yapabilmek halen mümkün değildir. Ancak ilk defa eski usullerden farklı olarak dikkat müşteriye çevrilmiş; süreç, kaynak ve amaçlar müşteriye merkeze alacak şekilde planlanmıştır (Nohutçu, 2015: 394). Toplumların gelişmişliğinin ölçülmesinde, topluma sunulan hizmetlerin kaliteli, zamanında ve yeterli miktarda sunulması ölçüt olarak kabul edilmektedir (Peker, 1993: 197).

Ülkemizde TKY özel sektör kuruluşları tarafından yürütülmektedir. Bazı kamu kuruluşlarında kalitenin önemsenmemesi kamu hizmetlerinin maliyetini yükseltmektedir. Kalite, verimlilik, performans gibi kavramlardan uzak duran kuruluşların günümüzde rekabet kabiliyetinden uzak olduğu söylenebilir (Özer, 2013: 209).

TKY’ nin temel amacı sürekli gelişmeye açık bir yapının tesisidir. TKY, müşteri tatminini hedefleyen bir yaklaşımdır (Tekin, 2004: 35). Örgütün faaliyetleri sonucu ortaya çıkan mal ve hizmetten yararlananların beklentilerinin karşılanması düşüncesinden hareketle, söz konusu faaliyetlerden sorumlu olan çalışanların hizmet ya da ürünün üretim süreci hakkında bilgilendirilmesini ve yetkilendirilmesini hedefleyen bir uygulamadır toplam kalite yönetimi. “İnsanın, önemsenmeye başlanıp, yönetim sürecini etkileyen unsur olarak görülmesi ve müşteri odaklılık ilkesinin ortaya çıkması, güçlü ve uzman yönetim sistemine ihtiyaç duymuştur. Ancak bu durum örgüt kültüründe değişim ile ilgili zihniyet değişiminin gerçekleştirilmesi ile mümkündür. Değişim fikrine yakın olmayan teşkilat yapılarında ise zaman kaybı ve maliyet olarak algılanır.

2.4.4.2. Kalite çemberleri

Kalite çemberleri yaklaşımı, 1962 yılında Kaoru Ishikawa tarafından ortaya atılmıştır. Ancak kavramın aslında İkinci Dünya Savaşı sonrasında ABD ordusu tarafından mağlup ülkelerde uyguladığı yeniden yapılanma programları çerçevesinde geliştirildiği ve Japonların kavramı buradan alarak kendilerine uyguladıkları da ileri sürülmektedir (Özer, 2013: 379).

Kalite çemberleri, örgüt içindeki astların diğer bir ifade ile hizmeti bizzat sunanların, belirli aralıklara bir araya gelerek gerçekleştirdikleri mal ve hizmet üretimini eleştiri süzgecinden geçirerek değerlendirdikleri birliktelikler olarak tanımlanabilir. Sorunların tespitinin ardından, kayağına inerek problemi henüz tam olarak ortaya çıkamadan çözmeye çalışma usulünü benimseyen yaklaşımdır. Verimi, kaliteyi, etkinliği arttırmak, hata payını azaltmak, şeklinde amaçları vardır. Ağırlıklı olarak kaliteyi yükseltmek ister (Özer, 2013: 379).

Teşkilat şemasında birbirine yakın faaliyetleri gerçekleştiren birimlerin bir araya gelmesi, mevcut problemlerin giderilmesi noktasında başarılı sonuçlar doğurabilmektedir. Bu bağlamda uyumlu ve ahenkli bir çalışma ortamı oluşturmak, üretim sürecinde maliyetleri düşürmek, çalışanların yetenek ve kabiliyetlerini geliştirilmek şeklinde hedeflere sahiptir (Özer, 2013: 380).

Kurulan çemberlerden rehber sorumludur. Örgütün işleyişini sekteye uğratıp, örgütü başarısızlığa iten sorunların tespiti bu teknik sayesinde kolaylaşmaktadır. Çözüm üretme noktasında çember üyelerinin de görüşleri alınmaktadır; bu sayede çalışanlar kabiliyetlerini geliştirme fırsatı elde etmektedirler. Çalışanların, sorun çözme, tıkanıkları giderme noktasında beraberce hareket etmelerini sağlayıp aralarındaki diyalogu geliştirmek suretiyle huzurlu bir iş ortamı sağlanabilecektir.

2.4.4.3. İnsan kaynakları yönetimi

İnsan kaynakları yönetimi, kamu yönetim sisteminin önemli araçlarından. Hükümetlerin uygulayacağı politikalar kamu personeli tarafından oluşturulmakta, uygulanmakta ve sonuç itibariyle değerlendirilmektedir. Bu nedenle personel yönetimi önemli bir konudur (Sayan, 2016: 669).

1980'li yıllara kadar kamu yönetimi sistemimizde personel yönetimi anlayışı hakim iken 1980 sonrası dönemde insan kaynakları yönetimine doğru bir geçişin yaşandığı söylenebilir. 1980 sonrasında personel yönetiminin yeni uygulanış tarzının insan kaynakları yönetimi olduğundan bahsedilebilir. 1980' li yıllarda, insan örgütün sahip olduğu en önemli kaynak

olarak görülmüş; örgütün hedefleri ile örgüt çalışanlarının birbirleri ile uyumlu olarak organize edilmesi ve verimliliğin bu sayede artırılacağı üzerinde durulmuştur (Acar, 2019: 121- 122).

Klasik personel yönetimi ile insan kaynakları yönetimi arasında bulunan farklılıklar belli bazı noktalar ile özetlenebilir (Sabuncuoğlu, 2016: 11):

- İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY), insan odaklı iken, personel yönetimi iş odaklıdır
- İKY dinamik bir yapıdadır, Personel yönetimi ise statiktir
- İnsan unsuru İKY tarafından önemli bir kaynak olarak nitelendirilirken, personel yönetimi tarafından maliyet unsuru olarak kabul edilir.
- Personel yönetiminde, İKY ‘ne göre dar kalıp ve kurallar silsilesi bulunmaktadır.
- Personel yönetimi geleneksel bir yaklaşım olup; İKY ise toplam Kalite yönetimini önemser.
- Personel yönetiminde “insan” çalışan olarak değerlendirilirken, İKY’ de yönlendiren olarak değerlendirilir.

Günümüzde hemen her alanda yaşanan değişimin gerisinde kalmamak, süreci yönlendirip yönetebilmek, rekabet şansını kaybetmemek adına örgütlerin sahip olduğu insan unsurunu en iyi şekilde değerlendirmesi gerekmektedir. Bu anlamda özellikle iyi planlanmış bir İnsan kaynakları yönetimine ihtiyaç duyulmaktadır.

2.4.4.4. Performans yönetimi

Performans amaç ve hedeflere ulaşım seviyesinin ölçümü olup, nicel veya nitel bir değerlendirme şeklinde ifade edilebilir. Performans konusu değişim sürecinde değişmeyen bir öneme sahiptir (Özer, 2011: 296-297).

Performans yönetimi, yöneticilerin ileriye yönelik karar almalarını kolaylaştırmak, verimliliği gerçekleştirebilmek, hizmetlerin sunumunda müşterilerin talep ve beklentilerini karşılamak gibi konuları amaç edinmiş olup; performans tabanlı örgütler uygulaması, ABD ‘de Başkan yardımcısı Al Gore döneminde uygulanmaya başlanmış önemli reform çalışmalarındandır (Özer, 2015: 266).

Kamu sektöründe performansın öneminin gündeme gelmesi yeni bir konu değildir. Etkinlik, etkenlik, kalite ve üretkenlik gibi konuların kamusal alanda gün yüzüne çıkması ile performans yönetimi de artan öneme sahip olmuştur. Performans yönetiminde daha önceden

belirlenmiş standartlara göre kişisel ve örgütsel performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi önem taşımaktadır. Performans yönetimi ile örgüt bir anlam kazanmakta ve hedefe odaklanmaktadır. Bu yolla sorumluluklar ve hedefler açıkça belirlenerek bunlara nasıl ulaşılabileceği ortaya konmaktadır (Nohutçu, 2015: 395).

Örgütlerin var olma amacı, toplum tarafından ihtiyaç duyulan mal ve hizmetlerin üretilmesidir. Örgütlerin varlıklarını devam ettirebilmeleri buna bağlıdır. Bu amaçların gerçekleştirilmesi ise nitelikli insan gücüne ihtiyaç duyar. Değişim sürecinde örgütlerin başarı göstermesi sahip oldukları insan kaynaklarının kalitesine bağlıdır (Özer, 2013: 295).

Örgüt tarafından gerçekleştirilecek işin ihtiyaç duyduğu nitelik ve özellikler ile örgütün sahip olduğu insan unsurunun sahip olduğu beceriler uygun şekilde bir araya getirildiği zaman örgütün performans düzeyinde bir artış yaşanacağı açıktır. Neyin, niçin, ne zaman ve kim tarafından yapılacağı, örgütün sahip olduğu insan unsuru tarafından bilinemediği, çalışanların ise yaptıkları işlerden nasıl bir sonuç ve fayda elde edeceklerini düşünemedikleri durumlarda motivasyon ve ona bağlı olarak performans düşüşleri yaşanabilmektedir. Nitekim performans teknikleri uygulanırken, motivasyonun dikkat edilmesi gereken (Özer, 2011: 300) konulardan olduğu söylenebilir.

Bu bağlamda ilke olarak çalışanların zayıf yönlerinin ve eksik kaldığı noktaların tespitinin ardından bu olumsuzlukları ortadan kaldırmaya yönelik planların yapılması ve motivasyon araçlarının başarılı bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Çalışanlara terfi imkanının sunulması, maaş artışı, ikramiye gibi faktörlerin önemli motivasyon araçları oldukları göz önünde bulundurulmalıdır. Motivasyonun artırılması suretiyle örgütün faydası da maksimize olacaktır.

2.4.4.5. Stres yönetimi

Stres içinde bulunduğumuz dönem itibariyle, modern dönemin bir rahatsızlığı olarak kabul edilebilir. Günümüzde insan iş hayatından kaynaklanan stres tehlikesi ile karşı karşıya bulunmaktadır (Özer, 2011:399). Stres bir anlamda insanların ve nesnelere, baskı unsurlarının etkisi ile formlarının bozulması şeklinde ifade edilebilir (Güçlü, 2001: 92).

Günümüz dünyasında örgütlerin başarı şanslarını arttırabilmeleri için değişimi yakalayabilmeleri ve doğru kararlar alabilmeleri gerekir; ancak yöneticiler her zaman bu konuda başarılı olamamaktadır bu durumun sebebi olarak stres de gösterilebilir (Güney, 2001: 513).

Stres, kendiliğinden ortaya çıkmamaktadır. Çeşitli faktörlerin etkisi ile ortaya çıkar. İnsan ögesinin yaşı, eğitim durumu, cinsiyeti, çalışma hayatındaki belirsizlikler, yöneten ve yönetici arasındaki olumsuz iletişim, çalışanların kendi aralarında kurdukları iletişimde mevcut sıkıntılar gibi unsurlar stres kaynağı olarak gösterilebilir. Az miktardaki stres insanı çalışmaya sevk eder, bu durum ise stresin pozitif yönüne işaret etmektedir.

Örgüt içi stres kaynakları ise belli başlıklar altında sıralanabilir (Özer, 2011: 404-406):

- İş yükü fazlalığı,
- Ücretin Yeterli olmaması,
- Yapılan İşin can sıkıntısına sebebiyet vermesi,
- Terfi imkanının bulunmaması,
- Çalışma şartlarının elverişli olmaması
- Süre uzunluğu,
- Isı, Işık, gürültü
- Kararlara çalışanların katılmaması,
- Yetki devrinde yetersizlik,
- Adaletsizlikler.

Bunun yanında örgüt içi stresi azaltacak birtakım uygulamalar da mevcuttur. (Güçlü, 2001: 103 -104) Şöyle ki:

- Örgüt çalışanlarını destekler tutum sergilemek.
- İş Zenginleştirilmesi.
- Örgüt içi çatışmaların azaltılması için rollerin belirlenmesi.
- İnsan kaynağının mesleki açıdan geliştirilmesi.
- İş yeri ortamının güzelleştirilmesi ve eğlenceli bir ortama dönüştürülmesi.

Günümüz küreselleşen ve hızla değişen dünyasında örgütlerin varlıklarını devam ettirip başarı şanslarını arttırabilmeleri için insanları mutsuzluğa sevk edecek stres faktörünün ortadan kaldırılması gerekmektedir.

2.4.4.6. Zaman yönetimi

Modern yönetim düşüncesinde zaman, üretim faktörleri arasına dahil edilmektedir. Üretim girdilerinden en kötü yönetilenin zaman olduğu söylenilebilir. Zaman bireyin kontrolü dışında akıp giden ve net olarak tanımlanması güç bir kavramdır (Özer, 2011:484). Zaman, insan hayatının yenilenmesi imkansız, başlangıç ve bitiş noktaları belli ve saatle ifade edilen bir bölümdür (Tezcan, 1982:7). Zaman her meslek grubundan insan üzerinde baskı oluşturan evrensel bir kaynaktır (Cüceloğlu, 1999: 287).

Zaman telafisi mümkün olmayan kaynaktır. Sahip olduğumuz zamanı arttırma ya da geçip giden zamanı geri getirme imkanına sahip değiliz. Zaman kolayca israf olabildiği için, başarılı bir zaman yönetimi politikası belirlenmelidir. Zamanın başarılı bir şekilde yönetilmesi için öncelikle planlanması gerekmektedir. Plansız hareket etmek, sürekli ertelemek ve hedeflerin net olarak belirlenmemesi, bilgi eksikliği, yetki devrinde bulunmamak zamanın israfına sebep olacaktır (Özer, 2011: 490-491).

Zamanın; objektif, örgütsel, sübjektif, biyolojik, sosyolojik olmak üzere çeşitleri bulunmaktadır. Mal ve hizmet üretilmesi için yerine getirilmesi gereken faaliyetlere ayrılması gereken zaman, örgütsel zamandır. Giden zamanın telafisi mümkün olmadığı için örgüt içindeki üretim unsurlarından en kıt (Özer, 2011:485) olan ve iyi yönetilmesi gereken kavram olarak nitelendirilir. Rasyonel zaman planlaması ve yönetimi örgütün başarı düzeyini de yükseltecektir.

2.4.4.7. Kriz yönetimi

Kriz önceden tahmini olanaksız olan ve örgüt ortamında istenmeyen sonuçlar doğurabilecek karmaşa hali olarak tanımlanabilir. Örgüt yaşamında görülen buhran dönemi olarak ifade edilebilir (Özer, 2011:252). Örgütler sahip oldukları yönetim yeteneği ölçüsünde kriz yönetimi konusunda da başarılı olabilmektedirler. Kriz ortamının başarılı bir şekilde yönetilmesi örgütlerin kendilerini tehdit eden iç ve dış baskıları etkisiz hale getirmeleri ile olur. Bu nedenle sorunların kökenine inerek iyi bir analiz gerçekleştirilmelidir.

Genel olarak krizlerin tahmin edilememesi dolayısıyla, krizlerle baş edebilmek adına yeterli zaman ve malzeme kaynağına sahip olunmaması krizlerin özellikleri arasında gösterilebilir (Tutar, 2004: 17) .

Krizden kısa sürede çıkmanın ve en az etkilenmenin yolu kriz yönetiminden geçmektedir (Özer, 2011:262). Krizleri ortaya çıkaran sebepler öncelikli olarak tespit edilmeli ve

sorunların kökenine inilmelidir. Bu sayede tehdit olarak kabul edilebilecek tehlikeli unsurlar kaynağında çürütülebilir.

Kriz yönetiminde krize ilişkin sinyallerin alınmasının ardından, duruma hazırlıklı olunup, derhal korumaya geçilerek, krizin kontrol ve denetim altına alınması, normal duruma geçiş ve son olarak da değerlendirme krizin aşamaları olarak kabul edilmektedir (Can, 1997: 315).

Krizden en az zararla ya da hiç zarara uğramadan kurtulmak iyi yöneticilerin varlığını gerektirir. Ancak kriz yönetiminin bir ekip çalışması olduğu akıldan çıkarılmamalıdır. Ayrıca kriz yönetimi konusunda başarılı olan örgütler çevrelerinde güven duygusu uyandırır.

2.4.4.8. Stratejik yönetim

Stratejiye sahip olmayan örgütün, ileriye ve önünü göremeyen örgüt olduğu söylenebilir (Çevik, 2011: 309). Strateji, örgütün amaçlarının gerçekleştirilmesi hususunda uzun dönemde etkili olması planlanan kararlar bütünüdür. Uzun yıllar askeri kavram olarak algılanan strateji, devletin sahip uyguladığı siyasete, yönetim felsefesine uygun olarak belirlediği hedeflerine ulaşabilmesi için her alanda aldığı tedbirler toplamı olarak da tanımlanabilir (Özer, 2011: 362-363).

Günümüzde yaşanan hızlı değişim, belirsizlik ortamı oluşturabilmektedir. Örgütün varlığını devam ettirebilmesi, bulunduğu ortama uyum sağlayıp, elde ettiği bilgiyi dönüştürmesi ve örgüte uyarlayabilmesi sahip olduğu stratejisi ile ilgilidir. Stratejik yönetimin önemi bu noktada ortaya çıkabilmektedir. Stratejik yönetim süreci de örgütün ne yapması, nereye gitmesi ile ilgilidir (Güçlü, 2003: 70).

Örgütün mevcut durumunun ortaya koyulması, gelecek 10 yıllık sürecin düşünülmesi ve bu süreçte örgütün geleceği noktanın kabul edilip edilmeyeceğinin tartışılması, gelinecek noktanın kabul edilememesi durumunda örgütün gerçekleştirilmesi gereken diğer faaliyetlerinin neler olduğunun araştırılması yöneticilere stratejik yönetim açısından kolaylık sağlayacaktır (Arslan, 2001: 41). Stratejik yönetimin ortaya çıkışı 2. Dünya Savaş sonralarına rastlamaktadır (Özer, 2011: 370).

Stratejik yönetimde kuruluşların faaliyetlerinin bütün olarak görülüp, geniş perspektiften, uzun dönemli olarak tasarlanması söz konusudur. Örgütlerin hareket güzergahında takip ettikleri istikamet boyunca karşılaşılması muhtemel tehlike, tehdit ve risklerin önceden fark edilmesi ve bu durumlar karşısında hareket kabiliyetinin geliştirilmesi, örgütün devamlılığının sağlanması, doğması ihtimal dahilinde olan kaosun saf dışı bırakılması

açısından stratejik yönetim oldukça önemli ve gereklidir. Her örgüt bu anlamda bir stratejiye sahip olmalıdır. Böylece örgütlerin uzun ömürlü olması sağlanabilecektir. Stratejiyi planlamanın diğer bir ifadeyle stratejik planlamanın; kamu sektörü açısından da yadsınamaz bir öneme sahip olduğu da bir gerçektir.

2.4.4.9. Süreç yönetimi

Küreselleşme etkilerinin artan şekilde hissedildiği içinde bulunduğumuz bu dönemde, yönetim yapıları müşteri memnuniyetini önemseyen bir tutum sergilemektedir. Müşteri memnuniyeti sağlanması ise sürecin iyileştirilmesine bağlıdır (Özer, 2011: 370). Süreç, birbirini takip eden seri faaliyetler ile değer artışı kazanma işlemidir (Demirkol, 2002: 163). Süreç, organizasyon içerisinde girdilerin (input), çıktıya dönüşüncüye kadar (output) gerçekleşen faaliyetler şeklinde tanımlanabilir.

Süreç yönetimi örgütlerde işin gerçekleştirileceği süreçlerin belirlenmesi ve sürekli izlenmesi olarak ifade edilebilir (Özer, 2011:370). Hazırlanan ürün veya hizmetlerin müşterilere ulaştırılmasında ise süreç bir araç olarak görülür (Özcan, 2006: 175). Süreçlerin yenilenmesi, süreç yönetimindeki esas amaçtır. Kalite, verimlilik, maliyet, hız gibi performans kriterleri çerçevesinden yönetimin yeniden düşünülmesi de süreç yönetimidir (Demirkol, 2002:16). Rekabetin yakalanıp, kalitenin elde edilmesi açısından süreç yönetiminin önemli ve gerekli olduğu söylenebilir.

2.4.4.10. Değişim yönetimi / mühendisliği

Bugün, özel sektör önde olmak üzere değişimin dünya genelinde kendini tüm örgütlerde hissettirdiği açıktır. Küreselleşme, özelleşme, bölgeselleşme, serbestleşme, yerelleşme gibi değişim olguların yakından takibinin ardından, örgüt yapıları bu yeni oluşuma göre şekillenmiş olup; süreç ise halen devam etmektedir (Aktan, 1998: 1).

2000’li yıllar, yaşanan hızlı ve teknolojik gelişmeler, siyasal gelişmeler, yeni kültürel oluşumlar açısından önemli bir çağdır. Yaşanan hızlı değişim örgütlerin klasik yapılarından uzaklaşmasına sebep olmuştur (Özer, 2011:117). Tüm yaşanan değişim hareketleri neticesinde gelecek kaygısı yaşayan örgütlerin verimli şekilde yönetilebilmeleri için değişikliklere uyumunun sağlanabilmesi gerekmektedir (Dinçer, 1998: 4).

Günümüzde yaşanan hızlı değişime ayak uyduramayan klasik örgüt yapılarının, verimlilik, kalite, maliyetler konusunda özellikle de rekabet şansının yakalanabilmesi açısından değişim doğrultusunda yeniden şekillendirilmesi gerekmektedir (Özer, 2011:122).

Hızlı karar alma, yönetimde esnek yapı sergileme, çabuk hareket etme değişim tarafından ortaya çıkarılan toplumsal taleplerin karşılanması anlamında önem arz etmektedir (Aykaç, 2001: 1). Bu bağlamda değişimin başarılı bir şekilde yönetilebilmesi, başarılı, işbirlikçi, becerikli ve akıllı yöneticilerin varlığını gerektirmektedir (Peker, Aytürk, 2002: 228).

1990'lı yıllarda Michael Hammer ve James Champy tarafından dile getirilmiştir (Özer, 2011: 371). Değişim mühendisliği ise 1980'lerden sonraki bilgi çağının ürünüdür (Özer, 2011: 136). Değişim mühendisliği maliyet, hizmet, kalite gibi performans ölçüm kriterlerinde gelişmeler yapabilmek için iş süreçlerinin gözden geçirilerek yeniden düzenlenmesi olarak tanımlanır (Helvacı, 2006: 165). Değişimin kontrol altında ve planlı idaresi açısından değişim mühendisliği konusu önemli ve gereklidir.

Yönetimdeki başarı şansının artırılması adına, her şeyin son derece hızlı bir şekilde değiştiği, dönüştüğü özellikle içinde bulunduğumuz son dönemde faaliyet gösteren örgütlerin rekabet şans ve becerilerini artırıp, ömürlerini uzatabilmeleri için değişimi yönetebilecekleri başarılı politikalar üretmeleri gerekmektedir.

2.4.4.11. Benchmarking/ kıyaslama

Günümüzde yönetim araçlarından birisi olarak kabul edilir. Farklı organizasyonlarda yapılan işlerin birbirleri ile kıyaslanması anlamına gelir. Askeri alanda taktik ve strateji oluşturulması yöntemi olarak geçmişte kullanılmıştır. Performans düzeyinin artırılması adına en iyi uygulamanın tespit edilmesi yöntemlerindedir (Özer, 2013: 109). İdeal olan kıyaslama, alanında iyi olarak kabul edilen örgütlerin uygulama ve süreçlerini öğrenip kendi örgütünde de uygulamaktır (Özer, 2011: 371).

2.4.5. Yönetimdeki Değişimin Yönü

Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi
Katı bürokratik yönetim	Sınırlı Merkez
Hiyerarşik düzen	Geniş Çevre
Güçlü Merkez	Yerelleşme
Merkezden Denetim	Performans Kriterleri
Katı Yönetim	Esnek Yönetim
Çok sayıda personel	Sınırlı sayıda personel, daha çok uzman
Yasal Güvence	Fayda-Maliyet Analizi
Statü Problemleri	Verimlilik, kalite, ekonomiklik
Yasal çerçevenin ayrıntılı belirlenmesi	Yasal düzenlemelerin netleştirilmesi
Muhafazakarlık	Değişim
Vatandaş	Müşteri
Durağanlık	Hareketlilik
Devletin varlığına saygı	Yurttaşın beklenti ve isteklerine duyarlılık
Yönetimle ilgili klasik alışkanlıklara bağlılık	Proje Yönetimi
Tekelci Kamu	Rekabet
Hizmette Nicelik	Hizmette Nitelik
Açık İletişim kanalları	Sınırlı Enformasyon
Bürokratik Yönetici	Girişimci Yönetici
Eşit ücret	Performansa dayalı ücretlendirme sistemi
Egemen Kamu Sektörü	Özel sektörden azami oranda faydalanma
Yasalara sıkı sıkıya bağlılık	Yol gösteren yönetim

Çizelge 2.4. Değişimin Yönü 1

Kaynak (Karaman, 2000: 41)

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere devlete bakış açısı, devletin yükü süreçte değişime uğramıştır. Devlet, hedeflere ulaşmak amacıyla belirlenen politikaları harekete geçirmekle mükelleftir.

Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı	Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı
Kamu politikaları ile önceden belirlenmiş hedeflere göre hareket edilmelidir.	Hedeflere ulaşmak için toplum devlet tarafından yönlendirilir.	Kamu yararı hakimdir.
Kamu görevlileri yasalar tarafından sınırlanmaktadır.	Piyasa güçleri serbest bırakılır.	Farklı gruplar arasındaki menfaat çatışmalarında devlet, arabuluculuk yapar.
Kamu hizmeti geleneksel kurumlar tarafından sunulmaktadır.	Devlet vatandaşı müşteri olarak kabul etmekte ve kişisel tercihlerini dikkate almaktadır.	Sivil toplum, devlet ve özel sektör işbirliği yapılmaktadır. Kamu çalışanları vatandaşın çıkarlarını korumalıdır.

Çizelge 2.5. Değişimin Yönü 2

Kaynak:[Denhardt and Denhart, 2007:2 den ; Aktaran: (Eşki, 2003:494)]

XX. yüzyılın son çeyreğinde her şeyin baş döndüren bir hızla değiştiği ve değişimin kaçınılmaz olduğu dönemde GKY' nin yaşanan gelişmeleri takip edememesi ve onlara uyum sağlayamaması, ciddi eleştirileri üzerine çekmesine sebep olmuştur. Geleneksel kamu yönetiminin başlıca eleştirilen noktaları aşağıdaki şekilde özetlenebilir (Kaya, 2017: 750):

- Merkeziyetçilik ilkesi gereği, kararlar merkez tarafından alınmaktadır.
- Yönetimde gizlilik esastır.
- Hiyerarşik düzen söz konusudur.
- Vatandaşlar kamu görevlilerince ihmal edilmektedir.
- Güçlü bürokratik yapı ve aşırı kuralcılık hakimdir.
- Kamu hizmetleri geleneksel devlet kurumları eliyle halka ulaştırılmaktadır
- Personel sayısı, bütçe, teçhizat gibi girdilere önem verilmektedir.
- Vatandaşlar pasif konumdadır.
- Hesap verilebilirlik siyasi kanada karşı yapılmaktadır.

GKY' nin eleştirisi Yeni Kamu İşletmeciliğinde vücut bulmaktadır. “Kürek çeken değil, dümen tutan devlet“ teorisi ortaya atılmıştır. Özel sektör yapısı, işleyiş ve uygulamaları örnek alınarak hizmetin; etkin, verimli, hızlı bir şekilde ve rekabetçi ortamda sunulabilmesi hedeflenmektedir. Bu sayede yönetim, hesap verebilir, şeffaf, katılımcı ve piyasa kriterlerini benimseyen bir yapıya kavuşabilecektir. Bu oluşumda vatandaş müşteri olarak görülmekte; ayrıca vatandaşın beklenti ve talepleri göz önünde bulundurulmaktadır. Vatandaşların kamu

hizmetlerinden hoşnutsuzluğu, kamu harcamalarındaki kısıtlamalar, klasik bürokratik örgütlenmelerin yerine esnek örgütsel yapılara olan talepler kamu sektöründeki değişimlerin öncüleri olmuştur (Nohutçu, 2015: 384).

Kamunun yönetildiği Kamu yönetiminden kamunun yönettiği kamu yönetimi anlayışına doğru bir geçiş yaşanmaktadır. Kamu yönetimi de bu süreçteki belirsizlik ve dönüşümlere yanıt ve çözümler üretmek istemektedir (Nohutçu, 2015: 396). İki farklı usul birbiri ile kıyaslandığında aşağıdaki şekilde bir tablo oluşturulabilir:

Kamunun Yönetildiği Kamu Yönetimi	Kamunun Yönettiği Kamu Yönetimi
Weberyen	Post- modern
Yöneten	Yönlendiren
Hiyerarşik	Yatay ve düz
Merkeziyetçilik	Yerinden yönetim
Yukarıdan aşağıya	Katılımcı ve birlikte
Katı	Esnek
Statik	Dinamik
Gizli, Kapalı	Şeffaf, açık
Sorgulanamayan	Sorgulanan
Yasal, siyasal hesap veren	Yönetsel hesap veren
Kırtasiyesi	Elektronik
Hantal	Etkin
Savurgan	Verimli
Kıskanan	Paylaşan
Sonuç odaklı	Süreç ve sonuç odaklı
Geciken, erteleyen	Hızlı, zamanlı
Performansı dikkate almayan	Performans yönetimine dayalı
Reaktif	Proaktif
Seyirci	Önleyici
Bürokrasi odaklı	Vatandaş odaklı

Çizelge 2.6. Değişimin Yönü 3

Kaynak: (Nohutçu, 2015: 397).

1970 'li yıllar itibariyle görülmeye başlayan, işletme yönetimine benzer, piyasa sistemine dayalı gelişmelerin yönetim açısından yeni bir dönemi doğurduğu ve “yeni kamu yönetimi” olarak adlandırılan hareketin, dünya genelinde bu anlamda yaşanan değişimler neticesinde ortaya çıktığı söylenebilir. Yeni kamu yönetimi hareketi de mevcut sorunlara cevap arama amacı güder. Klasik yönetim anlayışından itibaren gerek birbirlerine tepki olarak ortaya çıkan, gerekse birbirlerinin eksik yönlerini tamamlama amacı güden kuramların ardından günümüzde gelinen nokta yeni kamu yönetimi düşüncesi olmuştur.

Ayrıca yaşanan tüm bu değişim hareketlerinin ardındaki tetikleme mekanizmalarının başta liberal düşünce sistemi ve küreselleşme olduğu da söylenebilir. 1970’li yıllarda yaşanan krizin etkisi ile küresel bir dünyanın oluşmaya başladığından bahsedilebilir. Küreselleşme olgusu dünyada ulusal sınırları kaldırarak, dışa açılma uygulamaları ile sermayenin ve emeğin serbest dolaşımını sağlayarak kamu ekonomilerinin yeniden ele alınıp değerlendirilmelerini gerekli kılmıştır. Özelleştirmeyi ve serbestleşmeyi teşvik eden küreselleşme, devletlerin yönetim yapılarını da etkilemiştir. Liberal rüzgarların etkisi ile klasik kuramın cevaplayamadığı, cevaplamakta eksik kaldığı soru ve sorunlar ve özellikle bürokratik yönetim felsefesi dolayısıyla aldığı eleştiriler, mevcut yönetimlerin yeni yönetim anlayışına uyum sağlayamayacağı ve değişmesi gerektiği şeklinde bir sonucu doğurmuş ve günümüzde de etkisini hızla devam ettiren değişimin geldiği boyut “Yeni Kamu Yönetimi” yaklaşımı olmuştur. Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı ve onunla birlikte ortaya çıkan diğer yaklaşımların da incelemesi değişim üzerindeki tesirlerinin anlaşılabilmesi açısından faydalı olacaktır.

2.4.5.1. Yeni kamu yönetimi

Dünyada evrensel anlamda meydana gelen değişimlerin doğal sonucu olarak, 1980 sonrasında yeni ve modern kamu yönetimine geçiş düşüncesi hız kazanmıştır. 1970’lerin ürünü olan refah devleti yaklaşımının giderek büyüyen bürokrasiyi ortaya çıkarması geleneksel kamu yönetimine yönelik eleştirileri beraberinde getirerek; piyasa şartlarına uyumlu, işletme mantığı ile hareket eden, esnek yapılı, verimliliği ön plana çıkaran, etkili, girişimci ve etkin devlet inşa edilmek istenmiştir. Ancak bu süreçte yaşanan tartışmalar geçmiş dönemin tartışmalarından biraz daha farklılaşmıştır. Kamu sektörü küçültülmesi ile birlikte hangi hallerde kamu kesiminin daha iyi yönetilebileceği sorununa cevap aranmış, verimli bir yönetimin nasıl elde edileceği sorunu üzerinde yoğunlaşmıştır (Özer, 2003: 3). Geleneksel yönetim modelinin bir eleştirisi olan yeni dönem hakkında Osborne ve Gaabler’in “Hükümetin Yeniden Keşfi” adlı çalışmalarının konu hakkındaki öncü çalışma olduğu söylenebilir (Kaya, 2017: 750).

Görülüyor ki 1980 ve 1990’lı yıllarda yönetim sistemi, Yeni Kamu Yönetimi (YKY) olarak ifade edilen, özel sektör yönetim usullerinden etkilenen bir yönetim mekanizmasına tanıklık etmiştir (Özer, 2005:6). Küçülen kamunun, hangi şartlarda daha iyi yönetilebileceği, sahip olunan kaynakların daha etkin ve verimli olarak kullanılmasının yollarının araştırılması, kamu hizmetlerin yeteri kadar sunulması gibi konular yeni kamu yönetimini ilgilennmektedir (Özer, 2015: 147).

Bu yeni anlayışın birçok pozitif yararının olduğu da ortaya konulmuştur: Kamu örgütleri artık üretkenliği daha fazla vurgulayarak maliyetleri ve rasyonelliği ön planda tutmaya başlamıştır. İkinci olarak kamu yönetimleri hizmetten yararlananlara daha fazla yanıt verir bir anlayışı benimseme eğilimine girmişlerdir. Bununla beraber sunulan hizmetle, harcamalarla ve kaynaklarla ilgili daha fazla bilgiyi kullanıcılar ile paylaşmaya başlamışlardır (Nohutçu, 2015: 384).

Küçülen kamu sektörü, gerçeğine uygun yeni pratikler, teknikler, yapılar ve fikirler sistemi araştırmaya zorlanmaktadır. Bu şartlar altında kamu sektörü tüm dünyada yaşanan gelişmelerden etkilenmektedir (Özer, 2005:3). Özel sektör idarecilerinin rol değişimi ile YKY düşüncesinin gündeme gelmesi aynı dönemlere tekabül etmektedir. Oluşturulan yeni bürokrasilerin devamı yönünde çaba sarf edilmiştir (Özer, 2005: 8).

20. yüzyıldan daha evvelki yüzyıllarda, sorunların çözüm merkezi siyasal iktidarlar olarak görülmüş, klasik yönetim anlayışı etkisini sürdürmüştür; ancak 1970’li yıllardan itibaren hükümetlerin yaşadığı mali krizler, devletin eski sınırlarına dönüp verimlilik esasına göre örgütlenmesi ve özel sektör yönetim politikalarının benimsenmesi gerekliliğini ortaya koymuştur (Özer, 2015:148).

Dünya üzerinde yaşanan uygulamalar başlangıç itibariyle ele alınacak olursa İngiltere ve ABD’ de 1970’li yıllarda iktidara gelen muhafazakar yönetimler, devlette neo-liberal değişim ve reformların başlangıcını oluşturmuştur. Bu ülkelerdeki devlet reformu hareketlerine Avustralya, Yeni Zelanda, Fransa, Portekiz, İsveç ve Kore gibi ülkeler de katılmıştır (Nohutçu, 2015:385). 1970’li yılların başında birçok akademik çevre ABD’de geliştirilen literatürden oldukça etkilenmiştir. Bu durum Batı Avrupa yönetimleri ile uygunluk göstermiş ve stratejik politika oluşturma konusunda rasyonel uygulamaları ortaya çıkarmıştır. Kamu kuruluşları da kendilerini bu sürecin içinde düşünmüşlerdir (Ömürgönülşen, 1997: 518).

1980 öncesi idari reformlar, klasik kamu yönetimi çerçevesinde yönetimin idari yeteneğini geliştirmeyi teknik bir faaliyet olarak değerlendirmiştir. Böylece bu dönemde yaşanan iflaslar, ekonomik bakış açısının yanında politik ve ideolojik bir sorun olarak da görülmüştür (Ömürgönülşen, 1997: 529).

Max Weber tarafından kavramlaştırılan bürokrasi düşüncesi yerini modern zihniyete terk etmiştir. Hantallaşan yönetim anlayışına tepkilerin artması ile birlikte, liberal esintilerin hız kazanması reformist çabaları kuvvetlendirmiştir. Bu durum Margaret Thatcher, Ronald

Reagan gibi reformcu liderlerin ortaya çıkmasında önemli bir etken olmuştur. Yeni Kamu Yönetimi 1980'li ve 1990'lı yıllar itibariyle uluslararası boyutta yaşanan bir yönelim olarak doğmuştur. Verimlilik, kalite ve etkinliği ön planda tutan, piyasa yapılanmasını örnek alan bir kamu düzenini savunan bir modeldir (Güner, 2014: 66-67).

Bu yeni bakış açısından en çok etkilenen konulardan birisi “ Kamu Hizmeti” olmuş ve konu disiplinler arası bir boyut kazanmıştır. Devletin sunacağı hizmetin boyutu, şekli, miktarı tartışmaları şekillendiren mihenk taşı olmuştur. Keynesçi modelden uzaklaşarak pazar ekonomisine dayanan bu modelde hizmetten yararlananların ihtiyaçlarına daha hızlı cevap veren bir kamu sektörü oluşturulmak istenmiştir. E devlet ve bilgisayar kullanım hızının yaygınlaşması bu durumun göstergesidir. Hizmet sunanlar ile hizmetten yararlananlar arasındaki iletişim yeni düzene göre şekillenmektedir. Oluşan bu yeni düzende vatandaş ve devlet arasındaki ilişkiler yeniden tanımlanmaktadır. Özel kesim ile rekabet edebilecek güce sahip kamu kesimi oluşturulmak istenilmiştir. Genel olarak kabul edilen görüşe göre; YKY siyasetten yönetime doğru bir hareketliliği dile getirmektedir. Performans değerlendirme üzerinde durmakta, geleneksel bürokratik düzenden, yarı özerk yapılanmaya doğru hareket edilmekte ve “hizmette yararlanan öder” kuralı benimsenmektedir (Özer, 2005: 11).

Yeni kamu yönetimi düşüncesi yönetim, daha iyi hangi şartlarda sağlanabilir sorusuna cevap arama çabasından hareketle, küçük ve küçültülmüş kamudan daha çok iyi yöneten kamuyu tesis etmeyi istemektedir. Küresel baskıların etkisi ile küçültülmüş devlet ve özelleştirme faaliyetleri artan oranda gündeme gelmiştir (Nohutçu 2015: 385). Küçülmek, girişimci yönetimler mantığını kamu yönetimine aktarmak, yerelleşmek, bürokrasiyi azaltmak, özelleşmek yeni kamu yönetimi düşüncesinin hedefleri olarak kabul edilebilir (Özer, 2005: 20-21). Yeni kamu yönetimi düşüncesi “kürek çeken” değil, “dümen tutan” devlet fikrini savunur (Ütük, 2015: 47).

Bu düşüncelerden hareketle klasik bürokratik örgütlenme modelinden özel sektör usulüne benzeyen esnek, katılımcı, çalışanları yetkilendiren, etkinlik ve etkinliği ön planda tutan, müşteri odaklı, kaliteden ödün vermeyen ve yüksek performans ile sonuçlara ulaşmayı hedefleyen yeni bir kamu yönetimi modeline doğru gelişen bir anlayış değişimi yeni kamu yönetimi modeli yaşanmıştır (Nohutçu, 2015: 386). Modelin savunduğu görüş, ortak çıkarların müşteri odaklılık ilkesi benimsenerek yerine getirilmesidir. Modelde kamu örgütleri, özel kesimdeki işletme yönetimi mantığı ile idare edilmektedir. Geleneksel kamu yönetiminin karşısına zaman içinde “Yeni Kamu İşletmeciliği” yaklaşımı çıkmış ve Sunulacak hizmet, toplumun ihtiyaç ve gereksinimlerine uygun şekilde yerine

getirilmektedir. Özel sektöre başarı kazandırmış yönetim usulleri, sistemde örnek alınmaktadır. Hizmet sunumu sonrasındaki en iyi denetim ise hizmetten yararlanan halk tarafından yapılmaktadır. Bu sayede özelleşme, liberalleşme, piyasalaşma faaliyetleri hız kazanmaktadır.

Yeni Kamu yönetimi düşüncesi, başarılı ve güçlü bir yönetimin varlığına vurgu yapmaktadır. Bunun için de güçlü yöneticilerin varlığına ihtiyaç duyulduğuna işaret eder. Kendine güvenen ve inisiyatif kullanabilen yöneticilerin varlığı bu yeni modelde önemli ve gereklidir. Bu sayede herhangi bir sorun ile karşılaşıldığında, başarılı bir idareci sorunu önceden fark edip kaynağında çürütebilecektir (Üstüner, 2000: 33).

YKY, bu yaklaşımları somuta indirgeyebilmek için ise sekiz ana eğilim sunmaktadır (Öztürk, Coşkun, 2000: 150):

- a) Otoritenin aktarılması, esnekliğin sağlanması,
- b) Performansın, kontrolün ve sorumluluğun sürdürülmesi,
- c) Rekabetin ve bununla ilgili seçeneklerin geliştirilmesi,
- d) Hizmet sorumluluğunun sağlanması,
- e) İnsan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi,
- f) Enformasyon teknolojilerinden yararlanılması,
- g) Faaliyetlerin ve bunlarla ilgili işlemlerin kalitelerinin yükseltilmesi,
- h) Yönlendirici fonksiyonların güçlendirilmesi

Yeni kamu yönetimi, işletme yönetimi mantığının, özel sektör yönetim usullerinin kamu yönetimine uygulanmasını piyasa şartlarına uygun faaliyetler sergileyebilmeyi ifade eder. Özel sektör mantığının, etkililik, verimlilik ve şeffaflık gibi kavramların kamu sektöründe de uygulanmasında Dünya Bankası, OECD, IMF gibi kuruluşların etkisinden bahsedilebilir (Arslan, 2010: 24).

Yaşanan gelişmelerin ardından 1980'ler ile sonrası kapitalist dünya ülkelerinde -ister gelişmiş olsun, ister az gelişmiş- kamu yönetimi alanında reform uygulamaları gündeme gelmektedir. Rekabetin canlı tutulması adına, teknolojik gelişmelere uyum sağlama ve piyasa adaptasyonu gibi esaslı hareketler desteklenmiştir. Bu gelişmeler ışığında "hizmetten yararlanan öder" ilkesi, vatandaş ve devlet arasındaki ilişkiden daha çok; üretici ve tüketici ilişkisini anımsatan bir düzenden bahsedilmesi piyasa şartlarına adaptasyonun göstergesi

olarak nitelendirilebilir. Tüm bu ayrıntılar “Yeni Kamu İşletmeciliğini” doğurmuş ve performans yönetimi, verimlilik takibi gibi özel sektör tarafından benimsenen teknik ve usuller kamu sektöründe de tercih edilmeye başlanmıştır.

1980 sonrasında kuvvetlenen bu hareket asıl olarak hantallaşan devlet örgütlenmesindeki israfı bertaraf etmek istemiştir. Devletin minimal sınırlar içinde hareket etmesi görüşünden daha çok piyasayı destekleyen etkili ve etkin, daha az harcama ile daha çok iş yapabilen bir devlet tasavvur edilmiştir. Klasik yönetim anlayışından modern yönetim düşüncesine geçiş güzergahında oluşan yeni düzende; yüksek sorumluluk bilincine sahip, kalite odaklı, az maliyetli ve bürokrasiyi bir kenara bırakan yeni yönetsel sistemlere ihtiyaç hissedilmiştir.

2.4.5.2. Yönetişim

Yönetişim; toplumsal yapıdaki ilgili tüm aktörlerin, sergiledikleri ortak çaba ile oluşan düzendir (Bozkurt, Ergun & Sezen, 1998: s.274). Yönetişim, sanayi toplumundan bilgi toplumuna ve esnek üretime; ulus devletlerden küreselleşmiş dünyaya doğru hareketin olduğu bir süreçte yönetim anlayışının da yeni düzene ayak uydurması anlamında ortaya çıkan yaklaşımlardan biri olarak kabul edilir (Özer, 2015:207). Günümüz dünyasında yaşanan çok yönlü dönüşüm süreci ile devletin karmaşıklaşan taleplere cevap verebilmesi güçleşmektedir (Yüksel, 2000:149). Yönetişim ile taleplere azami ölçüde ulaşabilmek hedeflenir. Yönetişim, özel sektörü, kamu sektörünü ve sivil toplumu içine alan ve bunların karşılıklı iletişim ve etkileşim içinde bulunduğu kompleks bir sistemi ifade etmektedir (Eryılmaz, 2000: 28).

Siyasal, ekonomik ve idari alanda yaşanan gelişmeler; var olan siyasi, sosyal, ekonomik; kurum, süreç ve mekanizmaların yeniden tanımlanıp yapılandırılmasını gündeme getirmiştir. Her ne kadar yönetim ve yönetişim kavramları aynı kökten gelse de, yönetim sözcüğü daha kısıtlı ve devlet merkezli bir yapıyı betimlerken, yönetişim daha geniş bir dizi kurumlar, aktörler, süreç ve yapıları içermekte ve devleti diğer aktörler arasında “primus inter pares” kabul etmektedir (Nohutçu, 2015: 386). Yönetişim; geleneksel, katı, bürokratik, yönetim anlayışı yerine sivil toplum kuruluşlarını, katılımcılığı esas alan ve saydamlık, açıklık, şeffaflık, sorumluluk, hesap verilebilirlik gibi ilkelerin savunan bir kavramdır.

Yönetişim, küreselleşmenin etkisi ile ortaya çıkmış olan; devletin klasik, egemen ve başat rolünü diğer sivil toplum elemanları ile eşitleyerek azaltan siyasi bir strateji ve yeniden yapılanma süreci olarak ifade edilebilir (Nohutçu, 2015: 387). Adalet ve demokrasinin önemli bir yer tuttuğu hiyerarşik kademelerin başarılı bir şekilde yönetildiği, yönetimin

faaliyetleri dolayısıyla hesap vermek zorunda olduğu ve hukukun üstünlüğünü benimseyen bir ilkedir.

Gerek neo-liberal politikaların, gerekse yönetim yaklaşımının gelişmekte olan ülkeler tarafından benimsenmesi Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası örgütler tarafından da savunulmuştur. Bu kuruluşlar neo-liberal politikaların hayata geçirilmesinde yönetim modelinin uygun olacağını düşünmüşlerdir (Yüksel, 2000: 154).

Kamu hizmetleri konusunda ve bu hizmetlerin görülmesi sırasında, hizmetin sunulacağı kesimin beklenti ve taleplerinin dikkate alınması yöneten ve yönetilen arasında sürekli bilgi akışını zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda yönetim, yurttaşların artık yönetilen olarak değil, siyasal kararların alınması, uygulanması, izlenmesi ve denetlenmesinde tıpkı özel şirketlerde var olan yetki ve sorumluluklara eşit olarak katılan paydaşlar gibi söz hakkının olabilmesini öngörerek iktidarın kullanım ve işletim biçimindeki yeni bir tarz olarak algılanabilir (Nohutçu, 2015: 387).

Yönetim iktidarın sınırını ve kullanım biçimini yeniden düzenlemeyi hedefler. Uluslararası ticaretin giderek arttığı günümüz dünyasında üretimin yöntem ve tekniklerinin değişmesi sonucu söz konusu kavram daha da yaygınlaşmıştır. Yönetim ile milli, evrensel, yerel, bölgesel pek çok aktör sürece dahil edilip, çatışan menfaatler bir potada eritilerek uzlaşı sağlanabilmektedir. Bu bağlamda temel hak ve özgürlükler, demokrasi, adalet, liyakat ve bağımsız yargı gibi kavramların üzerinde yönetim tarafından ciddi anlamda durulmaktadır. Yönetim, çatışmacı değil; uzlaşmacı bir toplum modeli inşa etmek ister (Şaylan, 2000: 20).

Bir tarafın yönettiği, diğer tarafın da yönetildiği bir mekanizmanın aksine yönetim yönetilenlerin de sürece dahil edildiği karşılıklı iletişimi savunan bir sistemdir. Günümüzde özellikle yerelleşme kavramının ve yerelde yönetim olgusunun gelişmesine bağlı olarak gündem 21'lerin sayısı artmaktadır (Özer, 2015: 246). Gündem 21'ler sürece özel sektör, sivil toplum ve kamu sektörünü dahil eden geniş eylem planıdır. Hedef, toplumun refahının artırılmasıdır. Yönetim; bahsi geçen aktörlerin arasında eşitlik öngörmektedir (Özer, 2005: 68).

Yönetimin yeni kamu yönetimi bağlamında ayrı bir yeri vardır. Yeni kamu yönetimi düşüncesinin ayrıca rekabeti kamu sektöründe gündeme getirmesi yönetimin önemini daha da arttırmıştır (Özer, 2015: 207). 1980'li yıllar öncesinde verimlilik, şeffaflık, açıklık, kalite gibi daha çok özel sektör tarafından benimsenen kavramlar; yönetim düşüncesi ile kamu sektörü tarafından da önemsenmeye başlamıştır.

Yönetişim esasen yönetim anlamında bir krizin var olduğu ve klasik müdahaleler ile söz konusu olumsuzluğun ortadan kaldırılamadığı durumlarda oluşturduğu stratejiler ile ortaya çıkmaktadır (Özer, 2015: 216).

Sosyal bilimler alanında geçen yüzyılın özellikle son 10 yılının en çok tartışılan konularından olan yönetim, pek çok yönetsel ve siyasal akım ve oluşum için şemsiye kavram oldu. Yönetişim kavramı şu an tartışılmakta olan içeriği ile ilke kez 1989 ‘da Dünya Bankası’nın Afrika için hazırladığı bir raporda “siyasal iktidarın ülkelerin işlerinin çözümünde yeni kullanımı “ tanımıyla literatüre girmiş ve aynı raporda daha sonraki en yaygın kullanım biçimini “iyi yönetişimin “ ana unsurlarını hesap verme, saydamlık, etkinlik, sivil toplumun kararlara etkin katılımını sağlama, hukuka uygunluk, bağımsız yargı olarak sıralamıştır (Nohutçu, 2015: 388).

1989 yılının ardından sırası ile Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü Raporlarında, 1992 tarihinde Rio de Jenerio da yapılan Birleşmiş Milletler (BM) Çevre Kalkınma Konferansında, 1995 senesinde Kopenhag Sosyal Gelişme Konferansında, 1996 ‘ da İstanbul’da düzenlenen BM ikinci insan yerleşmeleri HABITAT II konferansında, 2000 New York Binyıl (Millienium) Zirvesinde ve 2002 tarihli Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinde netleştirilmiştir (<http://dergipark.gov.tr/download/article-file/392231>) erişim 6.11.2018.

Yönetişimin Öğelerinden bahsedecek olursak:

- Şeffaflık: saydamlık iyi yönetişimin ve etkin devlet işleyişinin öncelikli ölçütüdür. Karar alma sürecinin tüm evrelerinde, uygulama sırasında ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesinde tüm bilgi, belge ve bulguların karardan etkilenen herkese açık, net ve anlaşılabilir bir dille anlatılmasını ifade eder (Nohutçu, 2015: 388). Başka bir anlamda şeffaflık, bilgi akışının serbest bırakılması anlamına gelmektedir (Özer, 2015: 222).
- Hesap Verme: İyi yönetişimin ikinci önemli ögesi hesap verebilme kabiliyetidir. Özellikle uygulamaların içerik ve sonuçlarının değerlendirilmesinde merkezi ve yerel yönetim kademeleri ya da ilgili sivil toplum kuruluşlarının karar ve uygulamalarının hesabını verebilmesi, kaynakları kullanım biçimlerinin belirgin olması ve yargı denetimine açık olmaları yönetimin etkinliği için zorunludur (Nohutçu, 2015:389). Yöneticilerin, yönettikleri kesime karşı hesap verme sorumluluğu altında olması, hukuk devletinin de önemli bir özelliğidir (Aliefendioğlu, 2001: 33).Yönetimden hesap sorma resmi olarak genel ve yerel seçimler; referandum, gensoru, meclis araştırması ve

soruşturması, hiyerarşik denetim, idari vesayet gibi mekanizmalar aracılığı ile gerçekleştirilmektedir (Nohutçu, 2015: 389).

- **Katılım:** Katılım yönetişimin omurgasını oluşturan ögedir. Merkezi yönetimin kaynak ve yetkilerini yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları ile birlikte kullanması, yönlendirmesi ve yönetmesi yönetişimin temel ilkesidir. Katılım yalnızca karar almayı etkilemeyi değil, karar alma sürecinin her evresinde, kararların içeriklerinin biçimlenmesinde, uygulama ve denetlenmesinde yaygın ve yoğun katılımı anlatır (Nohutçu, 2015: 390).
- **Etkinlik:** Kaynakların, kurumların, usullerin verimli kullanılmasını ifade etmektedir. Kamunun, özel kesimin, sivil toplum örgütlerinin ve vatandaşın yönetimde birlikte olması gerektiğini öngörür (Özer, 2015: 223).
- **Yerindelik:** Kamu hizmetlerinin mümkün olan en alt ve küçük düzeyde üretilip sunumunu öngören yerindelik (subsidiarity) olgusu iyi yönetişimin diğer bir ölçütüdür. Kararların alındığı ve hizmetlerin sunulduğu ölçeğin halka yakın olmasını ifade etmektedir. Yerindelik ilkesi hizmetlerin maliyet ve veriminin optimalliğinin sağlanması yolunda önemli bir olgudur (Nohutçu, 2015: 390).

2.4.5.3. E- Devlet

Elektronik devlet (e- devlet), kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi ve yurttaşlara arzı sırasında bilgi ve iletişim ile ilgili teknolojik imkanların kullanılması şeklinde tanımlanabilir. Fakat, E- devleti yalnızca teknolojik imkanların kullanıldığı bir sistemden ibaret düşünmek, eksiklik olacaktır. Çünkü bu uygulama iş ile ilgili süreçlerde, insan kaynaklarının sahip olduğu potansiyelden maksimum ölçüde yararlanılması anlamına gelmektedir. Örgütlerdeki idari anlamda etkinlik ve vatandaşın sunulan hizmetlerin kalitesi e-devlet uygulamaları ile arttırılabilmektedir (Nohutçu, 2015:391).

Elektronik şekilde çalışabilen devlet, günümüzün ihtiyacı olarak ortaya çıkmıştır. İhtiyaçlara cevap verilmesi konusunda hızlı olunması, ivedi davranılmasının bir gereği olarak doğmuştur. Hizmetlerin güvenilir, hızlı ve kolay sağlanması E- Devletten beklenen sonuçtur (Öztürk, 2006: 16).

2.4.5.4. Yönetimde yerelleşme

Günümüz dünyasında, küreselleşmeye paralel olarak yaşanan bütünleşmeler ekonomik, sosyal kültürel alanın dışında artık siyasal alanda da yaşanmaktadır. Yerellik ilkesi hizmetin

sunulacağı kamusal ihtiyaca en yakın birimler tarafından yetkinin kullanılması olarak ifade edilebilir. Yerellik ilkesinin geçmişi Robert Von Mohl ve George Jellinek tarafından gündeme getirilen liberal öğretiyeye kadar götürülebilir (Özer, 2015:242).

Yerelleşme 1990'lı yılların ardından üne kavuşan bir kavramdır. Küreselleşmenin güdüsü altında yaşanan ve yenilikçilik olarak ifade edilebilecek özelleşme, devletin küçültülmesi, sonuç odaklılık ve performans yönetimi gibi düşünce tarzlarına paralel olarak ortaya çıkmıştır (Özer, 2015:207). Yerelleşmeyi doğuran faktörün küreselleşme olduğu söylenebilir.

Yerelleşme, kamusal faaliyetlere ilişkin sorumluluk ve yetkinin merkezi yönetimden taşra yönetimine, yerel yönetimlere ya da yarı özerk kamu kurumları ile özel sektöre devredilebilmesidir. Bireyselleşmeye, demokratikleşmeye ve yerel düzeydeki sorumluluklara önem verilmesi gibi hususlar yerelleşmeyi gerekli kılmıştır.

Küreselleşme evrensel olana işaret ederken, yerel değerlerin önemini ortaya çıkaran yeni bir yönetim anlayışı da oluşmuş, bu süreçte yerel yönetimler önemli hale gelmiştir. Eşitlik, özgürlük, adalet, hesap verilebilirlik gibi demokratik değerler bu sistem içinde daha da önemli hale gelmiştir.

Küreselleşmenin etkisi ile dünyanın herhangi bir bölgesine ait olan bir özellik, tüm dünya tarafından bilinen, ulaşılabilen, hatta benimsenebilen bir değer olabilmiş ve tüm dünya 'evrensel bir köy' haline gelmiştir. Küreselleşme ile ülkeler ve toplumlar arasındaki fark giderek yok olmaya başlamıştır. Bir anlamda küreselleşme ulusal değerleri uluslararasılaştırmaktadır. Bilgi artık herkes tarafından ulaşılabilen bir kaynaktır.

Yerelleşme; toplumların, bireylerin, kültürlerin yapısında önemli değişiklikler oluşturan küreselleşmeye kamu yönetimi tarafından verilen tepki olarak da değerlendirilebilir. Demokratikleşmenin de etkisi ile küçük devlet hayali ile yerelleşmenin önemi artmıştır. Yerelleşmenin de "Yeni Liberal" görüş ile Dünya Bankası, IMF, Dünya Ticaret Örgütü gibi kurumların liderliğinde yaşanan "yenileşme hareketlerinin" önemli örneklerinden biri olduğu söylenebilir. Bu tarz kuruluşlar ulus devletlerin yönetim sistemlerini etkileyecek bağlayıcı kararlar alır hale gelmişlerdir (Özer, 2015: 240). Amaç verimsiz işleyen hantal yapıların ortadan kaldırılmasıdır. Bilgi, teknoloji, emek ve para gibi kaynakların rahat hareket edebildikleri ve ulusal sınırların daha geçirgen hale geldiği bir dünya ile karşı karşıya olduğumuz söylenebilir. Bu ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel olmak üzere birçok sonucu vardır. Günümüzde yaşanan küreselleşmeye karşı yerel değerlerin giderek önem kazanması

ile yerel ihtiyaçların yerel yönetimler tarafından sunulmasının beklentileri daha isabetli karşılayacağı fikrinden hareketle verimliliği arttıracığı savunulmaktadır. Tüm bu gelişmelerin ülkeler, bölgeler ve toplumlar üzerindeki etki dereceleri farklıdır.

Ülkemizde Kamu Yönetiminde Reform Amaçlı Temel Kanun Tasarısı

Dünyada yaşanan değişime paralel olarak ülkemizin de bu değişimlere ayak uydurması yadsınamaz bir durumdur. 2003 tarihli hükümet raporunun ardından hazırlanan temel kanun tasarısı halen tartışılmaktadır. Kanun tasarısındaki asıl amaç, kişi hak ve özgürlüklerini esas alan; şeffaf, katılımcı, kaliteli, hızlı, adil, çağdaş yönetim ilkelerini esas alan bir sistem oluşturmaktır (<https://docplayer.biz.tr/9903832-kamu-yonetimi-nedir.html>) erişim: 05.01.2019. Taslak, merkezi idare ile yerinden yönetimleri; bunların ilgili ve bağlı kuruluşlarını hedef almaktadır.

Kanunun Getirdiği Genel Yenilikler Nelerdir? (<https://docplayer.biz.tr/9903832-kamu-yonetimi-nedir.html>) erişim: 05.01.2019.

1. Kamu kurumlarının uyması gereken temel ilkeler ilk kez bir bütün olarak ortaya konulmuştur. Örneğin İdarenin bütünlüğü ilkesi (Madde. 5/a)
2. Kamuda katılımcılık, hesap verebilirlik, şeffaflık, sonuç odaklılık, insan haklarına saygı, etkinlik, mevzuatta sadelik gibi ilkeler uygulanabilir hale getirilmektedir. (Madde: 5/b)
3. Yetki devri ve yatay örgütsel yapı esasını uyarınca etkin bir çerçeve oluşturulmuştur (Madde: 45)
4. Kamu kurumları arasındaki görev dağılımının netleştirilmesi ile mükerrer durumların önüne geçilmesi istenmiştir.
5. İşlevselliğini kaybetmiş kuruluşların tasfiyesi gündeme getirilmektedir. Bu çerçevede köy hizmetleri genel müdürlüğü kaldırılması bu taslak ile gündeme getirilmiştir. Ayrıca Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu da lağvedilecek. (Madde: 49, Geçici 3. Madde) Bu tasfiye çerçevesinde; Dışişleri Bakanlığı ile Türk İş birliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı hariç bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yurt dışı teşkilatları kaldırılmış ve yurt dışı kadroları iptal edilmiştir.
6. Merkezi idare ve yerinden yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımı netleştirilerek esneklikleri genişletilmektedir. (Madde: 9)
7. Devletin asli hizmetleri dışında bakanlıkların taşra teşkilatı ortadan kaldırılarak yerel ve yerinden yönetim birimleri güçlendirilmektedir. (Adalet, milli savunma, iç işleri, maliye,

çalışma ve sosyal güvenlik bakanlıkları taşra teşkilatı şeklinde örgütlenecektir.) (Madde: 16, 22)

8. Stratejik yönetim tekniklerinin kamu sektöründe benimsenmesinin yolu açılacaktır.

9. Performans tabanlı denetim mekanizması işler hale getirilmek istenmiştir.

Tarihi çok eskilere dayanan yönetim olgusu içinde bulunduğumuz dönemde, hızla değişen şartlara uyum sağlama amacı güder. Tarihsel süreç içinde her biri bir öncekine tepki olarak ya da kendisinden öncekinin eksik yönlerini tamamlama amacı ile ortaya çıkan kuramların ardından gelinen nokta “Yeni Kamu Yönetimi” düşüncesi olmuştur. Ancak sürecin günümüzde halen devam ettiği ve sonlanmadığı da açıktır. Nitekim değişim, değişmeyecek bir olgudur ve kendisini her alanda hissettirir. Özellikle de örgütlerin, günümüzde baş döndüren hızla hareket eden küresel dünyada ortaya çıkan yeni düzende varlıklarını devam ettirebilmeleri için birtakım yol ve yöntemler izlemeleri gerekir ki bu da onların başarı şanslarını arttıracaktır. Yukarıdaki satırlarımda da bu amaçla diğerlerine kıyasen daha fazla ön plana çıkmış teorilerden bahsetmeyi tercih ettim. Özel sektör tarafından uygulanan bu teorilerin günümüzde küreselleşme ve liberal dalganın etkisi ile kamu sektöründeki kurum ve kuruluşlar tarafından da uygulanması tercih edilmektedir.

3. KAMU HİZMETİ

3.1. Kamu Hizmeti Kavramı ve Tanımı

Kamu hizmet kavramı, idare hukukunun en önemli ve temel konularından olmasına rağmen sınırlarının tespiti konusunda halen netlik bulunmamaktadır. Kamu hizmeti esasen kamusal ihtiyaçları karşılamak amacıyla, kamu kesimi ya da kamunun yakın gözetimi ve denetimi altında özel kesim tarafından kamu yararı amacıyla sunulan düzenli ve sürekli faaliyetler olarak tanımlanabilmektedir (Onar, 1966: 13). Anayasa mahkemesi tarafından yapılan tanım: devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların yakın gözetimi ve denetimi altında genel ve ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir şeklindedir (Anayasa mahkemesi, 1994 tarih ve E.994/43 - K.994/42-2) .

Kamu hizmeti kavramı Türkçeye Fransızca “Service Public” ifadesinden geçmiştir. İlk olarak “Hıdematı Umumiye” olarak Türkçeye çevrilmiş daha sonra “kamusal hizmet“, amme hizmeti”, “umumi hizmet” gibi farklı ifadelerle aynı anlamda kullanılmıştır (Ün, 2014: 8). Bir hizmetin kamu hizmeti olarak kabul edilmesi durumunda nasıl yürütüleceği yasama organı tarafından belirlenir. Kamu hizmetinde esas olan amaç kamu yararındır. Toplum yararı bireysel yarardan önce gelmektedir. ([https:// docplayer.biz.tr/ 9903832-kamu-yonetimi-nedir.html](https://docplayer.biz.tr/9903832-kamu-yonetimi-nedir.html)) erişim: 05.01.2019. Ortak menfaatleri giderme işlev ve faaliyetleri kamu hizmetine denk düşmektedir.

Kamu hizmeti kavramının ne demek olduğu kim ya da kimler tarafından yerine getirilmesi gerektiği hususları öteden beri hep tartışma konusu olmuştur (Ün, 2014: 1). İdare hukukunun öncülerinden Truchet, kimsenin kamu hizmeti için tartışmasız bir tanım veremediğini, yasa koyucunun bunu dert edinmediğini, yargıçların değerlendirme serbestliklerini kaybetmemek için tanımlamak istemediğini, öğretinin ise herhangi bir tanımlamayı başaramadığını savunmaktadır (Ün, 2014: 8).

Toplumsal yaşamın devamı için gerekli hatta zorunlu olan hizmetler kamu hizmeti olarak kabul edilmektedir. Örneğin; Belli bir dönemde ve belli bir bölgede ortaya çıkan elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı faaliyetleri toplumun müşterek ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik faaliyetlerdir ve kamu hizmeti olarak nitelendirilirler (Yayla, 1990: 62).

Anayasa mahkemesi tarafından yapılan tanımlamalar da sınırların ve kavramsal çerçevenin belirlenmesi açısından önemlidir. Anayasa mahkemesi tarafından kamu hizmeti; tünel,

köprü, baraj, kanalizasyon, elektrik, su, havalimanları gibi ihtiyaçların karşılanması olarak tanımlanabilmektedir (AYM, 26.03.1974, E.1973/32, K.1974/11, AMKD, c.12, s.122)

Çağdaş devlet ilk olarak kamu hizmetinin idarenin bir görevi olduğunu değişen zaman ve çeşitlenen ihtiyaçların idarenin faaliyet alanını genişlettiğini kabul eder. Neyin, Ne zaman, Kim için ve hangi sebeplerden dolayı hizmet olarak üretileceği sorunu idare hukuku alanında başta gelen tartışma konuları arasında yer alır.

3.2. Kamu Hizmeti Kavramının Tarihsel Süreci

İnsanın sosyal bir varlık oluşu, toplum içinde yaşamasını zorunlu kılmaktadır. Toplumda bireylerinin bir arada huzurlu bir şekilde yaşayabilmelerinin sağlanması için üst bir otoritenin varlığı şarttır ki düzen bu sayede sağlanabilecektir. Bir arada yaşamanın doğal sonucu olarak ortak birtakım ihtiyaçlar belirir ve bu ihtiyaçların giderilmesi görevi devlete aittir. Kamu hizmeti sosyal ihtiyaçlar doğrultusunda kamu kesimi tarafından hizmet sunulması esasına dayanmaktadır (Altuğ, 2013:101).

Kamu hizmeti kavramının geçmişi de devlet kadar eskidir. Devlet kurumu var oldukça devlet tarafından sunulan hizmetler de her zaman var olmuştur. Dolayısıyla kamu hizmeti devletin varlık sebebidir. Kamu hizmetinin niteliği ile ilgili de tarih boyunca değişik fikirler ileri sürülmüştür; Aristo, Platon, Akınalı Thomas, Rousseau, Farabi, İbn-i Haldun, Yusuf Has Hacip gibi düşünürler devletin ve kamu hizmetinin nasıl olması gerektiği üzerine odaklanmışlar; kamu hizmeti ve yürütücüleri için normatif düşünceler içeren eserler vermişlerdir (Ün, 2014: 10).

18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ortaya çıkmaya başlayan ve modern iktisat biliminin dayanağı olan klasik iktisat düşüncesi de kendisinden önceki teorilerin aksine bireye ve bireysel girişimciliğe önem vermiş ve bu yüzden bireyin faaliyetlerini sınırlayıcı olarak gördüğü devlete çok az görev yüklemiştir. Klasik iktisatçıların devlete atfettikleri görev “jandarma devlet “ görevidir. Liberal devlet anlayışında devletin jandarma niteliğinin ön plana çıkması ve kamusal gücün düzen sağlama işleviyle sınırlandırılması sebebiyle, bu anlayışın hakim olduğu dönemde kamu hizmetinin gelişimi kısıtlanmıştır (Ün, 2014: 11).

Devletten hizmet beklentisi diğer adı ile kamu hizmeti yaklaşımının Avrupa’da ortaya çıkışı 19. yüzyıl Fransa’sına dayandırılabilir. Kamu hizmeti kavramının gerçek içeriğini 20 yüzyıl başında Leon Duguit, Gaston Jeze, Roger Bonnard tarafından, devletin işlem ve faaliyetlerinde ortaya çıkan gelişim ve ilerlemelerin kamu hukuku açısından oluşturduğu dönüşümlerin açıklanmasına ilişkin çalışmalar doğrultusunda, kamu hizmetleri (Bordeaux)

okulunun oluşturulması ile gerçekleşmiştir (Ün, 2014: 12). Dugit'e göre kamu hizmeti devlet tarafından sunulması düzenlenmesi ve denetlenmesi gereken bir faaliyettir.

Duguit'nin mutlakçı kamu hizmeti anlayışına göre, eğer ortada toplumsal yaşam için mutlaka gerekli bir faaliyet varsa ve bu faaliyet özel girişim tarafından düzenli ve sürekli bir şekilde yürütülemiyorsa veya yürütülmüyorsa, o faaliyet doğası gereği kamu hizmetidir ve idare tarafından üstlenilmesi gerekmektedir (Karahanoğulları, 2015: 109- 112).

1929 ekonomik buhranı kamu harcamalarının arttırılması sonucunu doğurmuş ve dönemin önde gelen iktisatçılarından keynes devletin efektif talepteki yetersizliği karşısında “telafi edici “ bir politika izlenmesini önermiştir (Üstünel, 1975: 119).

Sosyal devlet anlayışının taraftar bulamaya başlaması ile devlet iktisadi yaşam dışında sosyal hayata da müdahale ederek kendi faaliyet alanını arttırmıştır. 1929 Ekonomik Bunalımı ve İkinci Dünya Savaşının yaşanmasının ardından olumsuzlukları ve tikanıkları çözmeye noktasında çözüm Keynesyen politikalarda ve sosyal refah devletinin savunduğu fikirlerde aranmış, bu durum kamu hizmetlerinde genişlemeye ve hatta şişkinliğe sebep olmuş, devletin ekonomik yapı içindeki varlığı ve payı giderek büyümüştür. Fakat buhranın ardından güçlenen keynesyen görüş; 1970 yıllarda enflasyon ve işsizliğin (stagflasyon) bir arada yaşanması ile yetersiz kalmış, serbest piyasa koşullarına dönüş yönündeki düşünceler kuvvetlenmiştir (Ölmezogulları, 1996: 82).

Demografik nüfus yoğunluklarının artışı, kamusal anlamdaki ihtiyaçları belirginleştirmiş, bu durum mevcut hizmetlerin yapısını genişletip değiştirmiş aynı zamanda yeni kamu hizmetlerini ortaya çıkartmıştır. Kamu harcamalarındaki artış sebebiyle liberal iktisatçılar tarafından tenkit edilen refah devleti yaklaşımının, yoksulluğa son vermek gibi sosyal hedefleri de bulunmaktadır. 1970'li yıllarda yaşanan stagflasyon sonrasında eleştirileri üzerine çekmeye başlayan refah devleti yaklaşımının yerini neoliberal politikalar almıştır. Bu durum ise devletin ekonomik arenadaki faaliyetlerinin sınırlanması sonucunu doğurmuştur (Altın, 2013: 102).

1980'lerden itibaren liberal iktisadi sistem yanlısı politikaların ağırlık kazanmış; 1990'lardan itibaren de, merkezi planlı ekonomilerin, piyasa ekonomileri haline dönüştürülmesi gayesi ile değişim yaşanmıştır. 1990' lar itibariyle piyasa dostu- etki devlet ve yönetim söylemleri güç kazanmış “kürek çekmekten ziyade, dümen tutma “ tanımlaması ile devletin yeniden düzenlenmesinin formülü ortaya çıkmıştır.

Toplumsal ihtiyaçların ve bu ihtiyaçları karşılamaya yönelik hizmetlerin boyutu ve şekli zaman içinde değişip genişlemiş; bireylerin taleplerindeki artış yönündeki değişim, sunulan kamu hizmeti miktarını ve dolayısıyla kamu harcamalarını da arttırmıştır. İlk evvela sanayileşme sonrasında yaşanan teknolojik gelişmeler ve buna paralel alt yapı anlamında ortaya çıkan yeni hizmet talepleri olmak üzere; günümüzde ise küresel akım kamu hizmeti talebini arttırmıştır. İnsan yaratılışı gereği toplumsal bir varlıktır. Toplumsallık ilkesinin sonucu olarak bir arada yaşama durumunun ortaya çıkardığı ortak ihtiyaçların giderilmesi gerekmektedir. En ilkelinden, en modern ve ağdaş örgütlenme şekline kadar devletin var olduğu her çağda, ortak gereksinimleri karşılama yönünde çabalar bulunmaktadır. Dolayısıyla kamu hizmeti kavramının ortaya çıkış serüveninin çok eskilere dayandığı söylenebilmektedir. Tam tarih vermenin güçlüğü ile birlikte sanayi devrimi sonrasında şehirlere g ile şehirlerdeki nüfus artışına bağlı olarak söz konusu ihtiyaçların belirginlik kazandığından bahsedilebilmektedir. Hem şehirli halk, hem de taşra halkı kendi refahlarını düşünerek harekete geçmişler ve 1917 yılında Rusya'daki Bolşevik Devrimiyle birlikte, Batı Avrupa lkelerinde siyasal iktidarlar, ekonomik ve sosyal mevzulara karşı daha duyarlı hale gelmişlerdir (Aybay, 2015: 66).

Kamusal ihtiyaçları, kamu hizmeti ve bu ihtiyaçlar doğrultusunda şekillenen kamu harcamaları üçgeninde, tarihsel gelişim seyri izlendiğinde iktisadi açıdan da sadece belli birtakım hizmetleri sunma niyetinde olan klasik iktisadi düşünce ile modern ekonomi düşüncesinin devlete yükledikleri görevler açısından aralarında farklılıklar olduğu görülür. Modern iktisadi yapının devletten beklentileri daha fazladır ve bu durum kamu harcamalarında artışa sebebiyet vermektedir. Kamu harcamaları ayrıca devletin ekonomiye müdahale araçlarından ve devletin ekonomik düzende hangi boyutlarda var olabileceğini belirler kamu harcamalarının hacmi, kamunun büyüklüğünü belirlemektedir. Büyük, güçlü ve zengin devlet düşüncesini savunan merkantilistler ile kk boyutlu devleti savunan fizyokratlar bu açıdan zıt görüşleri savunmaktadırlar.

Devletin varlığının yoğun şekilde hissedildiği refah devleti modeli, 1973 krizi ile eleştirileri üzerine çekmiş ve bu tarih itibariyle liberal düşünce taraftar bulmaya başlamıştır. Harcamaların var olan bütçe ile karşılanmasında giderek artan oranda zorluk yaşanması ve yaşanan bütçe açıkları nedeniyle de devlet borçlanmasında büyüme yaşanmıştır. Yaşanan bütçe açıkları bir süre sonra, kamu kesiminin verimsiz ve pahalı olduğu yönünde görüşleri kuvvetlendirmiştir (Yılmaz, 2001: 3).

Kamu hizmeti denildiğinde yönetim bilimi ile hukuk ve ekonomi bilimlerinin birbirleri ile iletişim kurmak zorunluluğu doğar. Devletin de kamu hizmeti sunarken asıl amacı kamu yararını sağlamaktır. Kamu hizmeti amme hizmetidir.

Kamu hizmetleri, alt yapı hizmetleri bağlamında bir ülkenin özellikle ekonomik anlamda büyümesi ve kalkınması açısından önemli olduğu kabul edilen temel hizmetlerindendir; aynı zamanda ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin göstergesi olarak da kabul edilebilir. Kamusal alt yapı; “bir sistemin veya organizasyonun temelini oluşturan yapı” şeklindeki tanımının yanında bu hizmetler ülkenin ve toplumun gereksinimleri doğrultusunda kamu kaynakları ve marifetiyle, kamu hizmetine yönelik yapılan ve ya yaptırılan yapılar şeklinde tanımlanabilir (Acar, 2009: 14.).

3.3. Kamu Hizmetinin Kriterleri

Kavramın tanımlanabilmesi konusunda 3 ayrı ölçüt bulunmaktadır (Günday, 2004: 282) :

- 1) Organik Anlamda Kamu Hizmeti: “Anayasanın 70. Maddesindeki her Türk kamu hizmetine girme hakkına sahiptir.” İfadesi organik anlamda kullanılmıştır.
- 2) Maddi Anlamda kamu hizmet: “ Anayasanın 47. maddesine göre “kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler devletleştirilebilir:” Bu ifade ise maddi anlamda kamu hizmetini ortaya koyar. Anayasa göre kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerine devredilebilmesi için sözleşme yapılabilmesinin ön koşulu, gerekli yasal düzenlemenin yapılabilmesidir (Gürkan, 2014: 18).
- 3) Şekli açıdan kamu hizmeti: Bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için kamusal yönetim usul ve tekniklerine tabi tutulması gerekmektedir (Günday, 2004: 282).

Zaman içinde maddi ölçüt ile organik ölçütte çözümler gerçekleşmiştir. Şöyle ki, liberal devlet, sosyal devlet veya sosyalist devlet açısından kamu hizmetinin sınırları farklılık arz eder (Ün, 2014:5).

Kamu Hizmetinin, “İdarenin kamu yararını sağlamak amacıyla kamusal yönetim usulleriyle yürüttüğü faaliyetler” olarak tanımlandığı liberal felsefeye uygun düşünce yapısında hangi kuruluş ve faaliyetlerin kamu hizmetine dahil olduğu konusunda bir tereddüt yoktur. Bu bağlamda devletin görevleri milli savunma, kolluk faaliyetleri ve bireylerin güçlerinin yetmediği ya da bireylerin yürütmek istemedikleri faaliyetlerdir. Sınırlı sayıda kamusal faaliyet ve bu faaliyetler yürüten sınırlı sayıda kurumun varlığı sebebiyle bu sistemde kamu hizmeti tanımı oldukça açıktır (Günday, 2004: 293).

Liberal dönemde kamu hizmetinin tanımında birlikte kullanılan organik, maddi, ve şekli ölçütler arasındaki bağlantı çözülmeye ve zamanla ortadan kalkmaya başlamıştır (Günday, 2002: 294). Örneğin, maddi ölçütün aksine günümüz hukuk anlayışında, niteliği ne olursa olsun her insani faaliyet kamu hizmeti olmaya elverişlidir. Bu konuda neyin kamu hizmeti olacağı, neyin olmayacağı yasama organı ve siyasal organların kararına bağlı olup, diğer bir ifadeyle kamu hizmetinin kurulması kamusal örgütün iradesine bağlıdır (Ün, 2014: 16). Günümüzde neyin kamu yararı içerdiği ve dolayısıyla hangi kamu hizmetine konu olabileceği oldukça belirsizdir. Ayrıca kamu hizmeti olarak kabul edilen bazı faaliyetlerin de kamu yararıyla da doğrudan bir bağının kurulmadığı da görülmektedir (Gönen, 2010: 224).

Kamu yönetimi sadece kurallar yönünden değil, örgütler yönünden de küçülerek ülke içinde ve dışında etkisini yitirmekte, devletin etki alanı bir yandan küresel aktörler diğer yandan egemen bir özne haline gelen bireylerce daraltılmaktadır (Ener, Demircan, 2006: 209).

İdarenin kuruluş ve örgütlenmesinde asli yetki yasama organına aittir. (Anayasa M. 123/3). Kamu hizmeti kavramı hukuki bir oluşumdur. Anayasamızın; bazı maddeleri kamu hizmeti kavramına yönelik düzenlemeler getirmiştir. Madde 70, 71, 76, 121, 146 maddeleri “organik anlamda” kamu hizmetinden bahseder. Madde 70: Her Türk vatandaşının kamu hizmetine girme hakkından bahsetmektedir (Giritli, Bilgen & Akgüner, 2001:772). Madde 71: Kamu hizmetine girenlerin mal bildiriminde bulunmaları gerektiğini vurgulamaktadır. Madde 76: Kamu hizmetinden yasaklıların milletvekili seçilemeyeceğini söylemektedir. Madde 121: Olağanüstü hallerde kamu hizmeti görevlilerine verilecek yetkilerin olağanüstü hal kanunu ile düzenleneceğini dile getirmektedir. Madde 146: Anayasa mahkemesine üye seçilebilmek için üst kademe yöneticilerinin en az yirmi yıl kamu hizmetinde fiilen çalışmış olması şartından bahsetmektedir (T.C. 1982 Anayasası).

Anayasanın; 47., 125., 126., 127., 155. maddelerinde ise “faaliyet alanı” anlamında kamu hizmeti kast edilir. Madde 47: Kamu yararının gerektirdiği hallerde kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüslerin devletleştirilebileceğinden bahsedilmektedir (Günday, 2004: 294). Madde 125: Kamu hizmeti ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyumsuzlukların milli ya da milletlerarası tahkim yoluyla çözülebileceği hususundan bahsetmekte olup; yabancılık unsuru taşıyan milletlerarası tahkim yolu öngörülen sözleşmeler dışında Türk yargısı yetkilidir hükmüne amirdir (Gürkan; 2014: 18). Madde 126: “Kamu hizmetlerinin sunumunda verim ve uyum sağlanması amacıyla, birden çok ili kapsayan merkezi idare teşkilatının kurulabileceğinden bahsetmektedir. Madde 127:

”Mahalli idarelerin Bakanlar kurulunun izni ile kendi aralarında birlik kurmalarını anlatmaktadır. Madde 155: Danıştay’ın imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmesi hususunu dile getirmektedir (Gürkan, 2014: 19).

İster faaliyet, ister teşkilat anlamında kullanılсын; önemli olan hangi hizmetlerin kamu hizmeti sayılacağı konusudur. İnsanlığın ortaya çıkışı kadar eski bir tarihi geçmişe sahip olan kamu hizmeti kavramının hukuksal açıdan da bir yeri vardır. Kavramın gelişim sürecinde ülkemizdeki faaliyetlerin yanı sıra Avrupa’da ki gelişim serüveninin izlenmesi gerekmektedir.

Kamu hizmetlerinin sadece devlet tarafından sunulması gereken hizmetler olup olmadığı, hizmetin tanımında idare hukuku kurallarının sınırlı kalıp kalmayacağı ve sınırlarının belirlenmesinde idare ve iktisat bilimleri arasındaki iletişimin ne şekilde gerçekleşeceği konuları cevaplanması gereken sorular arasındadır. Kökeni Fransız Devrimine dayanan kamu hizmeti kavramına, 1789 tarihli İnsan ve Yurttaş Hakları bildirgesinde de değinilmiştir. Bildirgede kamu gücünün ve cebir unsurunun ancak kamu yararı amacı ile kullanılabileceğinden bahsedilmektedir. Bu bağlamda kamu hizmeti kavramı hukuk devleti ilkesini pekiştiren bir kavram haline gelmiştir. Aynı dönemlerde sorunları ortadan kaldırma mekanizması olarak idari yargı sistemi de gündeme getirilmiştir. İdare hukuku ile kamu hizmeti birbirleri ile ilişkili kavramlar olarak süre gelmiş ve kamu hizmeti idare hukukunun en temel konularından biri olmuştur (Çakır, 2016: 28).

İnsan sosyal bir varlık oluşu onun toplum içinde yaşamasını zorunlu kılmaktadır. Toplum içinde yaşamanın ortaya çıkardığı ihtiyaçların karşılanması ise teşkilatlanmaya gereksinim duymaktadır ve gerekli örgüt yapısı ise idare tarafından tesis edilir. İdare kamu hizmetini sunmak için birtakım yetki ve ayrıcalıklara sahiptir. Kamu hizmeti kavramı Özü itibariyle milletin devletten bekledikleridir.

1980’li yıllar ile birlikte serbest piyasa ekonomisi, ağırlıklı olarak dünyada kabul gören sistem haline gelmiştir. Neoliberal akım devletin serbestleşme fikrini ve rekabet kabiliyetini de gözetmesi gerektiğini savunmuştur. Bu düşüncenin önde gelen uygulayıcıları arasında sayılan İngiltere Başbakanı Margaret Thatcher ve Amerikan Başkanın Ronald Reagan yoğun bir özelleştirme uygulamasına girişmişler ve ekonomide serbest piyasa rejiminin uygulamasına yönelik yoğun bir özelleştirme politikası uygulamışlardır (Ün, 2014: 14).

Kamusal alt yapı ihtiyaçları ciddi yatırımlara ihtiyaç duyar ve rekabet unsurunu dışlayabilir. Alt yapı yatırımlarının büyük yatırım hacmine ihtiyaç duymasının yanı sıra, “ doğal tekeller”

statüsünde olması dolayısıyla devlet tarafından üretilmesi geleneği geçmişten günümüze süregelmektedir. Zira özel sektör kar güdüsüyle hareket eder ve söz konusu yatırımların halka arzı sırasında fiyatlandırma ile ilgili sıkıntılar doğabilmektedir. Ancak bu durumun istisnaları mevcuttur. İlerleyen bölümlerde inceleneceği üzere yap işlet devret (YİD) durumun istisnasını teşkil eder.

Tüm gelişmeler dışında değinilmesi gereken konulardan biri de alt yapı hizmetlerini karşılanmasına yönelik yatırım faaliyetlerinin özel sektör tarafından gerçekleştirilmesi ile özelleştirme kavramlarının aynı şeyi ifade etmediğidir. Özel sektörün alt yapı hizmetlerini sunması durumunda özel kesime ait işletme ile kamu kesimi arasında sözleşme imzalanmaktadır. Özelleştirme de ise kamu hizmeti piyasa şartlarında ve imtiyaz ya da ruhsat hakkına dayanılarak özel sektör tarafından gerçekleştirilmesi söz konusudur (Çal, 2001: 100). Sonuç olarak kamusal ihtiyacın ve dolayısıyla kamu hizmetinin sınırları denildiğinde Kamu Giderleri 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre :''Kanunlara dayanılarak yapılan iş, , sosyal güvenlik katkı payları, alınan mal ve hizmet bedelleri, borçlanma genel giderleri, iç ve dış borç faizleri borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, verilen bağış ve yardımlar, ekonomik, mali, ve sosyal transferler ile diğer giderler'' şeklinde tanımlanmıştır.

Anayasamızın 168. Maddesi ise doğal kaynak ve servetlerin devletin tasarrufu altında bulunduğu ancak denetime ilişkin esasların kanun ile belirlenmesi kaydıyla işletme hakkının devlet tarafından gerçek ve tüzel kişilere devredilebileceği hususundan bahseder. (T.C. 1982 Anayasası).

3.4. Kamu Hizmeti İlkeleri

İdare hukukunun önde gelen isimlerinden olan Louis Rolland'ın 1930'da yayınladığı ''Precis de Doit Administratif'' adlı eseri ve eser üzerinde 1937 yılında yaptığı çalışmalara göre kamu hizmetinin ilkeleri şöyledir (Ün, 2014: 20): Süreklilik, eşitlik, kamusalılık, değişim, meccanilik. Gözübüyük ise ilklere uyum ve tarafsızlığı da dahil etmiştir (Gözübüyük, 2006: 32).

Kamu hizmetleri, ilkeler eşliğinde icra edilir. İlkeler kamu hizmetine sıkı sıkıya bağlıdır. Tüm kamu hizmetleri söz konusu ilkeleri kendi yapılarında ihtiva ederler, ilkeler hizmetin özelliği gereği kendi yapısında mevcut bulunmaktadır.

3.4.1. Süreklilik

Kamu hizmetlerinin yasa koyucu tarafından öngörülenlerin dışında olmak üzere kesintisiz ve düzenli olarak sunulmasını ifade etmektedir (Gözler, 2008: 206). Hizmet sürekli olmalıdır; çünkü ihtiyaçlar sürekli. Örneğin; savunma ve güvenlik hizmetleri yapıları gereği kesintisizdir.

Süreklilik ilkesi anayasamızın çeşitli maddelerinde ifade edilmiştir. Anayasa madde 128: Kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler...” den bahseder. Anayasa madde 7: Yürütmenin sürekliliğine vurgu yapar. Buna göre ilk milletvekili genel seçimi sonrasında TBMM toplanıp yeni Bakanlar Kurulu oluşturuluncaya kadar mevcut Bakanlar Kurulunun görevi devam eder. Madde 77: “ Yenilenmesine karar verilen meclisin yetkileri, yeni meclisin seçilmesine kadar sürer.” Madde 102: “ Seçilen yeni Cumhurbaşkanı göreve başlayınca kadar eski Cumhurbaşkanının görevi devam eder. Madde 114:”Geçici Bakanlar Kurulu yeni meclis toplanıncaya kadar vazife görür. Kökeni Fransa’da olan bir ilke olmakla birlikte, görüldüğü gibi kaynağını Anayasamızdan almaktadır.

Ayrıca Anayasamız dışında da muhtelif kanun maddelerinde süreklilik ilkesine vurgu yapılmaktadır. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun (DMK’ nın) 94. Maddesine göre; Çekilmek isteyen memurun yerine yeni birinin gelmesine veya memurun çekilmeye ilişkin isteğinin kabulüne kadar görevi devam eder. 95. Madde: “Çekilen devlet memurlarından devir teslim ile yükümlü olanlar, devir teslim sonuna kadar görevlerini bırakamazlar.” Madde 96: Olağanüstü hal, sıkıyönetim, savaş hali ve seferberlik hallerinde afete uğrayan yerlerdeki devlet memurları yerine atanacaklar gelip işe başlamadıkça görevlerini bırakamazlar (Karahanoğlu, 2002: 236).

Süreklilik İlkesi Danıştay tarafından kamu görevlilerinin ayırıcı özelliği olarak kabul edilmiştir. Hizmetin sürekliliği ilkesi; hizmetin niteliğinden, sahip olduğu diğer özelliklerinden kaynaklanır. Özü itibarıyla kamu hizmetleri, kamu yararını hedeflediği için kesintisiz olmak zorundadır. Süreklilik konusu ayrıca hizmetin niteliğine göre de farklılık arz eder. Hangi şartlarda, hangi zaman dilimlerinde ve hangi aralıklarla sunulacağı hizmetin niteliği ile ilgili bir konudur. Sağlık, eğitim, ulaşım, elektrik, vs. tüm hizmetler açısından süreklilik ilkesi önemle üzerinde durulması gereken bir konudur. Hizmetin değişen şartlara uyum sağlaması gerekliliği de süreklilik ilkesi ile yakından ilişkilidir. Süreklilik ilkesinin en önemli sonuçları grev yasağı, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinde öngörülemezlik teorisi, görevi sonlanan kamu görevlilerinin ya da hükümetin yenisi gelene kadar görevden ayrılmamaları şeklinde ortaya çıkmaktadır (Gözler, 2008: 206).

Kamu hizmetlerinde süreklilik ilkesinin bir gereği olarak, yaşanan değişiklikler kanun koyucu tarafından idareye takdir yetkisi tanınmak veya kanunları değiştirmek suretiyle yerine getirilmektedir (Giritli, Bilgen,& Akgüner, 2001: 784).

3.4.2. Eşitlik İlkesi

Hizmetin nesnellik boyutunu teşkil eden ilke olup; eşit statüde olan kişilerin hizmetten eşit şekilde yararlanmalarının temin edilmesini sağlama amacı taşır. Anayasamızın 10. maddesi uyarınca “herkes dil, din, ırk, cinsiyet ve benzeri sebeplerle ayırım gözetmeksizin kanun önünde eşittir.” Hükmüne amir olup; “Kanun Önünde Eşitlik” kenar başlığını taşımaktadır (Altın, 2013: 105).

Devlet bazen toplumun büyük çoğunluğuna, bazen de tamamına hitap eden ihtiyaçları gidermeyi istemektedir. Kanun önünde eşitlik ilkesinin gereği olarak hem gerçek ve hem de tüzel kişilerin kamu hizmetleri konusunda eşit oldukları ön görülür (Gözler, 2008: 207). Bunun yanında eşitlik ilkesi birbirine benzer durumda olanların aynı hizmetten yararlanması anlamına da gelmektedir (Altın, 2013: 105).

Buna karşılık hizmetin niteliği yükümlülük gerektiriyorsa, yükümlülükler açısından da hizmetten yararlanan bireyler arasında eşitlik düşünülmelidir. Hizmetlerin zaman içinde çeşitlenip sayıca artması, birtakım hizmetlerin bedel karşılığında sunumunu zorunlu hale getirmiştir. Bu durumda hizmetin maliyetine sadece hizmetten yararlananlar katılır ki bu da eşitlik ilkesi gereğidir.

Anayasamızda da eşitlik ilkesine ilişkin hükümler mevcuttur Madde 29, madde 133, madde 136 bu açıdan incelenebilir: Anayasa madde 29 son fıkrası: “Sürekli yayınlar, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin veya bunlara bağlı kurumların araç ve imkanlarından eşitlik esasına göre yararlanır.” Anayasa madde 133 son fıkrası: Devlet kamu tüzel kişiliğine sahip olarak tesis edilen tek medya ve televizyon kurumu ile kamu tüzel kişileri tarafından yardım edilen haber ajansları özerkliğe sahip olup; yayınların tarafsızlığı ise esastır.” Anayasa madde 136 ya göre: “Genel idare içinde yer alan Diyanet İşleri Başkanlığı, laiklik ilkesi doğrultusunda, bütün siyasi görüş ve düşüncülerin dışında kalarak görevleri yerine getirir (Karahanoğlu, 2002: 247).

Hizmetin tarafsızlığı, diğer ifadeyle yansızlığı hem hizmetten yararlanan kesimin, hem de hizmet sunan kamu çalışanlarının düşünce yapılarının ve sahip oldukları tüm nitelik ve özelliklerin hizmet sunumunu etkilememesi anlamına da gelmektedir. Yansızlık ilkesi aynı zamanda kamu hizmetlerinin sunumunda din faktörünün belirleyici unsur olmamasını da

ifade etmektedir. Nasıl ki devletin faaliyetlerinde din faktörü belirleyici rol üstlenemez; aynı şekilde kamu hizmetlerinin örgütlü yapıya kavuşup işleme farklı dinlere farklı muamele yapılmaması eşitlik ilkesi gereğidir.

3.4.3. Değişiklik İlkesi

Kamu hizmeti ortaya çıktığı ilk günden itibaren günümüze gelinceye kadar değişen gelişen beklenti ve taleplere uyum sağlaması konusunda ciddi anlamda değişim geçirmiştir. Çağın ihtiyaçlarına cevap verme zorunluluğu hissetmiş ve bu duruma uygun şekil almıştır. Yeni ihtiyaçlara ve bu ihtiyaçları karşılayacak usul ve tekniklere uyum sağlamaya çalışan kamu hizmetinin bu tutumu onun değişkenlik yönünü ortaya koyar. Değişimlere uyum sağlama aynı zamanda devletin sürekliliğini de sağlayacak bir ilkedir. Değişkenlik uyarlama ilkesinde yaşanan sınır, devletin maddi olanakları şeklinde ifade edilebilir.

3.4.4. Bedelsizlik (Meccanilik)

Meccanilik ilkesi asıl olarak; kamu hizmetlerinin parasız, bedava, karşılıksız olarak sunulacağı anlamına gelmektedir. Kamu hizmetlerinin sınırlı ve az sayıda sunulduğu dönemlerde kamu hizmetlerinin parasız bir şekilde ve bedava olarak sunulmasından bahsedilebilir. Ancak zamanla toplumsal ihtiyaçların ve devletten beklenen hizmet çeşitlerinin artması karşısında, hizmetten yararlananların sahip oldukları ödeme kabiliyeti göz önüne alınarak, hizmetlerin belli bir bedel karşılığında sunulması kabul edilmiştir (Yayla, 1990: 64). Ancak bu durum bir katkı payını ifade etmektedir aksi takdirde yük hizmetten yararlananların üzerinde kalmaktadır (Günday, 2004: 300).

Kamu hizmetleri, özel mal ve hizmetler gibi para karşılığında satılan hizmetler değildir. Kamu hizmetlerinden faydalandığı sırada para ödenmemesi o hizmetin karşılıksız sunulduğu anlamına da gelmez. Kamu hizmetindeki amaç kamu yararadır. Dolayısıyla kamu hizmeti için para ödenmesi söz konusu olduğunda alınan para yararlanan hizmet karşılığı ödenen vergi, resim, harç şeklinde düşünülebilir.

Anayasanın 73. maddesi “herkes mali gücüne göre” vergi ödemekle yükümlüdür hükmüne amirdir. Bu bağlamda topluma sunulan kamu hizmetlerinin bedeline bütün toplum katılır. Anayasamızın 42. Maddesi de kamu hizmetlerinin parasız olduğunu ifade etmekte olup ilke şöyle söylemektedir: “İlköğretim kız ve erkek bütün vatandaşlar için zorunludur ve devlet okullarında parasızdır.” (Karahanoğlu, 2002: 282). Özel kesimin yegane amacının kar elde etme çabası olduğu söylenebilir, dolayısıyla kar elde edemediği alanlarda faaliyette bulunmayan özel girişimcinin bıraktığı boşluk kamu tarafından doldurulacaktır.

Ticari ve sınai nitelikteki kamu hizmetlerinde sunulacak hizmetin bedelinin belirlenmesinde sadece iktisadi maliyet değil, aynı zamanda kamu yararı da değerlendirilmektedir.

3.5. Kamu İhtiyacı

Kavramın tam anlamıyla tanımlanabilmesi oldukça güçtür. İhtiyaçların neye, kime ve hangi ölçütlere göre belirleneceğinin somutlaştırılması oldukça zor bir konudur. Kavram özü itibariyle sübjektif olarak değerlendirilebilir. Öznel nitelik taşıması, genel nitelikli tanımlamalar yapmayı güçleştirir. En genel tanımıyla ihtiyaç terimi; bireylerin varlıklarını ve hayatlarını devam ettirebilmeleri için gerekli olanlardır İlk bölümde bahsedilen, 1942 yılında Maslow'un geliştirdiği 5 basamak haktan oluşan ihtiyaçlar hiyerarşisi zaman içinde geliştirilmekle beraber temel ihtiyaçları belirtmektedir.

Zamanla ihtiyaçlar ve haklar arasında ilişki de kurulmuş, Henry Sue ihtiyaç ve hak kavramını harmanlayarak birtakım hak çeşitlerinden bahsetmiştir: 1) Fiziksel güvene ihtiyaç 2) Ekonomik güvene ihtiyaç 3) Barınma, 4) gıda ve sağlık hizmetlerine ilişkin ihtiyaçlar (Shue, 1996: 19-82).

1970 yıllar ile birlikte Dünya Bankası ve ILO gibi dünya çağında faaliyet gösteren kuruluşlar tarafından dile getirilen “temel ihtiyaçlar” kavramı günümüze gelinceye kadar dalgalı bir seyir izlemiştir. İhtiyaçlar bireylerin şahsi özelliklerine özellikle cinsiyetine, sosyoekonomik durumuna, yaşına, eğitim düzeyine, statüsüne, gelir düzeyi doğrultusunda belirlenir. Devlet tarafından tatmin edilmesi noktasında sunulması gereken en temel ihtiyaç “Sosyal Koruma” ihtiyacıdır. Ancak günümüzde maddi temelli olmayan özgürlük, adalet, eşitlik, yönetime katılım gibi ihtiyaçlar da önemli bir boyut kazanmıştır.

3.6. Kamu Hizmeti Alanı

Bireylerin toplum içindeki yaşantılarını sürdürme gerekliliğinden kaynaklı ihtiyaçları karşılamaya yönelik olarak gerçekleştirilen mal ve hizmet üretimi kamu hizmeti şeklinde ifade edilir. Bu bağlamda kamu hizmeti sunma amacıyla sergilenen çaba hem mal, hem de hizmet üretimini kapsar. Söz konusu kamusal ihtiyaçlar, tamamı piyasa tarafından ve piyasa şartlarında karşılanamayacak kadar kapsamlıdır. Söz konusu ihtiyaçların karşılanması piyasa şartlarından bağımsız bir şekilde güvenceye alınmalıdır. (Bulutoğlu, 2003: 14).

Kamu hizmeti üretimi ile ilgili olarak sermayenin, kamu hizmetine dönüşmesi sonrasında bu mal ve hizmetlerin de tekrar paraya dönüşmesi ve menfaat ile çıkarların maksimize edilmesi şeklinde gerçekleşecek döngü geçerli değildir. Kamunun parasal anlamda sermaye birikimi de yoktur, karı hiç düşünmez, hatta zarar dahi edebilir.

Şu halde kamu kesiminin hizmet sunumu ile özel sektörün hizmet üretimi kıyasladığında; kamu kesiminin amacının kamu yararı olduğu, hizmet sunulan kesimin vatandaş olarak kabul edildiği, hizmetlerin ise genel anlamda bedelsiz olduğu şeklinde özellik sıralanabilir. Özel kesim ise bireysel çıkarlarını düşünmektedir, amacı kar elde etmektir ve hizmet müşteriye sunulur.

3.7. Kamu Hizmeti Sunumunda Dönemsel Değişimler

Adam Smith tarafından savunulan piyasanın kendiliğinden “görünmez el vasıtasıyla” düzene gireceği “bırakınız yapsınlar” şeklindeki görüşü savunan klasik iktisadi görüşün 1929 buhranı ile son bulması neticesinde keynesyen iktisadi politikalar uygulamaya konulmuştur. Refah devleti ya da sosyal devlet olarak nitelendirilen bu uygulamalar ile devletin ekonomide aktif rol üstlenmesi savunuluyordu. Aynı zamanda sunulan hizmet anlamında devletten beklentiler de artmaktaydı. Bu dönemde sosyal hizmetler, alt yapı, sağlık, eğitim, bankacılık, enerji, ulaştırma, çevrecilik, tarım gibi alanlarda devlet politika belirleme yetkisine sahipti.

Devletin yükünün artması, hizmetlerin finansmanında zorlanması sonucunu doğurdu. Borçlanmalar artınca, kamunun faaliyet verimi sorgulanmaya başladı. Büyüyen devlet eleştirileri üzerine çekti. 1970'lere kadar yaşanan bu sürecin sorgulanmaya başlanmasının ardından 1980'ler ve 1990'lar ile birlikte neoliberal politikalar eğilimi ile yeni yönetim düşünce si sorgulanmaya başlandı. İşletme yönetiminin usul ve tekniklerinin kamuya uyarlanması ile başarının ve verimliliğin artacağı yönünde görüşler hakim olmaya başlamıştır.

1980 sonrasında yönetim zihniyetinde yaşanan değişimler, kamu hizmetine bakış açısını da değiştirmiştir. Kamu hizmetinin sunumunda, kapsamında, niteliğinde birçok değişim yaşanmıştır. Ayrıca karar alma süreçlerine hizmetten yararlananların da katılımı gerektiği şeklindeki düşünceler taraftar bulmaya başlamıştır.

3.8. Kamu Hizmetlerinin Görülme Usulleri

3.8.1. Emanet Usulü

Emanet usulünde hizmet idare tarafından sağlanmaktadır. Kamunun elemanlarının ve araç gereçlerinin kullanılması suretiyle kamu hizmeti sunulmaktadır. Hizmetin ayrı bir tüzel kişilik değil, bizzat devlet tarafından yürütüldüğü emanet usulü, devlet teşkilatlanmasının kendisini ifade etmekte olup, kamu hizmetinin devletin kendi eli ve imkanları ile yürütülmesi (Çakır, 2016: 29) demektir.

3.8.2. Müşterek Emanet Usulü

Müşterek emanet usulünde söz konusu kamu hizmetini idare, özel hukuk kişisi ile birlikte icra etmekte olup, hizmetin ifasından kaynaklı, doğması muhtemel zararları ve hizmetin ihtiyaç duyduğu sermayeyi üstlenmekte diğer bir ifade şekliyle devlet tarafından kurulmuş bir kamu hizmeti özel kişilere gördürülmektedir (Çakır, 2016: 29). Bu usulde özel hukuk kişisi ile idare arasında idari bir sözleşme yapılmaktadır. Sözleşmenin varlığı imtiyaz usulüne işaret etmektedir; ayırım ise sözleşmenin içeriğine göre anlaşılmaktadır.

Sözleşmede hasar ve zarar idare tarafından üstlenilmişse müşterek emanet usulü, fakat özel kişiye aitse imtiyaz usulü söz konusudur. Hizmetin ihtiyaç duyduğu sermaye devlet tarafından karşılanmaktadır. Özel hukuk kişininin katkısı bilgi birikimi ile emek ve beceri noktasında belirlemektedir. Çünkü özel hukuk kişisi hizmeti idarenin nam ve hesabına gerçekleştirmektedir. Müşterek Emanet usulü günümüzde kullanılmayan yöntemdir.

3.8.3. Ruhsat Usulü

İdarenin vereceği izin ile kamu hizmetinin özel hukuk kişisine (gerçek ya da tüzel) imtiyaz verilmeksizin gördürülmesidir. Sağlık ve eğitim hizmetleri, belediyelerin taşımacılık hizmetlerinin bu usül ile gördürülmesi mümkündür. Bu izin idarenin tek yanlı iradesi ile verilir. İdare ile özel hukuk kişisi arasında sözleşme yapılmaz. İdarenin hizmet üzerinde de geniş bir denetim ve gözetim yetkisi bulunmaktadır. Söz konusu kamu hizmetini sunan özel kişininin amacını kar elde etmek olduğu açıktır; ancak hizmetten yararlananlardan alınacak ücret idare tarafından belirlenmektedir.

3.8.4. İmtiyaz Usulü

Kamu hizmetinin, özel kişiler tarafından görülmesi usullerinden biri olan imtiyaz idarenin özel şahıs ile yaptığı hizmetin kurulmasını ve / veya belli bir süre işletilmesini, karşılığında yararlananlardan ücret almayı öngören bir yöntem olmakla birlikte modelde masraflar kar ve zarar imtiyaz sahibine aittir (Duran, 1982:322). İdarenin bir özel kişi ile yaptığı uzun vadeli bir idari sözleşme uyarınca belli bir kamu hizmetinin, sermayesi, karı, hasarı ve zararı özel kişiye ait olmak üzere özel kesimce kurulması, işletilmesi ya da daha önce kurulmuş bulunan hizmetin sadece işletilmesi usulüdür (Çakır, 2016: 29).

İmtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde 1924 Anayasası döneminde Danıştay görüşünün alınması ve TBMM'nin onayı şekil şartı iken, 1961 Anayasası ile Danıştayın imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkındaki yetkisi görüş bildirme olarak belirlenmiş TBMM'nin

“onaylama “yetkisi ise kaldırılmıştır. 1982 Anayasası ile imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında Danıştayın 2 ay içinde görüş bildirmesi gerekliliği hükme bağlanmıştır.

İmtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri yazılı şekilde hazırlanmış şartnamelere dayanır. Sözleşmeci şartları toptan kabul eder veya toptan red edebilir. İmtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hem hizmetin işleyiş koşullarını belirleyen şartname, hem de sözleşme kısmı olmak üzere iki kısım ihtiva eden karma işlemdir. İçeriği düzenleyici ve akdi nitelikte maddelerden oluşur. İdare sadece düzenleyici nitelikte olanları kendi tek yanlı iradesi ile değiştirilebilir. İdarenin bu yetkisini her zaman değil, yeni durum ve şartlarda kullanması mümkündür. Ayrıca bu durumda imtiyazcı öngörülemezlik (emprevizyon) ilkesi uyarınca eğer mali dengesi bozulduysa, düzeltilmesini idareden talep etme hakkına sahiptir. Ayrıca idare imtiyazcının zararını tamamen gidermek kaydıyla, kamu yararının gerektirdiği hallerde imtiyaz sözleşmesini tek taraflı olarak feshedebilir. İmtiyazın tüm tesisatı ile birlikte, bedeli karşılığında satın alınıp imtiyaz sözleşmesinin sonlandırılması imtiyazın geri alınması (rachat)da söz konusu olabilir.

PPP uygulamalarında imtiyaz ile PPP ilişkisi birbirine karıştırılmaktadır. Her imtiyaz bir PPP ‘dir, ancak her PPP bir imtiyaz değildir, başka şekillerde de PPP yapılabilmektedir. Kamu hizmeti imtiyazı, imtiyaz sözleşmesi olarak isimlendirilen tipik bir idari sözleşme ile verilmektedir.

3.8.5. İltizam Usulü

Önceden belirlenen bir bedel karşılığında kamu hizmetinin özel hukuk kişisi tarafından görülmesidir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde vergi toplamak amacıyla kullanılmaktaydı. Günümüzde kullanılmayan yöntemdir.

3.8.6. Yap İşlet Devret Yöntemi

Bir kamu hizmetine ait tesisin masraflarının özel müteşebbis tarafından karşılanmasını, kar elde etmek amacıyla kurulan hizmetin belli süreliğine özel şahıs tarafından işletilmesini ve herhangi bir bedel olmaksızın ilgili idareye devrini sağlayan yöntemdir. Yap- işlet-devret; belirli getiriye sahip olan bir projenin, özel şirket tarafından finanse edilmesi, belirli bir süre işletilmesi ve sürenin sonunda projenin sahibine devredilmesi yöntemidir (Demirci, 2000:1).

Kamu kurum ve kuruluşları (kamu iktisadi teşebbüsleri dahil) tarafından yaptırılması planlanmış, belirli faydası ve ona dayalı olarak belirli bir getirisi olan bazı yatırım ve hizmetlerin, projenin gerçekleştirilmesi için kurulacak sermaye şirketi tarafından sermaye ve finansman temini suretiyle yaptırılması, belirli bir süre işletilmesi ve bu işletme süresinde

projeden elde edilen gelirle sağlanan kredilerin, makul temettüsü ile sermayenin geri ödenmesi ve işletme süresinin sonunda ait olduğu kamu kurum ve kuruluşuna bedelsiz devredilmesi yöntemidir (Sempozyum, 1999: 2).

Az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde, büyük çaplı üretim tesislerinin veya alt yapı yatırımlarının hayata geçirilmesini sağlayacak uygulamalardır (Özer, 1989: 72). Özellikle gelişmekte olan ülkelerde alt yapı yatırımlarının özel sektör tarafından gerçekleştirilmesi için yeni bir model olarak yap- işlet- devret modeli ortaya çıkmış olup; Türkiye'nin bu modelle bir ölçüde yeniden tanışması 1984 yılına rastlamaktadır (Acar, 2009: 32).

1980'li yılların başında "özelleştirme" akımı ülkemizde de gündeme gelmeye başlamış, bazı kamu hizmetleri özel şahıslar tarafından görülmüş, başlangıçta itibariyle kanuni dayanaktan yoksun bulunan uygulamaların hukuki altyapıya kavuşturulması amacıyla bir dizi yasal düzenleme çıkarılmıştır (Sempozyum, 1999: 24). 1984 tarihli, 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu dışındaki kuruluşların elektrik üretimi, iletimi, dağıtım ve ticareti ile görevlendirilmesi hakkında kanun ile yasal bir çerçeveye oturtulmak istenmiş olup; söz konusu kanun elektrik üretimi dışında doğalgaz, metro, otogar gibi farklı alanlarda da kullanılmıştır (Günday, 2004: 239).

Ülkemizde kamu kurum ve kuruluşlarınca ifa edilen bazı yatırım ve hizmetlerin yap- işlet- devret modeli çerçevesinde yaptırılması 8.6.1994 tarihli, 3996 sayılı " Bazı Yatırım ve Hizmetlerin yap- İşlet- Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun" ile düzenlenmiş bulunmaktadır (Sempozyum, 1999: 13). YİD modeli 3996 sayılı Kanun 'un 3/a ve 94/ 5907 sayılı BKK'nın 3/b maddelerinde şöyle tanımlanmaktadır: "İleri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, yatırım bedelinin (elde edilecek kar dahil) şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal ve veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlara satın alınması suretiyle ödenmesidir (Yerlikaya, 2002:25).

3996 sayılı yasa bu tür uygulamaları topluca hukuki rejime kavuşturmak amacıyla çıkarılmışsa da yasanın uygulama sözleşmelerinin hukuki rejimine ilişkin hükmünün (m.5) anayasa mahkemesince iptalinden sonra yeniden bir hukuki belirsizlik ortamına girilmiştir (Sempozyum, 1999: 23).

Kamu hizmetlerinin görülmesi anlamında ülkemizde 1980'li yıllardan itibaren gündeme gelen bir uygulama olan yap- işlet- devret bir sözleşme tipi değil, sözleşme özgürlüğünün sağladığı serbestlik içinde, maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde

kullanılmak üzere geliştirilen bir finansman modelidir (Sempozyum, 1999: 11). Bu model ile yatırımcı, kaynak ihtiyacı olan kişiye ait arazi üzerinde taraflarca kararlaştırılan tesisi yapacak, belli bir süre işletecek ve sonra da diğer tarafa devredecektir (Sempozyum, 1999: 11).

Hizmetin sunumunda hızlı olunması gerektiği ve de devletin iktisadi açıdan yeterli olmadığını kamu hizmetleri özel şahıslara gördürülmeye başlanmıştır. Hizmet görülmesi ile ilgili kalite ve etkinlik esas olup; ayrıca hizmet ile alakalı denetim işlevi de devam etmektedir. Devletin bütçe imkanlarının ve kullandığı teknolojisinin yetersiz kaldığı durumlarda yap işlet devret modeli uygulanabilmektedir. Modelin ortaya çıkış sebebi esas olarak kamunun finansman sıkıntısıdır (Acar, 2009: 32.)

Günümüzde kamu hizmetlerinin kurulması ve işletilmesi konusunda birçok ülkede de yap-işlet- devret modelinden yararlanıldığı görülmektedir. Yap-işlet-devret modeli özellikle Fransa'da, özel hukuk kurumlarından esinlenerek geliştirilen bir imtiyaz sistemine dayanmaktadır (Sempozyum, 1999: 12).

YİD modeliyle yatırım projelerinin uygulanmasında birçok taraf vardır: ev sahibi ülke, projenin sahibi olan hükümet kuruluşu, borç veren kuruluşlar, sigorta kuruluşları, teknik, finansal ve hukuki danışmanlar, projeyi gerçekleştirecek olan şirket ve sponsor firmalar bu kuruluşlara örnek olarak gösterilir (Acar, 2009: 33.)

Hizmet yerli ya da yabancı özel şahıs tarafından gerçekleştirilebilir. Yerli şirketler sistemin işleyişi ile ilgili mevzularda daha çok hakim olduklarından, yabancı şirketlerin yerli ortaklar ile çalışmaları şanslarını arttıracaktır. Projenin gerçekleştirileceği ülke, ev sahibi olan ülkedir.

Ancak model hakkında tecrübe eksikliği ve yeknesak bir mevzuatın olmayışı gibi olumsuz etmenler modelin cezbedici yönünü zedelemektedir. Özellikle finansman sıkıntısı yaşayan gelişmekte olan ülkelerde başvurulabilecek bir yöntemdir. YİD modelinde belirli bir proje için teklif veren uluslararası bir konsorsiyumun projeyi tasarlaması, inşaat için gerekli finansmanı sağlaması ve garantiye alması, ev sahibi ülke nezdinde projeyi inşa etmesi ve sözleşmede belirtilen süre boyunca işletmesi söz konusudur (Acar, 2009: 33).

İç güvenlik, dış güvenlik, diplomasi, adalet hizmetlerini yerine getirmeye çalışan klasik zihniyet yerine, ilerleyen dönemlerde ihtiyaçların da çeşitlenip genişlemesi sonucu, hizmet görme konusunda yeni teknik ve yöntem arayışlarına girilmiştir. Çeşitlenen ihtiyaçlar kamusal alt yapı hizmetlerinin tesisine yönelik talebi de arttırmıştır. Özellikle hızlı nüfus

artışı ve teknolojik gelişmeler söz konusu ihtiyaçlara yönelik talep artışını da beraberinde getirmiştir. Bu durum finansman ihtiyacının karşılanması konusunda özel sektörden destek alınması hususunu gerekli hale getirmiştir.

Yüksek maddi kaynağa ihtiyaç duyan projelerin yerli finansman ile yapılabilmesi oldukça zor bir konudur. Günümüz koşullarında ülkemizin bu tarz büyük hacimli alt yapı finansmanlarını tek başına karşılaması imkan dahilinde görülmemektedir (Demirci, 2000:2).

Yap işlet devret modelinde sözleşme süresi 49 yılı geçemez, 49 yıl ile sınırlı tutulmuştur (Acar, 2009: 40). Projenin bedelinin belirlenmesi konusunda ise yetkili olan “YÜRÜTME” kanadı olup; baraj, arıtma tesisi, elektrik üretimi, kanalizasyon, köprü, haberleşme gibi büyük sermaye ihtiyacı hisseden ve oldukça gelişmiş bir teknolojiye ihtiyaç duyan yatırımların genel bütçeye fazla yük getirmeden karşılanabilmesi Yap İşlet Devret modeli ile mümkün hale gelmektedir (Özer, 1989: 72). Yap işlet devret modeli değişik ülkelerde, değişik adlar altında ve değişik şekillerde uygulanmaktadır: uluslararası yatırımlarda, Build-Operate- Transfer, Turkey Contracts, Turkey Operations adları altında kullanıldığı görülmektedir (Özer 1989: 74).

Yap işlet devret modelinin alt yapısını ve yasal çerçevesini oluşturan 1994 tarihli, 3996 sayılı “Bazı yatırım ve hizmetlerin yap işlet devret modeli ile yapılmasına dair kanun” un bazı maddelerinden bahsetmenin, söz konusu modelin yasal çerçeve ve dayanağının tespiti açısından yararlı olacağı kanısındayım (Acar, 2009: 40). Bu bağlamda ilgili maddeler (www.mevzuat.gov.tr - erişim: 08.02.2019):

Söz konusu kanunun 2. maddesinden bahsedecek olursak: Bu kanun köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, kongre merkezi, kültür ve turizm yatırımları, ticari bina ve tesisleri, spor tesisleri, yurtlar tema parklar, balıkçı barınakları, silo ve depo tesisleri, jeotermal, ve atık işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, yoğun trafiğe sahip karayolu, demir yolu ve raylı sistemler, gar kompleksi ve istasyonları, teleferik ve telesiyej tesisleri, lojistik merkezi, yeraltı ve yer üstü otoparkı, sivil kullanıma yönelik deniz ve hava alanları ve limanları, yük veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleri, kanal İstanbul ve benzeri su yolu projeleri, sınır kapıları ve gümrük tesisleri, milli parklar (özel kanunu olan hariç), tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarındaki yapı ve tesisler, toptancı halleri ve bunlara benzer yapı ve hizmetlerin yaptırılması işletilmesi ve devredilmesi konularında yap işlet devret modeli çerçevesinde özel şirketlerin görevlendirilmesine dair

usul ve esasları kapsamaktadır. Maddenin içeriği, hangi tür tesislerin yap işlet devret modeli kapsamında hayata geçirileceğini herhangi bir tereddüte imkan vermeyerek açıklamaktadır.

- ✓ *Madde 3:* Yap işlet devret modeli ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen, özel bir finansman modeli olup, yatırım bedelinin hizmetin devredildiği şirketin işletme süresi içinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesini ifade etmektedir. İleri teknoloji gerektiren ve yüksek finansman gereksinimi duyan yatırımlar yap işlet devret modelinin konusunu oluşturur.
- ✓ *Madde 4:* Bu kanunun 2. Maddesinde öngörülen yatırım ve hizmetlerin yap işlet devret modeli çerçevesinde sermaye şirketleri veya yabancı yabancı şirketler eli ile gerçekleştirilmesindeki usul ve esaslar, bu şirketlerde aranılacak özellikler, sözleşmelerin kapsamı, yatırım sonucu oluşacak mal ve hizmetlerin ücretinin belirlenmesine uygulanacak kriterler ve konuya ilişkin diğer ilkelere yer verilmek suretiyle Cumhurbaşkanınca yürürlüğe konulur.
- ✓ *Madde 7:* Yapılacak sözleşmelerde sermaye şirketinin veya yabancı şirketin yapım ve işletmesini üstleneceği yatırım ve hizmetin sürenin belirlenmesinde yatırım bedelinin (elde edilecek kar dahil) ve yatırım için sağlanan kredilerin geri ödeme süresi ile projenin maliyeti sermayenin miktarı ve işletme esasları dikkate alınır. Sözleşmelerin süresi 49 yıldan fazla olamaz. Madde ile 49 yıllık süre hükme bağlanmıştır.
- ✓ *Madde 9:* Bu kanuna göre özel kesim tarafından yapılan yatırım ve hizmetler sözleşmenin sona ermesi ile birlikte her türlü borç ve yükümlülüklerden arındırılmış bir şekilde, bakımlı ve işlevsel bir durumda bedelsiz olarak kendiliğinden idareye geçer.

Ülkemizde en eski yap işlet devret projesi, Galata-Pera arasında işletilen metro ulaşım sistemidir. Fransız mühendis Eugene Henri Gavand, 1871 yılında, metro tünelini inşa etmiş ve karşılığında 42 yıllık süre ile tünelin imtiyaz hakkını da Osmanlı İmparatorluğundan almıştır. Projenin ile ilgili olarak Temmuz 1872’ de İngiltere’de “The Metropolitan Railway of Canstantinople from Galata to Pera” adlı bir şirket kurulmuştur. Bu şirket 1874 yılı sonu itibariyle tamamlanmış bulunan projeyi 1900 yılına kadar işletmiştir. Daha sonra 1911 senesinde imtiyaz hakkı “Deraader Mülhakatında Galata ve Beyoğlu Beyninde Tahtelarz Demiryolu şirketi’ne” devredilmiştir. 1938 yılında Proje Türkiye Cumhuriyeti devleti tarafından 175.000 TL bedelle devredilmiştir (Demirci, 2000:8).

3.8.6.1. Yap işlet devret modelinin temel özellikleri

Belli maddeler ile özetlenebilir (Özer, 1989: 75-76):

1. Devlet ortak girişim kurulması ve yatırımın gerçekleşmesinde gerekli olan işlemlere katılmak için, kendisi ya da uygun göreceği bir kamu kuruluşu ortak girişime % 30 kadar ortak olabilir.
2. Projenin finansman ihtiyacının tümü yatırımcılar tarafından karşılanacaktır. Ancak sağlanan kredinin sorumluluğunu ortak girişim üstlenecektir ve devlet finansman planını onaylayacaktır
3. Ortak girişim projeyi sabit bir fiyat ve anahtar teslimi ile tamamlamakla yükümlüdür.
4. Devletin neden olduğu durumlar dışında gelişen nedenlerle yatırım maliyetinin artması durumunda, ortak girişim artan miktarı karşılayacaktır.
5. Proje planlanan ve programlanan süre içinde tamamlanamaz veya işletme dönemindeki herhangi bir aksamadan dolayı ara vermelerden kaynaklanan üretim eksikliği ya da üretim yapamama durumu söz konusu olursa, şirket ana borçlarını ödemek için ikinci derece fonlara başvurur

3.8.6.2. Yap işlet devret modelinin avantaj ve dezavantajları

2.8.6.2.1. Modelin avantajları

Avantajları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz (Acar, 2009: 34):

- a) Yeni ve ilave finansman kaynağı oluşturulması: Yap işlet devret modelinin en önemli yararı finansman imkanı olmasının yanı sıra yabancı sermayenin cezbedilip ülke sınırlarına çekilmesi açısından da önemlidir. Ayrıca kamu hizmetlerinin daha ileri teknoloji ve dolayısıyla daha az maliyet ile sunulmasını sağlar.
- b) Gelişmiş Teknoloji Transferi: Yabancı şirketler vasıtasıyla, ileri teknolojiye ihtiyaç duyan projelerin gerçekleştirilmesi halinde ülkeye ileri teknoloji girişi sağlanıp; aynı zamanda tesis kamuya devredilmeden konu ile ilgili eğitim programı verilecektir.
- c) Etkinlik: Özel kesime ait en fizibil projenin tespiti konusunda başarının artırılması ile, proje dizaynı konusunda etkinlik sağlanacaktır.
- d) Değerlendirme Ölçütü: Özel kesim tarafından gerçekleştirilen proje, kamu tarafından gerçekleştirilen benzer projeler tarafından kıstas olarak alınıp değerlendirmelerde kullanılabilir.

- e) Alt Yapı Yatırımlarında Kamu Payının Azaltılması: Model sayesinde devletin omuzlarındaki yük azalacak ve bu sayede bütçe konusunda bir rahatlama yaşanacaktır.

3.8.6.2.2. Modelin dezavantajları

Dezavantajlar ise aşağıdaki şekilde özetlenebilir (Acar, 2009: 35):

- a) Karmaşık ve uzun bir sürece ihtiyaç duyulması: Model ciddi anlamda kompleks bir yapıya sahiptir. Üzerinde anlaşmaya varılması gereken belgeler çok çeşitli olup; aynı zamanda çok sayıdadır. Bu durum zaman israfına ve maliyet artışına sebep olmaktadır.
- b) Yüksek maliyet: Modelin eleştirildiği ikinci husus, bütçe imkanları ile yapılan bir projeye göre daha büyük maliyet oluşturmasıdır.
- c) Politik ve ekonomik istikrara hassasiyet duyulması: Hizmetin gerçekleştiği ülkenin içinde bulunduğu durum, hizmeti doğrudan etkileyebilmektedir. Ayrıca hizmet devredildiği zaman; hizmet ile ilgili olarak tam anlamda bilgi sahibi hizmete zarar verebilmektedir.
- d) Girdap / Tayfun Etkisi: Projenin gerçekleştirilmesi sırasında taraflarda birinin alacağı bir kararın olumsuz etkileri her iki tarafı da etkilemektedir. Olumsuz etkiler projenin gerçekleştirilmesini güçleştirmektedir.

3.8.6.3. Yapı işlet devret modelinin amaçları

Belli bazı maddeler ile ifade edilebilir (Etçioğlu, 1997: 14-15):

- a) Kamunun altyapı projelerinde finansman sağlanması konusundaki yükünün azaltılıp, kamusal alanda verimliliği arttırmak.
- b) Projenin gerçekleştirileceği ülkeye, ilgili konuda tecrübe, bilgi birikimi ve teknoloji kazandırmak.
- c) Muhtemel dış borçlanmaya yönelik talebi sonlandırmak.
- d) Kamu sektörüne toplam kalite standartlarına ulaşabilmesi konusunda yardımcı olmak.
- e) Kamu kesiminin ekonomik yaşamdaki payını azaltmak.

3.8.6.4. Yapı işlet devret modelinin başarısını etkileyecek faktörler

Söz konusu faktörler aşağıdaki gibidir (Acar, 2009 :43):

- a) Yasal çerçevenin oluşturulması.
- b) Projenin finansal açıdan yapılabilir olması.

- c) Politik istikrarın olması.
- d) Projeyi gerçekleştirecek şirketlerin deneyimli ve güvenilir olması.
- e) Aynı şekilde söz konusu şirketlerin kaynak yeterliliğine sahip olması.
- f) Teklif sürecinin açık ve net olarak gerçekleştirilmesi.
- g) Projenin önceliğinin belirlenmesi.
- h) Projenin uygun maliyetle ve zamanında tamamlanabilmesi
- i) Rasyonel fizibilite çalışmaları
- j) Ülkenin siyasi istikrarı.

3.9. Yeni Kamu Hizmeti

Günümüz dünyasında klasik yönetim düşüncesine hakim olan katı hiyerarşiye dayalı bürokratik sistemden özel sektördeki işletmecilik düşüncesini örnek alan bir yönetim mantığına doğru bir evrim söz konusudur (Ayhan, Önder, 2017:19). Geleneksel yaklaşımda ayrı bir yeri bulunan Weber 'in katı bürokrasinin zamanla çözülmesi ve bu tarz yönetimden uzaklaşma söz konusudur (Eryılmaz, 2010: 16). Kamu yönetimi disiplininde yaşanan önemli değişimin neticesi olarak bugün, İçinde bulunduğumuz dönemde hesap verilebilirlik ve yüksek performansı hedef alan, verimliliği daha da arttırma çabası içinde olan, kalite kaygısı güden hizmet sunma yaklaşımı benimsemektedir (Genç, 2010: 146).

Bürokrasi modeline göre inşa edilmiş klasik yönetimin yerine sorumluluk sahibi, vatandaşın beklentilerini dikkate alan, özel sektör yönetim usullerini benimseyen bir yönetim modeline doğru geçiş yaşanmaktadır (Genç, 2010: 148). Osborne ve Geabler'in de dediği gibi kürek çeken ve vatandaşın hizmet eden tarzda politikalar üreten devletin inşası gerçekleştirilmelidir (Genç, 2010: 146). Bu yeni düzende kamu hizmeti sunumundaki güçlü yönler ve aksaklıklar göz önünde bulundurularak Denhardt "Yeni Kamu Hizmeti" modeli geliştirilmiştir. Haklar, demokrasi, performans ölçümü bu yeni modelde oldukça önemlidir (Denhardt ve Denhardt, 2001: 393).

Yeni kamu hizmeti yaklaşımı, Yeni kamu İşletmeciliğinin bir eleştirisi olarak, 1980'li yıllarda OECD ülkelerinin bir bölümünde ortaya çıkmıştır (Kaya, 2017: 750). Devletin kıt kaynaklar ile daha iyi kamu hizmeti nasıl sunulur sorusuna cevap aradığı dönemde şekillenen düşüncedir (Rizvi, 2007: 78).

Zamana ve şartlara bağılı olarak devletin kamu hizmetinin tesisinde ve icrasında başrol aldığı yapı değişime uğramış ve içinde bulunduğumuz dönemde kamu hizmetinin sunumunda pek çok grup, kamu hizmetinin sunum sürecine dahil edilmiştir. Süreç yeni kamu işletmeciliği olarak ifade edilebilecek bir düzenin varlığını ortaya çıkarmıştır. Piyasa mekanizmasına uygun bu yapıda hesap verilebilirlik, verimlilik artışı, gibi konular oldukça önemli olmasına rağmen aralarındaki ilişkinin nasıl olacağı belirsizdir (Kelly, 2005: 76). Yeni sağ politikalar, kamu hizmetine yönelik beklenti ve talep boyutunda yaşanan değişim, yönetim ve sivil toplum hareketleri, bilgi teknolojilerinin hızla yaygınlaşması gibi sebepler mevcut durumun ve yönetim anlamında yeni durumun tesisinde asıl önemli olan sebepler olarak gösterilebilir.

Weber'in bürokrasisinde ağır merkezîyetçi yapı eleştirilmiş, klasik yapıdan, post bürokratik yapılanmaya doğru bir değişim yaşanmıştır. Weber 'in bürokrasi yaklaşımının eleştiri süzgecinden geçirilmeye başladığı günlerden bugüne kadar hep daha iyisini ortaya koymak adına verilen mücadeleler neticesinde ortaya çıkan yaklaşımlardan biri olmuştur YKH yaklaşımı. Katılımı önemseyen YKH yaklaşımına göre günümüzün modern devletinde kalitelinin ön plana çıktığı hizmet anlayışı vurgulanmaktadır (Sezer, 2008: 148). Geleneksel öğretinin etkileri gün geçtikçe azalmış, önceki dönemlere göre daha profesyonel bir tutum sergilenmiş, özel sektör yönetim usul ve teknikleri benimsenmiştir. Hiyerarşik yapının yerine desentralizasyona dayalı, eşitliği ön plana alan yapı almıştır (Boyle, 1995: 44).

Yeni kamu hizmeti; yeni kamu işletmeciliği ve kamu tercihi teorisi gibi akımlardan hem teorik hem de pratik açıdan etkilenmiştir ve de devletin, vatandaşın sorunları ile hem hal olup, uyum gösterdiği ölçüde demokratik bir ortamın oluşacağı fikrini savunur. Yeni kamu hizmeti hem teorik, hem de pratiğe dayalı pek çok yenilikçi çalışmadan etkilenmiştir (Genç, 2010: 150). Yöneticilerin sahip oldukları otoritelerini yönetilenler ile paylaştıkları, vatandaşın vatandaş olarak görüldüğü, karşılıklı işbirliği ve güven duygusunun geliştiği bir ortamın varlığını önemser ve böyle bir ortamın nasıl inşa edileceği konusu üzerinde durmaktadır. Yeni kamu hizmeti demokratik anlamda katılım ve vatandaşlık konularını kamu hizmetinin özü olarak kabul etmektedir (Genç, 2010: 151). Neticede öncelikle ihtiyaçları tespit edecek olan ve söz konusu ihtiyaçlardan yararlanacak olan vatandaşlardır. Yeni Kamu Hizmet yaklaşımı Yeni Sağ ve neoliberal politikalardan etkilenmiştir. Bu yeni düzenin yeni yöneticilere ihtiyaç duyacağı gerçeği de göz ardı edilmemelidir.

Vatandaşın sadece kamu sektörünün sunduğu kamu hizmetlerinin “ tüketicisi” olarak görülmesi yeni kamu hizmeti anlayışı açısından uygun bir yaklaşım olarak kabul edilemez. Devletin kendisinden beklenen etkinliği gerçekleştirip hizmetin niteliğindeki kaliteyi

sağlayabilmesi için vatandaşın tercihlerini önemseyen demokratik yapının tesisi gerekmektedir. Kamu hizmetini sahip olduğu hedefler göz önüne alındığında konu daha iyi anlaşılabilir olacaktır. Bu hedefler, müşteri memnuniyeti, çalışan kesimin memnun edilmesi, kaynakların israf edilmeden ekonomik bir şekilde kullanılmasıdır (Eren, 2002: 64). Böylelikle hem demokratik ortamın tesisi sağlanacak, hem de kalite beklentisi dikkate alınmış olacaktır.

Her ne kadar Yeni Kamu Hizmeti, Yeni Kamu İşletmeciliğinin etkisi altında kalsa da, YKİ'den ayrıldığı noktalar da mevcuttur. Örneğin; Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının girişimcilik duygusunun etkisi ve tesiri ile hizmetten istifade edenleri müşteri olarak nitelenmesine karşılık, YKH kamu yararı kavramının ve demokrasi unsurunun göz ardı edileceği çekincesi ile bu yaklaşımdan ayrılır. YKH devletin küçültülmesi gerektiğini savunmaktadır ancak kamu hizmetlerinin zamanla artan oranlarda özel kesim tarafından görülmeye başlaması hesap verilebilirlik ve şeffaflık kavramlarını zedeleme ihtimali bulunmaktadır. Yeni Kamu Hizmetine göre YKİ gerekli fakat eksik bir usuldür.

Amaç yönetim anlamındaki reformların sadece ekonomiyi iyileştirilmesi, geliştirilmesi değil; politik, sosyal, idari yapının da yeniden reformize edilmesidir. Açık sistemlerin çevresi ile uyum içinde olan sistemler olduğu kabul edildiğinde, kamu yönetiminin de açık sistem olarak çevresine duyarsız hareket edemeyeceği bir gerçektir. Dolayısıyla reformcu uygulamalar ile çevresinde yaşanan değişimlere tam manada ayak uydurabilme yeteneğine sahip idari bir teşkilat yapısının tesisi açısından “etkinlik” kavramı da özellikle YKH tarafından önemle üzerinde durulan kavramlardan biri olmuştur. Bu tarz yenilikçi düşünceler ışığında Geleneksel Kamu Yönetimi dönüşmekte adeta güncellenmektedir.

3.9.1. Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımının Tarihçesi

İlk olarak insanların toplu halde yaşamaya başlaması, sonrasında nüfusun giderek artması, sosyal toplulukların giderilmesi gereken ortak gereksinimlerini doğurmuştur. Zamana ve şartlara bağlı olarak da söz konusu ihtiyaçlar artmış, şekillenmiş ve bu ihtiyaçların karşılanması anlamındaki etkinlikler de yine ihtiyaçlarla paralel bir şekilde giderek karmaşık bir hal almıştır. Geleneksel kamu yönetimi ve sahip olduğu bürokrasi düşüncesi yerini yeni düşüncelere bırakmıştır. Bu yeni düzende mümkün olduğunca işlem ve faaliyetlerin özel kesime, piyasaya bırakılması, devletin ise özel sektörün giremediği alanlara dahil olması istenmiştir (Ütük, 2015: 50).

Yönetim ve siyaset disiplinlerinin birbirinden ayrılıp kamu yönetiminin ayrı bir disiplin olarak kabul edildiği yıllardan itibaren en iyi olan yönetim usul esas ve teknikleri üzerinde çalışmalar yapılmış; hizmetin icra ve ifasından sorumlu olanlar tarafından söz konusu hizmetin hangi nitelik ve kriterlere sahip olması gerektiği gibi konular tartışılmış üretilen her bir yaklaşımın başına “Yeni” ifadesinin eklenmesi ile birbirini destekleyen, eleştiren ve birbirine alternatif olarak kullanılabilir görüşler türetilmiştir. YKH de bu yaklaşımlardan biridir. Bürokrasi zamanla, hizmetin sunulacağı vatandaşlara hizmet götürmekten ziyade, israf eder hale gelmiştir (Sayılıoğlu, Arı, 2003: 139-140).

Yeni kamu hizmeti Denhardt't ve Denhardt't tarafından çalışılıp geliştirilen bir konudur. Buna göre vatandaş kamusal politikaların oluşmasına katılmalıdır (Denhardt, vd. 2009:1270). Denhardt ve denhardt yeni kamu hizmetini temelinde ussal tercih düşüncesi yatan Geleneksel yönetim düşüncesi ve yeni kamu işletmeciliği karşısında önemli ve uygulanabilir bir seçenek olarak görmüştür (Denhardt, Denhardt, 2003: 26).

Geleneksel kamu yönetiminin bir eleştirisi olarak ortaya çıkan Yeni Kamu İşletmeciliğinin bir alternatifi olan YKH'nin her iki görüşten de farklı yönleri bulunmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi hizmet alanları yani sunulan hizmetten yararlananları; hizmet alan kesim olarak değerlendirirken; yeni kamu işletmeciliği müşteriler olarak nitelendirir oysa YKH vatandaşlar olarak isimlendirir. Kamu hizmetlerinin sunumunda işleyişin piyasa koşullarına bırakılması ile tarafsızlık ve eşitlik ilkelerinin yerini, karlılık ve ekonomik olma gibi ilkeler alacaktır (Yılgör, 1999: 12-13).

Yeni Kamu Hizmeti toplumdaki tüm bireylere vatandaşlık bilinci kazandırmak ister (Kaya, 2017:752). Yeni Kamu İşletmeciliğinin en büyük arzusu girişimcilik güdüsüyle devletin faaliyet alanını daraltmak iken YKH ise kamuya sunduğu hizmetler ile toplumun genel menfaatlerine katkı sağlamaktır.

Geleneksel kamu yönetiminin ilke ve esaslarını eleştiri yağmuruna tutan, YKİ ve YKH, neoliberal politikaların etkisinde gelişen, 1970'lerde yaşanan petrol krizi ve kamu harcamalarının artışı ile keynes'in geliştirdiği sosyal refah devletinin sorgulanması sonucunda ortaya çıkan yaklaşımlardır. 1980'lerde “Yeni Sağ” taraftarları yükselişe geçmiş iktisadi alandan başlayarak devleti küçültmeye yönelik düşünceler ağırlık kazanmıştır. Geçmiş dönemlerde egemen role sahip olan devlet yaşanan değişim sonucu büyük oranda değişmek zorunda kalmıştır (Kaya, 2017: 748). Küreselleşmenin de etkisi ile bu tarz uygulamalar Dünya ekseninde hızla yayılmıştır. İşletmecilik mantığı ile hareket eden “KAMU” inşa edilmek istenmiştir. Thatcher, Reagan ve Özal bunun en güzel örnekleridir.

Kamudan ziyade özel sektöre ağırlık verilmesini esas alan görüş bu dönemlerde destek bulmuş ve Osborne ve Geabler'in dediği gibi "dümen tutan devlet" zihniyeti geliştirilmiştir. Çalışanların sadece mevcut kuralları uyguladıkları, katı bürokratik düzenin var olduğu sistem zamanla görevlilerin inisiyatif kullanıp daha başarılı çıktılar elde edebildikleri, sorumluluk üstlenebildikleri, esnek idari yapılar tesis edilmiştir. Bu düzen dünya üzerinde de OECD ve Dünya Bankası gibi oluşumlar tarafından desteklenmiştir.

Yeni kamu yönetimi argümanı üzerinde şekillenen ve inşasını Yeni Kamu İşletmeciliğinin eleştirisi üzerinde kuran yeni kamu hizmeti vatandaşa sadece kurallar dikte eden devleti değil demokrasi ve vatandaşlık kavramlarını ön plana çıkaran, vatandaşın taleplerini ve sivil toplumu önemseyen ve de katılımcılığı savunan devleti tasvir eder (Genç, 2010: 158). Perry' e göre kurumsal anlamda reform hareketleri ile vatandaşlık kurumu ve katılımcılık oluşan yeni düzende güçlendirilmelidir (Perry, 2007: 8).

Yeni kamu hizmeti yaklaşımına göre, aynen özel sektörde olduğu gibi çalışanların kendilerini geliştirip, alanlarında uzmanlık kazanacakları ve böylelikle kurumsal performans düzeyini yükseltebilecekleri bir ortam da hazırlanmalıdır. Böylelikle çalışanlar aidiyet duygusu içinde kolayca motive olup hem kendilerinin hem de örgütlerinin başarı düzeylerini yükseltebileceklerdir.

YKH yaklaşımına göre çalışanların arasında olması gereken işbirliğinin yanı sıra hizmeti sunan ve hizmetten yararlananlar arasında da işbirliğinden yanadır. Sonuç olarak kamu politikalarının sadece hükümetler tarafından belirlenmesi fikrine sıcak bakmamaktadır. Tarihsel süreç içerisinde devlet ile vatandaş arasındaki ilişkilerde kopukluk olduğu bir gerçektir (Sezer, 2008: 158). Vatandaşlık bilincinin gelişmemesi, özgürlüklerden yeterince haberdar olunamaması, halkın yönetim süreçlerinde var olma isteklerinin sınırlı oluşu bu sonucun doğmasında etkili olmuştur (Sayılıoğlu, Arı, 2003: 94).

YKH, demokrasi, insan hakları, kamu yararı üzerinde şekillendiği için; ilk olarak önemseddiği konu ' insan faktörüdür'. Nitekim hizmet, insanlar için ve yine insanlar tarafından sunulmaktadır.

	Geleneksel Yönetimi	Kamu	Yeni Kamu İşletmeciliği	Yeni Kamu Hizmeti
Vatandaşa Bakış	Temsil konumundadır	edilen	Müşteri konumundadır	Hizmet Sahibidir
Görevlilerin konumu	Görevliler sahiptir		Birer işletmecidir	Hizmetkardır
Bürokratik Yapı	Bürokrasi hakimdir		Bürokrasi eleştirilir	Bürokrasi topluma hizmet eder
Vatandaşın tutumu	Vatandaş pasiftir		Aktiftir	Aktiftir
Yönetim Yapısı	Yönetimde esastır	gizlilik	Şeffaflık esastır	Hesap verilebilirlik esastır
Görevlilerin Statüsü	Memuriyete dayanır		Performans ön plandadır	Halka karşı sorumluluk
Kamu yararı	Kamu yararının çerçevesi tarafından çizilir	yararının yasalar	Kişisel çıkar esastır	Kamu yararı esastır
Temel İlkeler	Rasyonellik		Etkinlik, verimlilik,	Kamu yararı, katılım kalite
Kamu Görevlilerinin Sorumluluğu	Siyasilere sorumluluk	karşı	Müşterilere karşı sorumluluk	Halka karşı sorumluluk
Aktörler	Kamu ile özel sektör ayrımı vardır		Devlet dümen tutmalıdır	Yatay ilişki
Kamu Politikalarına katılım	Devlet Karar vericidir		Devlet ulaştırıcıdır.	Tüm aktörler karar vericidir

Çizelge 3.1. Yaklaşımların Karşılaştırmalı Analizi

Kaynak: (Kaya, 2017: 754)

YKH yaklaşımı süregelen tartışmalar ışığında şekillenmiş ancak literatürde tam anlamıyla kendisine bir yer edinebilmek yerine yönetim yaklaşımına temel oluşturmuştur. Yönetişim, devlet- sivil toplum- özel sektör ortaklığını savunur. Sivil toplumun sisteme dahil edilmesi, YKH ile yönetim yaklaşımının ortak noktasıdır. Söz konusu yaklaşıma göre devlet- sivil toplum- özel kesim ortaklığı ile belirlenen politikalar meşruiyet kazanmaktadır. Ayrıca yönetişimin ilkeleri olarak kabul edilen açıklık, şeffaflık, hukukun üstünlüğü, hesap verilebilirlik ve katılımcılık gibi değerler YKH tarafından da önemsenmektedir.

3.9.2. Yeni Kamu Hizmetinin Temel İlkeleri

Paul LIHGHT 'ın, kamu yönetimi bölümünden mezun olanlar üzerinde yaptığı çalışma konuya ilişkin ilk çalışma örneklerindedir (Genç, 2010:152). Bu çalışmada kamu hizmeti sunumunda devlet dışındaki aktörlerden de bahsedilmektedir. Çalışmaya göre hizmetin sadece devlet tarafından sunulması kamu yönetimi mezunları için çok cazip gelmemektedir. Ayrı yetenek ve beceriye ihtiyaç duyan hizmetler de mevcuttur.

Yeni kamu hizmeti yaklaşımına göre devlet vatandaşın menfaatini koruyarak, ihtiyaçlarını giderecek hizmet sunmaktadır. Sadece “idare” görevi ile sınırlı kalmamalı grupların çıkarlarını da korumalıdır. İdare etmek yerine hizmet etmek mantığı benimsenmeli; devlet tüketiciye, müşteriye değil, vatandaşa hizmet etmelidir (Denhardt ve Denhardt, 2003: 42).

Bu yeni Kamu İşletmeciliğinin benimsediğinden farklıdır. Denhardt ve Denhardt; Yeni kamu hizmeti yaklaşımın kabul ettiği diğer değerler arasında; hesap verilebilirliğin önemli bir şey olduğu, insanın oldukça değerli ve önemli bir varlık olduğu, kamu hizmeti sunmanın girişimcilik olmadığının önemle üzerinde durulmalıdır.

Yeni kamu hizmeti yurttaşlara yardım etme amacıyla olmalıdır, sorunlara yönelik çözüm önerileri sunmalı ve geleneksel kamu yönetiminin dar kalıplarından sıyrılmalıdır. Demokratik ortamın tesisi için çaba sarf etmelidir. Müşteri değil, vatandaş odaklıdır. Yeni kamu hizmeti yaklaşımı, vatandaşlığı bireyin siyasal sistemi etkileme kapasitesi olarak tanımlamaktadır (Denhardt, Denhardt, 2003: 27). Kamu politikaları politik düzene politik düzene yön veren farklı grupların etkileşimi ile belirlenmelidir. Devlet kamusal alanda politikaları sevk ve idare eden, yöneten, idare eden, boyutun ötesinde vatandaşa hizmet sunma faaliyetini yerine getirmelidir. Bu bağlamda Denhardt ve Denhardt; müşteri ve vatandaşın farklılığına vurgu yaparak; müşterilerin toplumsal olmayan bireysel arzularının giderilmesini, vatandaşların ise ortak yararın giderilmesini tercih ettiğini dile getirir (Denhardt, 1997: 2).

Kamu hizmeti bürokrasi ve siyaset tarafından ortaya çıkarılabilen bir potansiyel çıktı değil, kamu yararını sağlayıp, halkın menfaatlerini korumak amacıyla oluşturulan asıl gayedir. Kamu yararı ve kamu hizmeti arasında tutarlılık olmalıdır. Kamu hizmetlerinin sunumunda asıl amaç kamu yararının sağlanabilmesidir Kamu yararı ise kamu hizmeti sunulduğu sırada yapılacak eylem ve faaliyetlerden kimsenin zarar görmemesi veya en az zararı yaşamasıdır (Öztekin, 2002: 94).

Yeni kamu İşletmeciliğinde sergilenen girişimci tavrın aksine, yeni kamu hizmeti yaklaşımında hizmetten yararlanıcılara “tüketici” tavrı ile muamele edilmelidir. Sunulacak hizmet anlamında halkın talep ve beklentilerinin artması devleti bu şekilde davranmaya yöneltir (Sezer, 2008:147). Müşterinin yegane amacı, kendi çıkarları uğruna hareket edip bu konuda maksimizasyonu sağlamaktır. Oysa vatandaşın sahip olduğu birtakım haklarının yanı sıra yükümlülükleri de bulunmaktadır ; ki vatandaş politik düzeni etkileyebilir. Nitekim devlet vatandaşın ihtiyaçlarını gidermeye yönelik faaliyet sergilemektedir. Bir talebin ihtiyaç olarak hissedilip, kamu hizmetlerine dönüşmesi yasal bir süreçtir. Kamu hizmetinin sunumunda mevzuata uygunluk göz önünde bulundurulduğunda bu süreçte hizmetin ifasından sorumlu olan hesap verme yükümlülüğünü hem mevzuata uygunluk hem de kamu yararı amacı güderek çıkarlara hizmet etme açısından göz önünde bulundurulmalıdır.

Nitekim kamu hizmeti devletin varlık sebebi ve idarenin yapmakla yükümlü olduğu faaliyet olarak nitelendirilebilir (Giritli, Akgüner, 1987: 27).

Ayrıca yeni kamu hizmeti, hizmet sunan ve hizmetten yararlananların istişare içinde bulunabildikleri bir ortamın gerekliliğine işaret eder. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki ilerlemeler bunu zorunlu kılmaktadır (Sezer, 2008:148) Hizmet sunanların hizmeti sundukları kesimin dilek ve isteklerine, beklenti ve taleplerine duyarlı olması gerekmektedir. Kaliteli hizmet günümüz toplumlarında halkın en önemli beklentilerindendir (Sezer, 2008: 150). Halkın taleplerine duyarlı olan yönetimler ile demokratik anlamda katılım da sağlanmış olacaktır. Bu durumun verimlilik ve etkinlik unsurlarına katkısı büyüktür. Bu durum sunulan hizmete yönelik güven duygusunu da arttırmaktadır. Devletin, YKH anlayışına uyarınca taraf tutmayan, sorumluluğunun bilincinde, bir tavır sergilemesi gerekmektedir. Değişen dünyada toplam kalite yönetimi fikrinin de yaygınlaşması ile birlikte müşterinin kaliteyi ucuza elde etme talebi sürekli olduğundan örgüt yapıları ve yönetimler de sürekli kendilerini geliştirme faaliyeti içinde olacaklardır (Yayman, 1997:143).

Sonuç olarak Yeni kamu hizmeti de kamu yönetiminde yaşanan değişimi açıklamaya çalışmaktadır. Yeni kamu hizmeti “vatandaşın” ihtiyaç duyduğu kamu hizmetlerini gerçekleştirme konusunda etkinlik ve verimliliğe kıyasen kamu yönetimi ve demokrasi kavramlarına öncelik verilmektedir. Bu nedenle yaklaşıma göre vatandaşlık kavramı güçlendirilmesi gereken bir husustur. Kamu hizmeti piyasaya sunulan özel mal ve hizmetlerden oldukça farklıdır. Hizmeti sunan kamu görevlisidir. Hizmet sunumunda gerekli olan kamu malları üzerinde özel mülkiyet kurulamaz, ayrıca kamunun mal edinme yöntemleri de farklıdır. Bunun en güzel örneği ise kamulaştırmadır. Kamu hizmeti sunma devletin ortaya çıkışının ve var oluşunun en önemli sebeplerindendir. Kamu görevlisinin sunduğu hizmetin kapsamını genişletmek kısıtlamak ya da hizmeti ortadan kaldırmak mümkün değildir. Kamu hizmetini sunumuna yönelik esas ve usuller kanunla belirlenmiştir.

Piyasa koşullarından bağımsız, serbest üretim ağının dışında birtakım toplumsal ihtiyaçlar, devlet tarafından yürütülen faaliyetlere dönüşür. Sonrasında kamu tercih hakkı kendisine ait olmak üzere kamusal ve özel yöntemler arasında seçim yaparak söz konusu işlevleri icra eder. Genel ve ortak ihtiyaçların hizmet haline dönüşmesi hukukun yani yasa koyucunun iradesine bağlıdır. Yasamanın sahip olduğu bu yetkiyi, KHK’lar ile yürütme organı ile de paylaştığı söylenebilir. Devlet bu konuda iradesini hukuk sisteminden alır. Hukuk ve kamu

gücü birbirlerini destekler şekilde varlıklarını devam ettirirler. Gelişen ve değişen dünya her geçen gün yeni ihtiyaçlar etrafında şekillenmektedir.



4. KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI

4.1. Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Tanımı ve Kavramsal Çerçevesi

Dünyanın çeşitli ülkelerinde merkezi ve yerel yönetim gelirlerinde yaşanan ciddi azalma, bununla birlikte giderlerde görülen hızlı artış ve kamu hizmetlerinin kalitesini yükseltmeye yönelik talepler, kamu hizmetlerinin özel sektör ile işbirliği içinde yürütülmesi sonucunu doğurmuş ve Kamu Özel Ortaklığı modeli 1990' lı yıllardan itibaren bütün dünyada hükümetlerin kilit uygulama araçlarından biri haline gelmiştir (Ün, 2014: 28).

Kamu özel sektör işbirliği (Public Private Partnership, PPP, KÖİ) olarak adlandırılan bu model daha önceki uygulamalardan farklıdır. Kavram genel ve kapsayıcı bir içeriğe sahiptir. KÖİ, unsurları ve yapısı bakımından üzerinde görüş birliği bulunması oldukça zor olan bir kavramdır. Bu kavramın ne olduğu halen kesinliğe kavuşturulamamıştır. (Gökyurt, 2018: 9-10). Bu kavram ile ilgili olarak literatürde hala net bir tanım olmamakla birlikte idarenin ve özel hukuk işletmelerinin sahip oldukları farklı güç, kaynak ve niteliklerini kullanarak uzun süreli bir sözleşme ilişkisine dayalı olarak oluşturdukları işbirliklerinin varlığının söz konusu olduğu durumlarda kamu özel sektör işbirliğinden bahsedilir (Leitfaden, Funken a.g.e., s.13; Aktaran; Güneş, a.g.m. s.58).

Genel anlamda kamu özel işbirliği (KÖİ) bir sözleşmeye dayalı olarak yatırımların ve sunulacak hizmetlerin, maliyet, risk ve getirilerinin, kamu sektörü ile özel sektör arasında paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesini ifade eder. Başka bir tanımda ise : biri kamu, diğeri özel sektörden olan iki tarafın da kendilerinden bir şeyler kattığı ve yapacakları faaliyetlerden doğacak sonuçlar hakkında ortak sorumluluk üstlendikleri ve risk paylaşımına dayanan belirli süreli bir ilişki biçimi olarak ifade edilebilir (Gökyurt, 2018 :11).

Bu yöntemi diğer yöntemlerden farklılaştıran en önemli özellik, özel sektör ve kamu işbirliğinin yalnızca inşaat aşamasında değil, tesisin işletilmesi aşamasında da devam etmesi ve özel kesimin yeteneğinden maksimum derecede faydalanılmasıdır.

KÖİ başlangıçta, ülkelerin alt yapı yatırımlarının karşılanması için ihtiyaç duyulan finansmanı sağlamak üzere başvurulan bir yol olarak görülürken, günümüzde özel sektörün verimli yatırım ve işletmecilik becerilerinden yararlanılacağı, kamunun ise yatırımların koordinasyonu, genel planlama, denetleme ve politika belirleme gibi alanlarda yoğunlaşmasının sağlanacağı bir model olarak kabul edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2016: VII).

Dünyada ve ülkemizde Kamu Özel Ortaklığına ilişkin yeknesak bir tanım bulunmamakla birlikte en çok kullanılan kavramların başında Public Private Partnerships (PPP), Kamu Özel İşbirliği (KÖİ), Kamu Özel Ortaklığı (KÖO) gelmekte olup; ancak kavramın tanımına ilişkin literatürde fikir birliği bulunmamaktadır (Gürkan, 2014: 56).

Kamu Özel Ortaklığı birçok bakımdan imtiyaz, müşterek emanet, yap- işlet- devret, ortak girişim, finansal kiralama, eser yaptırma, özelleştirme, kurumsal sosyal sorumluluk ve tedarik projeleri usullerinden farklılık göstermektedir (Gürkan, 2014: 57). Ülkemizdeki KÖİ projelerine ilişkin gelişmeleri açıklayan ilk yayın olan “Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarına ilişkin Gelişmeler “ isimli rapor Kasım 2012’de çıkarılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2016: VII).

En kısa tanımı ile devletin yapmak zorunda olduğu alt yapı yatırımlarını, özel kesimin yapması anlamına gelen kamu özel ortaklığı modeli “dümen tutan devlet” anlayışının yansımalarından olup, kamu hizmetlerinin sunulmasına devlet tarafından özel hukuk kişilerinin ortak edilmesi olarak tanımlanabilir (Gürkan, 2014:1). Model ile hizmeti bire bir sunan, işleten devletten; hizmeti yakın gözetimi altında bulunduran ve denetleyen devlete geçilmektedir. Hizmetin kontrolü devlet tarafından sağlanmaktadır. Hizmetin; alanında uzmanlaşmış, deneyimli eller tarafından üretilmesi maliyeleri azaltıp, verimliliği arttırmaktadır.

PPP (Public Private Partnership) kavramının açılımı Türkçe olarak incelenmek suretiyle kamu özel ortaklığının tanımına ulaşılabilir. “Public” yani “kamu” kelimesinden anlaşılması gereken kamu kurum ve kuruluşlarıdır. Kamu kurumları ise, yerel kurumları ve kamu vakıflarını kapsayan üst bir kavramdır. “Private “ yani “Özel” kelimesi ise özel sektörü kast etmektedir. Özel sektörden kasıt ise, kamuya ait olmayıp özel olarak hizmet veren şirket ve holding gibi kuruluşlardır. Ortaklık, istenen kamu politikası sonucuna ulaşabilmek için kamu ile özel kesim arasında görev ve risk dağılımı ilişkisini kast etmektedir (Ersöz, 2010:4).

Doktrinde yer alan tanımlamalara şu örnekler verilebilir:

Kamu Özel Ortaklığı; “bir kamu tüzel kişisi ile bir özel hukuk kişisi arasında akdedilen uzun süreli öyle bir sözleşmedir ki, özel hukuk kişisi bir kamu hizmetinin yürütülmesi için gerekli olan tesisin inşası, onarımı, bakımı ve hizmete elverişli halde bulundurulmasını ve kamu tüzel kişisi de bunun karşılığında özel hukuk kişisine her yıl belli bir miktar para ödemeyi taahhüt eder” (Gözler, Kaplan,& Gürsel, 2013: 464).

Kamu özel ortaklığı; “bir projenin tasarımı finansmanı, yapımı ve işletilmesi ile mevcut bir yatırımın yenilenmesi, kiralanması, geliştirilmesi ve işletilmesinde özel sektörün katılımının sağlanmasıdır (Tan, 2011: 313).

Kamu özel ortaklığı ; “ kamu hizmeti olarak nitelendirilen ve devletten başka kimsenin yapamayacağı düşünülen, imtiyaz teşkil eden, devletin tümüyle çekilmek istemediği ve devletin katılımı olmaksızın özel sektörün tek başına sunmaktan çekindiği hizmetlere özel sektörün katılımını sağlamak ve böylece devletin temel çıkmazı haline gelen finansman sorununu aşmak amacıyla geliştirilen bir modeldir (Eker, 2007: 60).

Kamu özel ortaklığı; “devletin hizmet sunum amaçlarıyla özel sektörün kar elde etme amacının özel sektöre yeterli risk transferine bağlı olduğu, hizmetin özel sektör tarafından sunulduğu, devletin bir veya daha fazla özel tarafla yaptığı sözleşme”dir (Corner, 2006: 1).

Tanımlamalardan da anlaşıldığı üzere kamu özel ortaklığı; genel olarak kamu alt yapısını, kamu hizmetleri ve ilgili hizmetlerin sağlanması için devlet ve özel sektör arasındaki işbirliğini ifade etmektedir (Gürkan, 2014: 10).

Kamu hizmeti alanını yeniden düzenleyen KÖİ modelinin getirdiği en önemli yenilik, “eşitler arası ilişki” veya yöneten- yönetilen ayrımı yerine birlikte yönetme ilkesidir” (Bayramoğlu, 2005: 32). Kamu Özel işbirliği modeli; vatandaşın ihtiyaçlarını karşılayıp, vatandaşa hizmet sunma faaliyetinin devletin en önemli görevi olduğu fikrinden hareket eder. Kamunun finanse edilmesi ile gerçekleştirilmesi imkan dahilinde olmayan yatırım ve üretim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesine fırsat sağlayıp, alt yapı yatırımlarına yönelik bütçe açığını kapatıp, daha fazla finansman imkanı sunar.

Birbirinden farklı iki kesimin ortak çabasına ve iş birliğine dayanan modelde, hizmetin sunumu iki kesim tarafından yerine getirilir. Devletin eksik olması durumunda gereği gibi yerine getirilemeyecek olan bu sebeple de devletin tamamen özel sektöre devretmek istemediği hallerde başvurulan bir tekniktir kamu özel ortaklığı. Hizmet sunumu sırasında karşılaşılan zararlar, maliyetler, riskler ve de gelirler her iki kesim tarafından paylaşılmaktadır.

Kamu Özel İşbirliği sözleşmelerinde menfaati bulunanlar şu şekilde sıralanabilir: Kamu İdareleri (Merkezden ve yerel yönetimler), alt yapı hizmetlerinin sunumunda görevli teşebbüs, görevli teşebbüse sermaye sağlayan hissedarlar, finansal kurumlar, taşeronlar, hukuki ve teknik danışmanlar, sigorta şirketleri, hizmet kullanıcılar (Emek, 2010: 7). Kamu özel işbirliğinin iki karakteristik özelliği vardır: Bunlardan ilki idare ve özel sektörün belli

bir amaç için ortak bir çatı altında birliktelik kurması, ikincisi ise bu birliktelikte devletin kamusal egemenlik yetkilerini ikinci plana atması ve özel hukuk kişileriyle eşitlik temelinde işbirliği yapmasıdır (Güneş 2009: 59).

Kamu özel ortaklığı başlangıçta altyapı ihtiyaçlarının karşılanması anlamında gerekli görülürken, günümüzde özel sektörün işletmecilik becerilerinden yararlanılacağı bir model olarak kabul edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 6). KÖO özellikle büyük sermaye gerektiren yatırımlarda günümüzde sık oranda kullanılan model haline gelmiştir. Bu sayede kamunun üzerindeki finansman yükü azaltılmak istenir. KÖO projeleri için ihtiyaç duyulan fonların büyüklüğü, finansmanı ve projelerin tasarımı sırasında karşılaşılan güçlüklerin yanı sıra bu tr projelerin sahip olduğu karmaşık yapılar kamu yönetiminin karar ve uygulama aşamalarında önemli bir çalışma alt yapısını hazırlanmasını zorunlu kılmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2012:8).

Hizmetin sunumu ile alakalı olarak fiyat ve kalite ile ilgili ulaşılması gereken amaç ve hedefler vardır. Bu bağlamda taraflar arasında dengeli bir ortaklığın tesis edilmesi gerekmektedir. Nitekim tarafların her biri maddi ve manevi açıdan bir şeyler ortaya koymak zorundadır (Gürkan, 2014: 15-16).

4.2. Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Tarihsel Gelişimi

Kamu hizmetlerinin özel şahıslara gördürülmesi usulünün yeni bir uygulama olmadığı söylenebilir. Kullanılan yöntem açısından günümüzdeki uygulama şekillerinden oldukça farklı olmakla birlikte bu teknik daha önce de kullanılmıştır (Tan, 1992:307).

Kamu Özel İşbirliklerinin geçmişini Roma İmparatorluğuna kadar götürmek mümkündür. Roma İmparatorluğunda, liman, pazar ve hamam, karayolları, posta hizmetleri gibi kamu hizmetleri özel hukuk kişileri tarafından getirilmiştir (Gürkan, 2014:1).

16. Ve 17. yy.'larda çoğu Fransa'da olmak üzere Avrupa ülkeleri su kanalı, karayolu, atık toplama, ısınma ve posta hizmetleri alanlarında yoğun biçimde imtiyaz tahsis etmişler (Ün, 2014:1).1960 yılında İngiltere'de yol inşaatlarına özel sektörün katılımı sağlanarak kamu özel ortaklığı projeleri zirveye çıkmıştır (Gürkan, 2014: 12).

Osmanlı imparatorluğunda; eğitim hizmetlerinin sunumunda özel müteşebbis şeklinde nitelendirilebilecek kazaskere bağlı medreseler aracılığıyla hizmet verilmekteydi. Osmanlı İmparatorluğunda bu hizmet 1574 yılına kadar bu şekilde sunuldu ve medreselerde ders veren müderrislerin maaşları vakıf gelirinden verilir ve bu maaşlar vakfın vakfiyesinde belirtilmişti (Gürkan, 2014: 11).

İmtiyaz uygulamaları 1910 tarihli “Menafii Umumiye Meteallik İmtiyazat Hakkında Kanun” ile yasallık kazanmıştır (Emek, 2010: 121). Bahsi geçen kanun bugün de yürürlükte olup imtiyaz kanununun yasal çerçevesini oluşturur. Osmanlı Döneminde kamu hizmetleri genelde devlet eliyle görülmüş ve imtiyaza istisnai olarak başvurulmuştur.

20. yüzyıldan itibaren devletin ekonomiye müdahalesi, savaşlar ve devletçi ekonomik politikalar ile kamu hizmetlerini ifa eden devlet kurumlarının ekonomik alanda etkinliği arttırarak, imtiyaz sözleşmelerinin iptal edilmesine sebep olmuştur (Gürkan, 2014: 13). I. Dünya Savaşının başlaması ve ekonomik krizler sebebiyle 1700’lü yıllardan yaklaşık 200 yıl süren kamu özel ortaklığı modellerinin parlak dönemi sona ermiştir (Çekirge, 2006: 5).

1980’li yıllardan itibaren özelleştirme uygulamalarının dünya genelinde popüler hale gelmesi ile birlikte, birçok kamu işletmesi özel sektöre devredilmiştir. Böylece kamu sektörünün küçülmesi ve özel müteşebbislerin desteklenmesi sağlanmıştır (Gürkan, 2014:13). 1980’li yıllar itibariyle dünyada başlayan özelleştirme dalgası ve liberal politikaların güç kazanması altyapı hizmetlerinde de özel sektöre gördürme tercihinin bir alternatif olmaktan öncelik olmaya doğru evrilmesine sebep olmuştur (Gökyurt , 2018:15).

1990’lı yılların sonuna doğru kamu özel ortaklığının özelleştirmenin girmediği alanlarda da kullanılması ve özel sektörün finansal kaynaklarından ve dinamizminden yararlanma özelliklerini taşıması nedeniyle, kamu özel ortaklığı kısa sürede kabul görmüştür (Güneş,2009: 89).

Günümüzde kamu özel İşbirliği modelinin ortaya çıkış sebepleri arasında kamu tarafından üstlenilen yatırım projelerinde etkinsizlik ve verimsizlik gibi durumların ortaya çıkması, projelerin tahmin edilenden daha uzun sürede bitirilmesi ve öngörülenden daha yüksek maliyetler doğurması gibi nedenler gösterilebilir. Ayrıca 1980 sonrasında tüm dünyada merkezi ve yerel yönetimlerin gelirlerindeki ciddi azalma, kamu hizmetlerin kalitesinin yükseltilmesine yönelik talepler özel ile işbirliklerini ortaya çıkarmıştır (Ün, 2014:37).

OECD, Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşlar tarafından yapılan çalışmalarda da çeşitli tanımlamalar geliştirilmiştir. OECD, kavramı; idarenin hizmet sunma amacı ile özel sektörün kar etme amacının birbirleri ile uyumlu hale getirildiği ve işbirliğindeki başarı düzeyinin özel kesime yeterli düzeyde risk aktarımına bağlı olduğu bir sözleşme ilişkisi olarak tanımlamaktadır. IMF; ise KÖİ ‘yi geleneksel olarak idare tarafından yerine getirilen altyapı hizmetlerinin sunumu ve tesislerin yapımı hizmetlerini özel sektörün üstlenmesi şeklinde tanımlanmıştır (Gökyurt, 2018: 13-14).

90' lı yıllardan itibaren son 30 yıllık perspektifte, özellikle 80' li yıllarda dönemin Başbakanı Turgut ÖZAL' ın liberalleşme politikaları ile birlikte, ülkemizde de küçülen devlet zihniyetinin giderek yaygın hale gelmeye başlamasıyla kamu hizmetlerinin sunum yöntemleri ile alakalı birtakım yeni uygulamalar gündeme gelmeye başlamıştır. 1980' ler ve 1990' lı yıllarda klasik yönetim anlayışındaki yetersizliklere tepki olarak kamuda yeni bir döneme girilmiştir. Bu zihni oluşum yirminci yüzyıl süresince kamu yönetim sistemine egemen olan hantal ve katı yapılı bürokratik model yerine daha esnek yapılı ve piyasa şartlarına uygun kamu yönetimi modelini öngören bu model devletin vatandaş ve toplumla olan ilişkisini etkilemiştir (Bilgiç, 2008: 97).

KÖİ modeli; İngiltere'den başka Almanya, ABD, İsveç, Kanada, İrlanda, Güney Afrika, İtalya, Hollanda ve İspanya'da da başarıyla uygulanmış ve birçok ülkeye örnek olmuştur (Ün, 2014: 38). 1980'li yıllar ile birlikte piyasanın önünü açıcı politikaların uygulanmasına olanak sağlanmış ve Türkiye'de de liberal anlamda birçok yasal düzenleme yapılmıştır (DPT, 2007:3).

Yeni tasavvur edilen devletin neler yapması ya da yapmaması gerektiği ile ilgili olarak neoliberal politikalar etkin rol oynamıştır. Bu bağlamda devletin ekonomik alandan çekilmesi, küçük -etkin devlet yapısı ve özelleştirme gibi düşünceler ön plana çıkmıştır (Arslan, Arslan, 2010:5). Teknolojideki değişim, siyasi yapının yeni sağ görüşe eğiliminin artması, küreselleşme, demokrasi fikrinin oldukça güçlenmesi gibi faktörlerin etkisiyle yaşanan değişim kamu yönetim yapısını ve kamunun hizmet sunma biçimini de etkilemiştir. Bu bağlamda başta batılı ülkeler olmak üzere pek çok ülkede devletin yeni düzen içindeki rolü, işlevleri, sunacağı kamu hizmetlerinin boyutu ve şekli sorgulanmaya başlanmıştır (Altın, 2013:110). Bu gelişmeler ışığında kamu hizmetlerinin sunum metotlarında, niteliğinde, kapsamında birçok değişim yaşanmıştır (Altın, 2013:111).

Modelin etkisi ile kamu hizmetleri konusunda kamunun etkisinin azaldığı ve kamu hizmetlerinin toplum nazarındaki görüntüsünün değiştiği bir döneme girilmiştir. Hizmete yönelik toplumsal algının değişmesi, hizmetten beklentileri de değiştirmiş, kamu hizmetlerinin giderek büyük bütçeye ihtiyaç duymasına sebep olmuş bu durum ise hizmete yönelik finansman ihtiyacını giderek arttırmaktadır.

4.3. Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Temel Özellikleri

Aşağıdaki şekilde özetlenebilir: (Gökyurt, 2018: 3)

- Kamu hizmetlerinin sunumu için gerekli olan tesis ve alt yapıların kurulması ile işletilmesini birlikte içermesi,
- Hizmet akışının detaylı olarak tarif edilmesi yerine hizmetten beklenen sonuçların belirlenmesi,
- Projenin özel sektörle birlikte planlanması.

4.4. Başarılı Bir Kamu Özel Ortaklığı' nın Temel Unsurları

Sistemin başarılı şekilde işlemesi; başarılı bir zemine oturmuş, güçlü bir hukuki sistemin kurulması ile mümkün bulunmaktadır. Temel unsurlar aşağıdaki gibi sıralanabilir (Keşli, 2012: 30-31):

1. Kamu ile özel kesim arasında iş birliği ve ortaklık zihniyetinin ve kültürünün oluşturulması.
2. Finansman imkanı sağlayacak yasal alt yapının bulunması.
3. Diğer kanunlar ile ilişkilendirilmiş, pek çok sektörü kapsayan çerçeve bir PPP Kanununun hazırlanması.
4. İdarenin ve hizmetin ihtiyaçlarına ve gereklerine uyan PPP modeli oluşturulmasına ilişkin esnek bir PPP Kanununun bulunması.
5. Kamu kesimi ile özel sektörün işbirliği, ortaklık ve yetki paylaşımı hususunda uyumlu çalışmaları.
6. PPP modelini uygulayacak kamu idarelerinin ilgili birimlerindeki çalışanlarına konu hakkında eğitimler vermesi.
7. PPP İdaresinin, prosedür, zamanlama, çalışma usulü konusunda açık idari usul kurallarına sahip olması.
8. Projelerdeki bürokratik yapının minimize edilmesi.
9. Standardizasyonun sağlanması.
10. Tarafların KÖO modelinden elde edecekleri menfaatlerin belirlenmesi.
11. Risk analizi ve risk paylaşımı konusunda hakkaniyetli davranılması.

12. Sürdürülebilir tarifeler.
13. Sözleşmeci idarenin sahip olduğu muhasebe sisteminin, uluslararası muhasebe standartlarında olması.
14. Yatırımın kısa sürede tamamlanması ve hizmetin yeknesak yürütülmesinin sağlanması.
15. Kamu kesimi tarafından garanti verilmesi halinde garantinin miktar ve süresinin piyasanın işleyiş dengeleri ile uyumlu olması.
16. Yüklenici şirketlere sağlanan destekleme faaliyetlerinin devlet yardımlarına uygulanan genel kurallara uygun olması.
17. Proje büyüklüklerinin yeterli olması.
18. Projenin gayrimenkul ihtiyacı, teknik gereksinimleri gibi sair sorunlar ihale öncesinde çözümlenmiş olmalı.
19. KÖO hakkında uzmanlaşmış danışmanlar ile çalışma.
20. Projede görevli bürokratlara gereksiz hukuki ve cezai sorumluluklar yüklenmesinin önlenmesi.
21. Şartname ve sözleşmenin, yüklenici tarafından maliyet hesabı yapmaya imkan sağlayan açıklıkta olması.
22. İhale süreçlerinin uluslararası standartlarda yönetilmesi.
23. Ölçme ve değerlendirmenin sisteminin objektif usulde yapılması.
24. Proje amacının belirgin ve net olması.
25. Gereksiz teminat taleplerinden kaçınılması.
26. İhalelerin döviz üzerinden yapılması ve kur riski için tedbir alınması.
27. İhale ile ilgili dökümanların yabancı dilde de hazırlanması.
28. İlgili kam hizmetinin fayda ve maliyet analizi yapılabilmesi.

4.5. Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Avantaj ve Dezavantajları

Sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak merkezi idare ve yerel yönetimler bütün kamu hizmetlerinin her vatandaşa ulaşmasını, ekonomik gelişmenin devamlılığını ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasını hedefler (Gürkan, 2014: 30).

Günümüzde özellikle alt yapı projeleri ihalelerinde klasik usullerinin uygulanması verimlilik esasına uygun değildir. Verimliliği arttırmak için kamu açıklarının ve ulusal borçların azaltılması gerekmektedir (Sarısu, 2009:163-165).

Sosyal devlet anlayışının gelişmesi ile birlikte bireylerin altyapı projelerine olan ihtiyacı, altyapı hizmetlerinin miktarı ve kalitesi de değişmektedir (Gürkan, 2014: 31). Alt yapının sunumunda geleneksel tedarik yöntemlerine ilave olarak KÖO projelerinin kullanılması ile devletin görev ve sorumluluklarında birtakım değişiklikler meydana gelmeye başlamıştır. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ihtiyaç duyulan mali kaynakların karşılanmasında etkin bir yöntem olan KÖO, birçok ülkede gaz, su, elektrik, taşımacılık, havalimanı, hastane gibi konularda başarıyla uygulanmıştır (Ün, 2014:41). Altyapı yatırımlarının hızlanması ve kalite standartlarının korunması, hizmetlerin sunumunda siyasi müdahalelerin azaltılması, risk ve sorumluluk paylaşımı açısından kamu özel ortaklığı modelinin uygun bir yöntem olduğu söylenebilmektedir (Gürkan, 2014: 32).

Ancak işlem maliyetinin iyi hesaplanamaması, hizmet standartlarının kaliteli ve ayrıntılı tanımlanmaması, toplumsal önceliklerin gözetilmemesi, saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanmaması durumları kamu özel ortaklığı uygulamalarında olumsuz etkilere yol açabilmektedir (Emek, 2010: 51).

Başarılı ve sürdürülebilir bir KÖİ için şeffaflığın ön plana çıkartılması ve bu sayede gerek kamu gerek özel sektör için güven ortamının sağlanması modelin başarı şansını arttırmaktadır. Özel sektör hizmet sunumu açısından gerekli deneyime sahip olmakla birlikte özel sektörün finansman imkanları, mali piyasaların derin olmaması sebebiyle kısıtlı ise, özel sektörün projeleri yürütebilmesi de mümkün olmayacaktır (Ün, 2014: 43).

Sunulacak hizmete ait inşaatın tamamlanması özel kesimin sorumluluğundadır. Geleneksel tedarik ile karşılaştırıldığında KÖİ projelerinde özel teşebbüslerin ve kamu kurumlarının görev ve sorumlulukları önemli ölçüde farklılaşmaktadır (Emek, 2010: 42).

Kamu özel ortaklığı projeleri ile kamu hizmetinin yürütülmesinde devlete mali yük getirmeyen projeler hazırlanabiliyor ise veya devlete mali yük getirse dahi özel finansman yolu ile daha etkin bir kamu hizmeti sunulabiliyorsa kamu hizmeti yatırımları hız kazanacaktır (Cole, 2005: 332).

Kamu Özel Ortaklığı uygulamaları ile özel kesimin ARGE (Araştırma ve Geliştirme) kapasitesinden ve yenilikçi çözümler üretmeye yönelik becerisinden faydalanılabilir.

(Yılmaz, Gültekin & Karakaş, 2011:32). Modelin uygulamaya konulduğunda hem olumlu hem de olumsuz yönleri bulunmaktadır. Aşağıdaki gibi maddeler halinde belirtebiliriz:

Modeli cazip hale getiren özelliklerin “ne olduğu” sorusuna verilen cevap avantajlar olarak değerlendirilir. Şöyle özetleyebiliriz (Emek, 2010: 45);

- Minimum maliyet ile maksimum verimlilik amaçlanır.
- Finansman sıkıntısına yönelik önemli bir çözümdür.
- Projelerin bütçe kısıtı dolayısıyla ertelenmesi riskini azaltır.
- Ülke içindeki atıl sermayenin kalması riskine çözümdür.
- Dış borçlanmayı azaltır.
- Önemli alt yapı yatırımları gerçekleştirilir.
- Alt yapı yatırımları hızlanır (Cole, 2005: 332).
- Yatırımlar hedeflenen zaman ve maliyetler uygun olarak yerine getirilebilir.
- Kalite artışı sağlanabilir.
- Saydamlığın artırılabilir.
- Performans standartlarının geliştirilmesi sağlanır.
- Piyasa disiplininin sağlanması amacıyla alt yapıya yönelik yatırımlara özel sermayenin katılımını önerilmektedir.

Bu olumlu yönlerin yanı sıra birtakım dezavantajlardan da bahsedilebilmektedir. (Emek,2010: 44 -56):

- Taraflar arasında İmzalanan sözleşme karmaşık bulunabilmekte ve tam olarak anlaşılammamaktadır. Daha profesyonel ve daha açık bir teknik izlenmelidir.
- Borçlanma ihtiyacı doğduğunda, özel kesim tarafından yapılan borçlanma maliyetleri arttırabilmektedir.
- Kamu/ alt yapı hizmetlerinin, kamu kaynaklarının yetersizliği nedeniyle, bütçe dışı borçlanma suretiyle finanse edilmesi gelecek kuşaklara maliyet yüklemekte bu da etik sorunlara yol açmaktadır.

- Daha evvelden devlet tarafından sunulan hizmetin özel kesim tarafından sunulması söz konusudur. Bu da hizmetin kamu tarafından unutulabilmesi ve kamunun hizmet sunma kapasite ve becerisinin kaybolması tehlikesini doğurabilmektedir.
- Yöntemin yabancı sermayeyi çekmesi kapitülasyonları anımsatabilmektedir. Bu durum ise halkın tepkisini çekebilir.
- Risk paylaşımı sektörler arasında doğru yapılmalıdır.
- Bu tür kamu hizmetlerine siyasetler tarafından düşük fiyat politikası uygulanması ve bu kamu hizmetlerinin zarar etmesi sonucunda, söz konusu hizmetin etkin sürdürülebilirliği zorlaşacaktır (Sevaioğlu, 2007: 18-20).
- Sosyal devlet ilkesi doğrultusunda kamu hizmetini yürüten kamu idarelerinin asıl amacı kamu hizmetlerinin vatandaşa en hızlı ve en iyi şekilde ulaştırılmasını sağlamaktır. Bu durum özel kesim açısından tamamen farklıdır. Özel hukuk kişinin esas amacı kar maksimizasyonudur; sosyal bilinç ise kar amacından daha sonra gelmektedir (Gürkan, 2014: 37).
- Modelde sözleşmeler uzun sürelidir ve bu sözleşmelerin değişen koşullara uyum sağlayacak şekilde düzenlenmesi gereklidir. Aksi takdirde uygulanması mümkün olmayan bir sözleşme nedeniyle kamu hizmetlerinin topluma sunulması imkansız hale gelebilir (Gürkan, 2014: 38).
- Kamu özel ortaklığı sözleşmelerinin ülkemizde hangi esaslar doğrultusunda ve ne şekilde yapılacağına ilişkin bir mevzuat mevcut değildir.
- Projelerin standart değerlerle finansal kayıtlarının tespit edilememesi hükümetlerin bütçe planlarını bozmaktadır (Atasoy, 2011: 127).

Devlet kar amacı gütmeyen ve kamu yararı amacıyla kamu hizmeti sunar. Özel sektör ise kar elde etmek amacıyla ve karını maksimize etmek ister. Özel sektör kamu hizmetlerini yerine getirirken de bu amaçla hareket eder (Ün, 2014:44).

Kamu hizmetlerinin sunumunda, özel kesimde kamu yararı amacının yerini kar amacının alması devletin geleneksel yapısındaki meşruluk fikrinin değiştiğini gösterir. Devletin vatandaşlar için oldukça önemli olan kamu hizmetini, kar amacı güden özel kesime bırakması geleneksel politik bürokratik anlayışın yerini ekonomik mantığa bıraktığının göstergesidir (Güneş, 2009: 60).

KÖO modelinde eleştirilen hususlardan biri de özel hukuk kişilerinin kamuya ait yetkileri kullanarak işleyişlerine devam etmeleridir. Ayrıca özel kişilerin idari işlem niteliğine haiz işlemlerinin tesisi aşamasında kamusal aktörlerle birlikte hareket edebilmeleri, özel kişilere bu süreçte kamu yararının yanında kendi ekonomik çıkarlarını gözetmelerine imkan sağlamaktadır (Ün, 2014: 45).

4.6. Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Hukuksal Statüsü

Kamu özel ortaklığı uygulamasının; kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerine gördürülmesine ilişkin bir yöntem olması ve modelin birçok çeşidinin bulunması dolayısıyla, idari bir sözleşme mi yoksa, özel hukuk sözleşmesi mi olduğu tartışmalıdır. İdari sözleşme; taraflardan en az birinin idare olduğu kamu hizmetlerinin gördürülmesine yönelik sözleşmelerdir (Yıldırım, 2012: 86).

Terimsel açıdan incelendiğinde KÖO modeli önceleri İngiltere’ de özel sektör tarafından sağlanan finansman ile bazı kamu mal ve hizmetlerinin sunulması olarak başlayan ve kısaca PFI olarak anılan Private Finance Initiative (Özel Finansman Girişimi) sistemidir. Daha sonra ise kısaca PPP olarak anılan Public Private Partnerships kavramı gündeme gelmiştir. Ülkemizde ise PPP değişik biçimlerde kullanılmaktadır: Kamu Özel Sektör İşbirliği (KÖSİ), Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) ve Kamu Özel Ortaklığı (KÖO) gibi. Ancak; nasıl kavramlaştırıldığından ziyade içeriğinin nasıl doldurulduğu daha önemli bir konudur (Keşli, 2012: 41).

Bu bakımdan Kamu Özel Ortaklığının tanımı incelendiğinde kamu hizmetlerinin gördürülme usulüne yönelik ve taraflarından birisinin devlet olduğu, ayrıca gerek sözleşme yapım aşamasına kadar ve gerekse sözleşmenin uygulanması sırasında idarenin özel hukuk hükümlerini aşan yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Bu nedenle kamu özel ortaklığı sözleşmelerine idare hukuku uygulanacağı ve bu sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıklarda idari yargının görevli olduğu açıktır (Kerman, Altan, Aktel & Eke, 2012:3).

Ancak bu düşüncenin aksine kamu özel ortaklığı sözleşmelerinin idarenin imzaladığı özel hukuk sözleşmesi olduğunu savunanlar da bulunmaktadır (Güzelsarı, 2009: 46). İdarenin ve özel kesimin, ortaklık ya da işbirliği şeklinde isimlendirilen modelin uygulanması sırasında oluşumuna sebep olan amacın belirlenmesi ayrıca gerekmektedir. Özel kesimin amacı kar elde etmek iken kamu kesiminin öncelikli amacı kamu yararındır. Ancak kamu özel işbirliği modelinde her iki taraf da kendi üstlerine düşen sorumlulukları gerçekleştirmeden sonraki amacına ulaşamayacaktır. Dolayısıyla modelde kamu sektörü ile özel kesimin farklı amaçlar

taşıyan iki zıt taraf oldukları fikrinden daha çok işbirliğine yatkın oldukları söylenebilir. Ancak KÖO projelerinin geliştirilmesinden ve denetlenmesinden sorumlu merkezi bir kurum ve mevzuatın bulunmaması, uygulamada aksaklıklara yol açmaktadır (Emek, 2010:120).

Sonuç olarak kamu özel ortaklığı sözleşmelerinde uygulanacak hukuk, yasa koyucu tarafından belirtilmediği durumda idare hukuku hükümleri uygulanacaktır. Ancak belirtmek gerekir ki, kanun koyucunun uygulanacak hukuku belirlemesi halinde dahi sözleşme imzalanıncaya kadar idare hukuku, sözleşme imzalandıktan sonra özel hukuk hükümleri uygulanır (Gözler, 2013: 464,465).

Süreç	İşlev	İdareni /Devletin Rolü
Hizmet İhtiyacının Tanımlanması	İhtiyacın tespiti, Ürünlerin belirlenmesi	Planlamacı, müşteri
Değerlendirme	Alternatiflerin incelenmesi Finansal etki ve risklerin değerlendirilmesi	Planlamacı, kamu menfaatlerinin temsilcisi, çevrenin koruyucusu
İş Planı Hazırlama	Risk ve Maliyetlerin sayısallaştırılması, Fayda ve maliyet analizi, Fon arayışı	Planlamacı ve fon tedarikçisi
Proje Geliştirme	Proje ekibinin oluşturulması, Proje Planının hazırlanması	Proje yönetiminden sorumlu
İhale Süreci	Proje İlanı, Yeterliklerin ve nihai tekliflerin değerlendirilmesi	KÖO sözleşmelerini tahsis eden kurum
Projenin Nihai Denetimi	Etkinlik Kazanımının teyidi, Önceliklerin gerçekleştirilmesi	Kamu çıkarımının temsilcisi
Nihai Pazarlık	Pazarlık çerçevesinin hazırlanması, Sözleşmenin şekil ve içerik açısından tasarımı, Sözleşmenin imzalanması, Yönetim sorumluluklarının belirlenmesi, Sözleşmenin yönetim birimine teslimi	Fon tedarikçisi
Sözleşme Yönetimi	Sözleşmeden sapmaların düzenlenmesi, Ürün gözetimi, Sözleşme yönetiminde dürüstlüğün korunması	Denetçi, nezaretçi, sözleşme yöneticisi

Çizelge 4.1. Kamu Özel Ortaklığı Sözleşmelerinde İdarenin Rolü

Kaynak: (Grimsey ve Lewis, 2004 : 85)

4.7. Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Mevzuata Dayalı Boyutu

Ülkemizde kamu yatırım ve hizmetlerinin, kamu ile özel sektör arasında kurulacak işbirliği çerçevesinde gerçekleştirilmesinde Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ), Yap- Kirala (YK), İmtiyaz, İşletme Hakkı Devri gibi yöntemler geçmişten günümüze kadar uygulanmıştır. Ancak kamu ve özel kesim arasındaki işbirliğinin tarihi geçmişi daha eskilere, Osmanlıya kadar götürülebilir. Osmanlıdan evvel 1660'larda yolların yapımı ve çeşitli inşaat işleri, özel sektörün de dahil edildiği projeler aracılığı ile yapılmaktaydı. Kamu hizmetine ilişkin imtiyazlar "10 Haziran 13265 (1910) tarihli Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyaz Hakkında Kanun" ile yasal statüye kavuşturulmuştur. 1910 tarihli, adı geçen kanun günümüzde de yürürlükte ve genel olarak kamu hizmetine yönelik imtiyaz yönetiminin kanuni çerçevesini oluşturmaktadır. Cumhuriyet yönetiminde birkaç örnek dışında imtiyaz yönetimine başvurulmamış olup; kamu hizmetleri daha çok devlet eliyle yürütülmüştür (Kalkınma Bakanlığı 2012:31).

Kamu özel ortaklığının hukuki anlamda altyapısına ilişkin çalışmaların güçlendirilmesi gerekmektedir. Gerek anayasamızda, gerekse kanun ve yönetmeliklerde konuya ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır ancak mevcut düzenlemeler yetersiz ve karmaşıktır. Kamu özel işbirliğinin mevzuata ilişkin arka planına anayasamızdan bahsedilerek başlanabilir: Anayasa madde 47 " Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek ve tüzel kişilere yaptırılacağı veya devredilebileceği kanunla belirlenir. " madde hükmünde kamu hizmetlerinin görülmesi ile alakalı olarak özel sektörden bahsedilmektedir (Uz, 2007: 1177).

Türkiye, kamu-özel ortaklığı ile ilgili 1980'li yıllardan itibaren düzenleme yapan ülkelerden biri olup; konuya ilişkin ilk düzenleme 1984 yılında elektrik kamu hizmeti alanında başlatılmıştır. (Şahin ve Uysal, 2008:103). Ülkemizde kamu özel ortaklığı modeline yönelik hukuksal yapı oldukça zor ve karmaşıktır (Gürkan, 2014: 17). Modele ilişkin yasal düzenlemeler maddeler ile sıralanabilir (Uz, 2007:1177-1179):

- Ülkemizde kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerine gördürülmesine ilk yasal düzenlemenin 10 Haziran 1326 (1910) tarihli Menafi-i Umumiyyeye Müteallik İmtiyaz Hakkında Kanun olduğu söylenebilir (Gürkan, 2014:19).
- 1924 Anayasası ile Danıştay'a imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında düşünce bildirmek yetkisi verilmiştir. 1961 Anayasası ile Danıştay, imtiyaz şartlaşmalarını

inceleme yetkisi elde etmiştir. 1982 Anayasasında 1999 yılı değişikliği ile imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri ile ilgili milli ve milletlerarası tahkim yolu öngörülmüştür.

- 16/ 08/1961 tarihli 351 sayılı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanununun 20. Maddesinde ortaklığı ile yurtların yapımına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir (RG: 22.08.1961, S. 10887) (Gürkan, 2014: 20).
- 1984 tarihli ve 3096 sayılı ” Türkiye’de Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik üretimi, Dağıtımını ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun.” Söz konusu kanun Elektrik Kurumu dışındaki kuruluşların Elektrik Üretimi, iletimi, Dağıtımını, alanlarında YİD ve İHD sözleşmeleri konusunda düzenleme yapmıştır (RG: 19.12.1984, S. 18610) (Emek, 2010:122).
- 85/9799 Sayı ve 16.8.1985 Tarihli Yönetmelik; TEK dışındaki Kuruluşlara Elektrik Enerjisi Üretim Tesisi Kurma ve İşletme İzni Verilmesi Esaslarını Belirleyen Yönetmelik (Demirci, 2000: 13).
- 1988 tarihli, 3465 sayılı “Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Otoyol yapımı, bakımı ve işletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun.” (RG: 02.06.1988, S.19830.)
- 91 / 1630 Sayı ve 14.3.1991 Tarihli Yönetmelik Elektrik Enerjisi Fonu Yönetmeliği (Eski) (Demirci, 2000: 13).
- 3291 sayılı Özelleştirme Kanununa 5 ek madde ekleyen 1994 tarihli, 3974 sayılı kanun ile Özel Sektörün enerji üretim, İletim, Dağıtım Tesisi Kurma ve mevcut Tesislerin İşletim Haklarının Devri Sözleşmelerinin “ Özel hukuk Hükümlerine “ bağlı olacağına ilişkin hususlarda düzenleme yapılmıştır.
- 1994 tarihli, 4046 sayılı “Özelleştirmeye İlişkin Kanun.” (RG: 13.06.1994, S.21959)
- 24.11.1994 tarihli, 4047 sayılı, “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
- 1994 tarihli, 3996 Sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Gerçekleştirilmesi Hakkında Kanun. ”3996 sayılı bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap- işlet- Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması hakkında kanuna 2008 yılında eklenen madde ile YİD modelinde “katkı Payı” uygulamasına geçilmiştir. Yapılan bu değişiklik ile üretilen mal ve hizmetin bedelinin kullanıcıları tarafından tamamen veya kısmen ödenmesinin mümkün olmadığı yatırımlarla ilgili YİD

projelerinde kamu kesimi tarafından görevli katkı payının verilebileceği düzenlenmekle birlikte; katkı paylarını hangi esaslara göre nasıl verileceği belirtilmediğinden katkı payını uygulama imkanı olmamıştır. Bu sebeple 6111 sayılı kanun, katkı payına ilişkin esasların Kalkınma Bakanlığınca tespit edilerek Bakanlar Kuruluna sunulması hususunu düzenleyerek katkı payının uygulanabilirliğini sağlamayı amaçlanmıştır. Bu çerçevede 2011/807 sayılı 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap- İşlet- Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı ile katkı payının esas ve usulleri belirlenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2012 : 31).

- 13 /06/ 1994 tarih ve 21959 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap- İşlet- Devret Modeli Çerçevesinde Gerçekleştirilmesi Hakkında Kanun”(Gürkan, 2014: 21).

3996 sayılı kanunda yıllar itibariyle birtakım değişiklikler yapılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2016: 2) :

- ✓ 2008 yılında eklenen bir madde ile YİD modelinde “katkı Payı “ uygulamasına geçilmiştir. Bu sebeple 2011 yılında revize edilerek yeniden düzenlenen 2011/1807 sayılı 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap- İşlet- Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı ile katkı payının esas usulleri belirlenmiştir.
- ✓ 25.02.2011 tarihinde yayımlanan 6111 sayılı “Torba Kanun “ile 3996 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle YİD projelerinin sözleşmeleri için alınması gereken YPK onayı aşaması kaldırılmıştır.
- ✓ 31.03.2012 tarihli ve 6288 sayılı kanunla, 3996 sayılı Kanuna bir madde ilave edilerek YİD Modelinde “Kredi Üstlenimi” uygulaması geliştirilmiş, 21.02.2013 tarihli 6428 sayılı kanunla da değişiklik yapılarak son hali verilmiştir.
- ✓ 03.04.2013 tarihli ve 6456 sayılı kanunla 3996 sayılı kanunun kapsam maddesi genişletilerek “kongre merkezi, kültür ve turizm yatırımları, ticari bina ve tesisler, yurtlar, tema parklar, balıkçı barınakları, silo ve depo tesisleri, jeotermal ve atık ısıya dayalı tesisler ve ısıtma sistemleri, teleferik ve telesiyej tesisleri “ gibi yatırım ve hizmetlerin de YİD Modeliyle gerçekleştirilmesi imkanı sağlanmıştır.
- ✓ 19.04.2014 tarihli, 28977 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan “Hazine Müsteşarlığı Tarafından Gerçekleştirilecek Borç üstlenimi Hakkında Yönetmelik “ ile 4749 sayılı Kanunun 8/A ve 16. maddelerinde belirtilen asgari yatırım tutarı 1 Milyar TL olan YİD

modelli projelerde Hazine Müsteşarlığı tarafından borç üstlenimi yapılabilmesine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.

- 95/7003 Sayı ve 8.6.1995 tarihli Elektrik Enerjisi Fonu Yönetmeliği (Demirci, 2000: 14).
- 1996 tarihli, 8269 Sayılı “ Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı.”
- 96 / 8007 Sayı ve 4.4.1996 Tarihli Yönetmelik; TEK Dışındaki Kuruluşlara Elektrik Enerjisi Üretim Tesisi Kurma ve İşletme İzni Verilmesi Esaslarını Belirleyen Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (Demirci, 2000: 13)
- 1997 tarihli 4283 sayılı “Yap işlet Devret modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun.”
- 18.12.1999 Tarihli, 4492 Sayılı Danıştay Kanunu ve İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Demirci, 2000: 12).
- 21.01.2000 tarihli 4501 sayılı kamu Hizmeti imtiyaz şartlaşmalarına ilişkin 10. Anayasa uyuymu kapsamında yapılan düzenleme (Demirci, 2000: 12.)
- 2005 tarihli, 5335 Sayılı Kanunun 33. Maddesindeki Düzenleme ile Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğüne İlişkin Düzenleme.” (RG: 27.04.2005, S.25759).
- 2005 tarihli, 5393 sayılı Belediye Kanununda içme, kullanma ve endüstri suyunun sağlanması ile atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılması konularında Belediyelerin imtiyaz, YİD ve Yİ sözleşmeleri yapmaları hususu düzenlenmiştir (Emek, 2010: 122).
- 2005 tarihli, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu belediye sınırları dışındaki imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık ve çevre hizmetlerinde İl Özel İdarelerinin imtiyaz, YİD, Yİ sözleşmeleri yapmalar hususu düzenlenmiştir (Emek, 2010:122).
- 2005 yılında 5396 Sayılı Kanun ile 1987 tarih ve 3359 sayılı “Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu’ ’na madde eklenmiştir. Eklenen 2005 tarihli, 7madde sağlık alanında kamu özel işletmeleri konusunda önemli bir gelişmedir (Gürkan, 2014: 48). Bu kanun ile Sağlık Bakanlığına ait görevlerin yerine getirilebilmesi için devlete ait taşınmazların söz konusu hizmetlerin icra ve ifası amacıyla kiralanabilmesinden bahsetmektedir. Kiralanan taşınmazlar üzerinde, sağlık bakanlığına ait tıbbi hizmetler yürütülür. Kira bedeli sağlık bakanlığına döner sermaye işletmeleri tarafından ödenir.

- 2007 yılında Kalkınma Bakanlığı, 2009 yılında ise Kamu İhale Kurumu tarafından kanun tasarı taslakları hazırlanmıştır. 2007 tarihli taslak mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları ve kamu iktisadi teşebbüslerine ait bazı hizmetlerin kamu özel ortaklığı ile gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Taslakta Özel sektörün payını % 49’u geçmemesi kaydıyla kamu ile özel sektörün ortaklık kurabilecekleri belirtilmiştir. Kamu İhale Kurumunun 2009 tarihli kanun tasarı taslağında ise imtiyaz usulünde uygulanacak esaslar belirlenmiştir.
- 25.02.2011 tarihinde yayımlanan 6111 sayılı kanun ile daha önce YİD uygulama sözleşmeleri için alınması gereken YPK onayı aşaması kaldırılmıştır. Artık idareler “uygulama sözleşmeleri”ni YPK onayına sunmayacaktır. Bunun yerine ilgili Bakanın onayına sunacaktır (Kalkınma Bakanlığı; 2012: 32).
 - Bu çerçevede KÖİ projelerinin hazırlanması, değerlendirilmesi, onaylanması ve uygulanması sürecinde görev alan kamu kurumlarının görevi yeniden tanımlanmıştır. Buna göre (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 32-33);
 - Kalkınma Bakanlığı; proje stokunun kalkınma planları, programlar, stratejiler ile uyumunu sağlayacak tedbirleri almak, YİD projelerini izlemek, değerlendirmek ve taraflar arasında koordinasyon sağlamak.
 - Maliye Bakanlığı; merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri tarafından taahhüt edilen mali yükümlülüklerinin merkezi yönetim bütçesi ile uyumlu olmasını sağlamak.
 - Hazine Müsteşarlığı; idareler tarafından görevli şirketlere verilen taahhütlerin kamuya mali yükünü hesaplayarak riskleri ve paylaşımını değerlendirmekle ilgili iş ve işlemleri yerine getirmek konularında görevlendirilmişlerdir.
- Uygulayıcı kuruluşların ise” projenin teknik, ekonomik, finansal, sosyal ve hukuki açılardan yapılabilirliklerini analiz eden, öngörülen katkı payı ve garantiler de dahil olmak üzere risk analizlerini ve paylaşımını içeren ve yatırımın geleneksel tedarik yöntemleri yerine YİD modeli ile hayata geçirilmesinin gerekçesini karşılaştırmalı ekonomik ve finansal analizler ile ortaya koyan ön yapılabilirlik etüdü raporu ile YPK’ ya yetki başvurusunda bulunacakları belirtilmiştir. 2010 yılı 351 Sayılı “Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanunu ile 2011 tarihli, 652 Sayılı” Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ” (Uz, 2007:1165-1182).

- 31.03.2012 tarihli ve 6288 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu ile Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap- İşlet- Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair kanun ile 2023 yılına kadar 3996 ve 3359 sayılı kanunlar kapsamında gerçekleştirilmesi planlanan KÖİ projeleri ihale edilirken, projeyi üstlenen firmaların proje kapsamında inşaata yönelik olarak yaptığı mal ve hizmet teslim teslimleri ile anılan sağlık tesislerinin Sağlık Bakanlığına kiralanmasının katma değer vergisinden müstesna olması hususunu düzenlemiştir.

Avrupa Birliği tam üyelik müzakerelerinde yer alan kamu alımları faslı kapsamında, Türkiye topluluğun KÖİ/imtiyazlara ilişkin müktesebatını üstlenmekle yükümlüdür. Türkiye' nin 23 Ocak 2006 tarihli katılım ortaklığı belgesinde (2006/35/EC) kısa vadede özellikle imtiyazlar başta olmak üzere kamu alımları mevzuatının topluluk müktesebatı ile uyumlu getirileceği belirtilmektedir (Emek, 2010:123).

Dünya Bankası verilerine göre 1990-2007 yılları arasında Türkiye'de sözleşmeye bağlanan KÖİ proje sayısı 38 ve değeri 37 milyar ABD dolarıdır. En büyük yatırım tutarı (20,3 milyar ABD doları) 4 proje geliştirilen telekomünikasyon sektöründedir (Emek, 2010:125).

- *Bazı Yatırım ve Hizmetlerinin Kamu Kesimi ile Özel Sektör Ortaklığı Modeli Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarı Taslağı*

Türkiye'de ilk olarak yap- işlet- devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri uygulamaları ile gündeme gelen ve 1984'ten bu yana çeşitli sektörlerde örneklerine rastlanılan KÖİ Modeli, 2007'de DPT 'nin hazırladığı "Bazı Yatırım ve hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İş birliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı" ile üst başlığına kavuşmuş ancak bu taslak yasama yılının sona ermesi ile düşmüştür (Ün, 2014:41).

Bu taslak çerçevesinde belirlenen ilkeler aşağıdaki gibi özetlenebilir: ([https:// docplayer.biz tr/720013](https://docplayer.biz.tr/720013) erişim tarihi: 29.01.2019)

- 1) Model kamu yararı sağlama amacı güder.
- 2) Devlet, piyasanın işleyişi ile uyumlu garanti vermelidir.
- 3) Yatırımcı en uygun alanı seçebilmelidir.
- 4) Modelin kalkınmaya katkısı bulunmalıdır.
- 5) Projelerdeki fayda maliyet analizinin bir değerlendirilmesi yapılmalıdır.
- 6) Projelerin işlenmesi sırasında eşit, şeffaf ve açık politikalar belirlenmelidir.

7) Projeler kısa sürede uygulamaya geçebilmelidir. Bu kanun tasarısı taslağı ile KÖİ kavramının tanımlanması, ilgili mevzuatın yeknesaklaştırılması, KÖİ Modellerinin tanımlanması ve modellere esneklik getirilmesi, mevcut KÖİ mevzuatı ile düzenlenmeyen eğitim, kültür ve genel idare altyapısı gibi alanların da eklenmesiyle kapsamın genişletilmesi amaçlanmıştır (Ün, 2014: 41).

Yukarıdaki satırlarda sıralandığı gibi çok sayıda mevzuatın bulunması ve tek bir PPP kanunu bulunmaması yetki, görev ve uygulama anlamında karmaşaya neden olmaktadır.

Geleneksel Kamu Alımları	Kamu Özel İşbirlikleri	Özel Piyasa Faaliyetleri
<ul style="list-style-type: none"> _ Kamu kaynaklarıyla, kamu kurumlarının mal, hizmet ve yapım işleri alımları (4734 Sayılı Kanun). _ 4734 Sayılı Kanundan muaf tutulan Değişik kamu kurumlarının özel düzenlemeleri 	<ul style="list-style-type: none"> A) İmtiyaza ilişkin düzenlemeler <ul style="list-style-type: none"> _ 1910 tarihli imtiyaz sözleşmelerinin genel özelliklerini düzenleyen Kanun _ Mahalli idarelerin içme suyu, elektrik, havagazı, tramvay ve katı işlerinin imtiyaz sözleşmesi ile gördürülmesi (5302 ve 5393 sayılı Kanunlar) _ Telekomünikasyon hizmetlerinin imtiyaz sözleşmesi ile gördürülmesi (406 ve 2813) Sayılı Kanunlar). B) İmtiyaz Sözleşmelerinin unsurlarını içeren düzenlemeler <ul style="list-style-type: none"> _ Yap İşlet Devret (3996) ; Sektörel Kanunlar; 3096 Elektrik ; 3465 Otoyol; 5302 ve 5393 sayılı Kanunlar _ Yap İşlet (4283, 5302 ve 5393 Sayılı Kanunlar _ Yap Kirala (3359 Sayılı Kanun) _ İşletme Hakkı devri (4046, özelleştirme; 3096 Elektrik.; 5335 Sayılı Kanun 33. Md. , Havalimanı kiralaması. C) Kurumsal Kamu- Özel İşbirlikleri <ul style="list-style-type: none"> _ Bağlı ortaklıklar ve İştirakler (233 sayılı KHK) _ Mahalli İdarelerin Türk Ticaret Kanununa tabi ortaklıkları (5393 ve 5302 sayılı Kanunlar 	<ul style="list-style-type: none"> _ Kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi (4046 sayılı Kanun) _ Türk Ticaret Kanunu (6762 Sayılı Kanun) _ Sektör düzenleyici kanunlar (Örneğin, Enerji, ulaştırma, ve telekomünikasyon sektörlerini düzenleyen kanunlar)

Çizelge 4.2. Türkiye’de Altyapının Gördürülme Yöntemlerine İlişkin Mevzuat Özeti

Kaynak: (Emek, 2010: 121).

4.8. Kamu Özel Ortaklığı Uygulamaları

Gelişmiş ülkelerde 19. yüzyılın ikinci yarısında başlatılan uygulamalar 1990'lı yıllarda dünya genelinde yayılmaya başlamıştır. Son yıllarda hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde alt yapı yatırımlarının gelişmesinde KÖİ projelerinin önemli bir yeri bulunmaktadır. Dünya Bankasının altyapıya özel katılım veri setini kullanarak, 1990-2003 yılları arasında KÖİ projelerinin sayılarını ve yatırım tutarlarını etkileyen unsurları analiz eden araştırmacılar borç yükü altındaki ülkelerde KÖİ projelerine daha çok başvurulduğunu belirtmektedir (Emek, 2010: 79).

Ülke uygulamalarında daha eski geçmişe sahip olan Kamu Özel Ortaklığı modeli 1980'li yıllar ile artan üne kavuşmuştur. Piyasa koşullarını andıran sistem, yönetim yapılarına dahil edilmiş ve zamanla hızla yayılan bir model haline gelmiştir. Kamusal ihtiyaçlar zaman içinde düzenli ve sürekli olarak artış gösterirken, ihtiyaçları karşılamaya yönelik olanakların aynı seviyede artmaması sürece özel sektörün de katılması fikrini atmıştır. KÖO modeli, kamu hizmetlerinin finansmanı konusunda zorluk yaşayan ülkelerin yeni metod arayışına girdiklerinde ortaya çıkmıştır. Bu model katı hiyerarşik ve esnek olmayan bürokratik yapının çözülmeye başladığının göstergesi olarak kabul edilebilir.

Özellikle teknoloji, enerji, eğitim, taşıma ve sağlık sektöründe oldukça yaygın bir şekilde kamu özel ortaklığı projelerine başvurulmaktadır (Özkan, 2007: 50). Dünyada yapılan kamu özel sektör iş birliği (PPP) uygulamalarına ilişkin Dünya Bankası tarafından hazırlanan raporlarda; 1990- 2006 dönemimde altyapı yatırımların da (enerji, telekom, ulaşım, su ve kanalizasyon) toplam 3.793 projenin hayata geçirildiği ve bu projelerin toplam tutarının 1,1 trilyon dolar seviyesinde olduğu ortaya konulmuştur (Keşli, 2012: 36).

ABD, Avrupa Birliği ve Türkiye dışındaki birçok ülkede de kamu özel ortaklığı projeleri uygulanmakta ve bu projelerin yapılması ve uygulanması görevlerini yürütecek teşkilatlanmalara gidilmektedir (Gürkan, 2014: 44).

Dünyadaki uygulama biçimlerine bakıldığında PPP modelinin en yaygın kullanımını Birleşik Krallık ve İngiltere'dedir. 2007 yılı itibariyle de önceki yıllarda olduğu gibi, İngiltere projelerin sayısı ve parasal miktarı açısından dünya piyasalarının %33 'ünü elinde tutan ve bu konuda dünyanın en gelişmiş ülkesi olup, 2006 yılında İngiltere'de tamamlanan proje sayısı 56 iken, 2007 yılında bu sayı 68'e çıkmıştır (Keşli, 2012: 37).

Japonya’da kamu özel ortaklığı projeleri daha çok demiryolu projelerinde uygulanmaktadır. Japonya’da 1999 yılında bir kamu özel ortaklığı teşvik yasası çıkarılmış, kamu özel ortaklığı projeleri desteklenmiştir (Sarıs, 2014: 242-243).

Kanada’da 2004 yılından bu yana, Richmond Havaalanın, Vancouver Hızlı Geçışı ile Denizden Gökyüzüne Otoyol Projelerinin tamamlandığı İngiliz Kolombiyası en çok faaliyetin yapıldığı yer olmuştur (Gürkan, 2014: 45).

Her ne kadar dünyada kamu özel ortaklığı modelinin uygulanışı yaygınlaşsada, Rusya’ da uygulanan sayının az olduğu söylenebilir. 2005 yılında yürürlüğe giren İmtiyaz Yasası dışında herhangi başka bir kamu özel ortaklığı düzenlemesi yoktur (Button, 2006:325).

Eğitim, sağlık, ulaşım, enerji gibi altyapı yatırımlarının finansmanında kullanılan bir yöntem haline gelen kamu özel ortaklığı uygulamaları, 1980’li yıllardan itibaren neoliberal politikalar ile kamu hizmetinin sunum şekli ve yöntemlerinde yaşanan değişimin ürünüdür. 2011 yılı AB (Avrupa Birliği) KÖİ uygulamalarının sektörler itibariyle dağılımına bakıldığında gerçekleştirilen proje sayısı bakımından eğitim ve genel kamu hizmetleri sektörlerinin, ulaştırma ve kamu düzeni güvenliği sektörlerinin %23 lük oranla ilk sırada geldiği görülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 13).

Dünyada güvenlik hizmetlerinin özel girişimciler tarafından yerine getirilmesine en güzel örnek; ABD’deki sivil havacılık güvenliğidir. ABD’de Havalimanlarındaki güvenlik hizmetleri 11 Eylül saldırılarına kadar özel güvenlik şirketleri tarafından sağlanıyordu. Federal Havacılık idaresi olan FAA (Federal Aviation Administration), bir kamu kuruluşu olarak güvenlik politikası ve standartlarını belirliyor, özel hava yolu şirketleri de belirlenen standartlarda güvenlik hizmeti vermeyi planlıyordu; ancak ABD de meydana gelen 11 Eylül saldırıları her türlü güvenlik hizmetinin özel hukuk kişileri tarafından verilmesinin birtakım sakıncalar doğurabileceğini gösterdi (Gürkan, 2014: 50).

Ulaşım hizmeti ile ilgili olarak modelin en yaygın olarak kullanıldığı ülkelerden birisinin İngiltere olduğu söylenebilmekle beraber İngiltere’de ulusal yol ağlarının inşaat çalışmaları kamu özel ortaklığı projeleri tarafından finanse edilmektedir (Gürkan, 2014: 50).

İsveç’te enerji hizmetlerinin sunumuna ilişkin kamu özel ortaklığı projeleri yüksek gerilimli hatların yapımı ve / veya işletilmesine yöneliktir. Elektrik şebekesine ilişkin imtiyaz, hükümet veya İsveç Enerji Kurumu tarafından verilmektedir (Talus, Çev. Cantürk, 2009: 366).

ABD’de eğitim hizmetleri alanında uygulanan “Charter School” olarak bilinen sistem, ülkenin kaliteli hizmet veremediği alanlarda özel müteşebbislerin hükümet tarafından teşvik edilmesi suretiyle oluşan bir uygulamadır (Gürkan, 2014: 53).

4.8.1. Gelişmiş Ülkelerde Kamu Özel Ortaklığı

4.8.1.1. Amerika Birleşik Devletleri

ABD’de kamu özel ortaklığına yönelik alt yapı projeleri ve faaliyetlerinde özel sektör önemli bir rol oynamıştır. 18. yüzyılda önemli karayolu projeleri, özel kesim tarafından yapılmış; 19. yüzyılda ülkenin doğusundan batısına kadar uzanan bir demir yolu projesi özel girişimciler tarafından gerçekleştirilmiştir. 1929 yılında yaşanan ekonomik kriz tekrardan kamu işletmeciliğine dönüşümü sağlamıştır (Gürkan, 2014:41).

ABD’ de kamu özel ortaklığına yönelik projeler 1990’lı yıllar itibariyle artış göstermiştir. Başkan Bush döneminde “Yönetim ve Bütçe Ofisi” tarafından oluşturulan A-76 numaralı yönerge ile özel kesime hizmet devri (contracting out) özendirilmiştir. Bu kapsamda ticari nitelikteki bir faaliyetin idare tarafından yürütülebilmesi için, o konuda gerekli hizmet arzını sağlayacak yeterli bir pazar olmaması, ulusal güvenlik ve sağlık hizmetinin zafiyete uğraması veya idarenin bu hizmeti daha düşük maliyetle sunabilmesi şartlarından birinin gerçekleşmiş olması aranmaktadır (Gökyurt, 2018: 23).

KÖİ uygulamaları dünden bugüne dünya genelinde yaygın hale gelmekle birlikte, ABD alt yapı tesislerinin kamu ve özel kesimin iş birliği ile oluşturulması konusunda daha eski bir geçmişe sahiptir. On sekizinci yüzyılda önemli bazı karayolu projeleri özel kesim tarafından tesis edilip işletilen ücretli yollardan oluşmaktadır (Emek, 2010: 88).

Yaşanan büyük buhranın ardından kamu işletmeciliğine yaklaşım başlamıştır. Büyük ekonomik buhranda iflas edip varlığına devam edemeyen özel şirketler devletleştirilmiştir. Federal hükümet ekonomiyi canlandırma gayesi ile bu anlamda ciddi rol oynamıştır. Bu dönemlerde federal ve yerel düzeyde bütün kamu idareleri altyapı işletmecilik ve denetim faaliyetlerini genişletmiştir (Emek, 2010: 89).

Günümüz anlamdaki modern KÖİ Projeleri 1980’lerde Reagan döneminde başlatılmıştır. Başkan Reagan’ın devletin küçültülmesi vizyonunun, uygulamaya koyduğu iktisat politikalarının ve görevlendirdiği politika uygulayıcılarının gösterdiği çabaların modele önemli katkıları olmuştur (Emek, 2010: 89).

1990'lı yıllar ile birlikte kamu özel kesim iş birliği uygulamaları alt yapının yenilenmesi ve kamu kesimindeki verimsizliğin sonlandırılması için kullanılmıştır. ABD'de yapılan araştırmalara göre Los Angeles 'da özel sektör tarafından sunulan hizmetin, kamu sektörü tarafından sunulan hizmetten %43 oranında daha ucuza arz edildiği bildirilmiştir (Aktan, 1992: 35).

Eyalet bazında son dönemde geliştirilen KÖO projeleri yolların yapımı bakımı ile mimarlık alanlarında yoğunlaşmaktadır. Son yıllarda kamu Özel İş birliği projeleri ABD' de daha sık uygulanmaktadır olup; hapishane ve sağlık sektöründe hem altyapı hem de hizmet sağlanması bazı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi ABD'de de kamu özel ortaklığının önemli uygulamaları arasında yer alır (Gürkan, 2014: 42).

Günümüzde ABD'de uygulanan kamu özel iş birliği projeleri şöyle sıralanabilir (Emek, 2010: 90).

- 1995 yılında hazırlanan bir düzenlemeyle (National System Designation Act) özel kesim tarafından finanse edilecek projelere, ek kredi imkanı sağlanması amacıyla alt yapı bankaları kurulmuştur.
- 1998 yılında oluşturulan başka bir düzenlemeyle (Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act) maiyetlerin minimum %33' ünün karşılanmasının garantisi verilip, federal fonlardan kredi imkanı sağlanarak, 100 milyon dolar üzerindeki otoyol projelerine özel sektörün katılımı teşvik edilmiştir.
- Son olarak 2005 yılındaki düzenleme ile (Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act) finanse edilecek projelerin en alt değeri 100 milyon dolardan 50 milyon dolara indirilmiştir.

4.8.1.2. Avrupa'da kamu özel ortaklığı

Kamu özel iş birliklerinin geçmişi Avrupa'da, Roma imparatorluğuna iki bin yıl kadar öncesine dayanmaktadır. Romalılarda, limanlar, karayolları ve posta hizmetleri özel finansman ile geliştirilmiştir. 16. ve 17. yüzyıllarda çoğu Fransa'da olmak üzere Avrupa ülkeleri su kanalı, karayolu, atık toplama, ısınma ve posta hizmetleri alanlarında yoğun biçimde imtiyaz tahsis etmişlerdir (Emek, 2010: 91).

On dokuzuncu yüzyılda Avrupa' da yaşanan liberal düşünce akımı ve özellikle serbestleşme eğilimi, imtiyaz uygulamalarının tercihinde önemli rol oynamıştır (Emek, 2010: 91).

1990'lı yıllara gelindiğinde modelin uygulanışı hız kazanmış olup, KÖİ modellerinin ortaya çıkmasında; üye ülkelerde birlik mevzuatından kaynaklanan bütçe kısıtları, kamu hizmetlerinde özel sektörün iş yapma yöntemlerinden ve tecrübelerinde daha fazla yararlanılması isteği ve genel olarak devletin ekonomideki rolünün doğrudan hizmet sunumundan, hizmeti organize eden, düzenleyen veya kontrol eden konumuna geçmesi sebeplerinin rol oynadığı söylenebilir (Commission of the European Communities, Communication from the commission to the European Parliament, the Council, 2009, s.3, Aktaran; Gökyurt, 2018:26).

KÖO modeli, özellikle Portekiz, İspanya, İrlanda, ABD ve İngiltere'de alt yapı ihtiyaçları konusunda yaşanan finansman sorunlarına cevap olabilmesi açısından uygulanmıştır. Avrupa Birliğinde 1990- 2011 yılları arasında KÖO projelerinin toplam sayısı 1.536'ya yıllık ortalama 70 e ulaşmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 11).

Son dönemde ileri düzeyde uygulamalar Fransa, İtalya, Almanya ve İrlanda'da gerçekleşmiş olmakla birlikte; Eurostat KÖİ'yi geniş anlamda, kamu alt yapı hizmetlerinin sağlanması için kamu ile şirketler arasında imzalanan çeşitli türdeki uzun vadeli sözleşmeler olarak tanımlanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2016:4).

AB komisyonu 2000'li yıllarda kamu özel ortaklığı önündeki yasal engelleri kaldırmak için çalışmalara başlamış ve 2004 yılında Green Paper (Yeşil Kitap) adında bir kitap yayınlanmış, bu kitapta kamu özel ortaklığı projelerine uygulanabilecek topluluk hukuku tartışmaya açılmıştır (Gürkan, 2014: 43).

Ülkeler açısından 1990 ve 2009 yılları arasında proje hacimleri incelendiğinde İngiltere'nin KÖİ pazarında büyük paya sahip olduğu görülmekle birlikte, 2010 yılında İngiltere proje sayısı açısından yine pazarın fazlasını elinde bulundururken, projelerin toplam değeri açısından İspanya liderliği üstlenmiştir. Benzer durum 2011 yılında da gerçekleşmiş, toplam KÖİ projesi sayısında İngiltere ilk sırada yer alırken, Fransa toplam proje büyüklüğünde birinci sırayı İspanya'dan devralmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 13).

Avrupa'da 1990-2011 yılları arasındaki 22 yıllık sürede KÖİ projelerinin sayısı 1.536'ya ulaşmıştır. Toplam proje büyüklüğü ise 290 milyar Euro olurken, yıllık ortalama proje büyüklüğü 189 milyon Euro olarak gerçekleşmiştir (Ün, 2014:48).

AB komisyonu 2000'li yıllar itibariyle KÖO projeleri hakkındaki yasal engelleri azaltmak amacıyla çalışmalar başlatmıştır. Komisyon 2004 yılında yayımladığı Yeşil Kitapta KÖİ projelerine uygulanacak Topluluk hukukunu tartışmaya açmış ve Avrupa genelinde özel

teşebbüslerin KÖİ projelerine katılımını arttıracak yöntemlerin arayışlarını başlatmıştır (Emek, 2010: 92).

2014 yılı Avrupa Birliğinde KÖO projelerinin dağılımına bakıldığında ulaştırma sektörü 23 projeye ilk sıraya yerleşmiştir. Yine 2011-2014 yılı verilerine bakıldığında sağlık sektöründe her yıl düzenli olarak bir artış yaşandığı; ancak telekomünikasyon ve enerji alanlarında KÖİ projelerine çok yer verilmediği görülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2016:6).

Sonuç olarak 1990-2011 dönemi dikkate alındığında (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 19):

1. KÖİ projelerinin sayısı Avrupa Birliği'nde hem sektörel bazda hem de ülkeler bazında artmıştır.
2. İngiltere KÖİ projelerinde daha etkindir.
3. KÖİ projeleri en çok ulaştırma sektöründe uygulanmaktadır.
4. Yılda gerçekleşen KÖİ proje sayısının toplam 70, proje maliyetlerinin ise ortalama 189 milyon Euro olduğu ortaya çıkmaktadır.

FİNLANDİYA	Ulaşım, okul, üniversite
YUNANİSTAN	Yol yapımı ve tren taşımacılığı
PORTEKİZ	Hava alanı, karayolu yapımı, hastane
JAPONYA	Huzur evi, hastane, bilişim ve ulaşım
GÜNEY AFRİKA	Hapishane, su ve atık su tesisleri, okul inşaatı
FRANSA	Su ve atık su tesisleri
İRLANDA	Ulaşım, eğitim ve atık su tesisleri
İTALYA	Hastane, ulaşım, eğitim
İSPANYA	Otoban, atık su, hastane
AVUSTURYA	Yol yapımı, hastane, hapishane

Çizelge 4.3. Farklı Ülkelerden PPP Modelleri

Kaynak: (<http://inovaturk.com.tr> / 2016/10 /14/ ülkemizdeki – şehir – hastanelerinin-dayandigi – model) erişim: 19.02.2019.

Sağlık kamu hizmetlerinde PPP modelini uygulayan ülkeler olarak İngiltere ve Fransa öne çıkmaktadır. İngiltere'de bu yöntem ile devletin üzerindeki yükün % 30 oranında hafiflediği tespit edilmiştir.

İspanya'da sağlık hizmetleri; hizmetlerin çoğunlukla vergiler ile finanse edilmesi, sağlık sigortasının bulunması, ve hizmetlerin ücretsiz olması yönünden İngiltere ile benzerlik bulunmaktadır. İspanya'nın 10 bölgesinde sağlık hizmetlerinin sunumu, 2001 yılında

yapılan düzenlemeler ile yerel yönetimlere devredilmiştir (Gürkan, 2014:149). İspanya’da sağlık hizmetlerinin kamu özel ortaklığı sözleşmeleri ile görülmesine ilişkin ilk proje Valerica Bölgesindeki La Ribera Bölgesinde yapılan Alzira hastanesidir (Gürkan, 2014:150).

İtalya’da da sağlık hizmetlerine yönelik talep artışı dolayısıyla kamu özel ortaklığı başvuru bir yöntem olmuştur. İlk olarak yerel yönetimlerin konu ile ilgili yetkileri genişletilmiştir. İtalya’da sağlık kamu hizmetlerinin görülmesine ilişkin kamu özel ortaklığı uygulamaları, laboratuvar ve görüntüleme sistemlerinin işletilmesini, tıbbi cihazların teminini, atık yönetimi, çamaşır, yemek, temizlik, bahçe düzenlemesi gibi konuları kapsamaktadır (Gürkan, , 2014: 151) .

4.8.1.2.1. Birleşik Krallık

BK’ da 1980’lerde kamu yatırımlarına özel sektörün dahil edilmesi çok arzu edilen bir durum değildi. Alt yapıya özel sektörün katılımı önceleri sadece kamu teşebbüslerine uygulanan ve 1988 yılından itibaren bütün kamu idarelerinde uygulanmaya başlanan Ryrie Kuralları tarafından yönetilmekteydi (Emek, 2010: 97).

KÖİ, İngiltere’de kamu ve özel kesim arasındaki iş birlikleri bakımından geniş bir kapsam ifade ederken, bu ülkede kullanılmaya başlanan ve literatürde yerleşen adıyla Özel Finansman Girişimi (Project Finance Initiative- PFI) ise daha çok bu kapsamda kurulan ve genellikle bir takım yapım işlerini içeren ve özel sektör finansmanına dayanan uygulamaları ifade etmektedir (Gökyurt, 2018: 18).

İngiltere’de 1993 yılında altyapıya özel kesimin katılımı hakkında proje geliştirmek amacıyla özel kesim ile kamu kesimini bir araya getiren özel finansman paneli (Private Finance Panel) oluşturulmuştur. 1997 yılındaki hükümet değişikliği neticesinde hizmet alanı programı /PFI yeniden yapılandırıldı ve 1997 yılında Maliye Bakanı (HM Treasury) hizmet alanı programının yönetimini doğrudan üstlendi (Emek, 2010: 98).

PFI projelerinin genel bir değerlendirmesinin yapılması için İngiliz Hastanesi tarafından bir rapor hazırlanmış ve raporda zamanlama ile maliyet hedeflerine ulaşma açısından PFI projelerinin başarılı olduğu ortaya koyulmuştur. PFI projelerinin yaklaşık % 85 ‘i sözleşme süresinden önce veya zamanında bitirilmişken, diğer projelerde bu oran %30 olarak gerçekleşmiştir (Gökyurt, 2018: 20).

4.8.1.2.2. Fransa

Fransa da alt yapı faaliyetlerine özeline katılım tarihi oldukça eskilere dayanmaktadır. Bu amaçla 19. ve 20. yüzyılın başlarında sıkça kullanılan yöntem imtiyaz olmuştur. Fransa’da imtiyazlar özel kesimin kamu hizmetlerine dahil edilmesinin asli yöntemidir. Fransa’da kamu özel ortaklığına yönelik uygulamalar ilk olarak 2 Temmuz 2003 tarihinde hükümete yasama organı tarafından KHK çıkarma yetkisi verilmesi ile gündeme gelmiştir. Fransa Hükümeti 17 Haziran 2004 tarihinde çıkardığı 2004-559 sayılı KHK ile ortak hukuki kuralların belirlendiği kamu özel ortaklığı kurallarını benimsemiştir (Gürkan, 2014: 48).

Kamu hizmetlerinin görülmesine katılımın artırılması düşünülerek 2004 yılında PPP modeli ile ilgili genel bir düzenleme yapılmıştır (Emek, 2010:103). Ortaklık sözleşmeleri, kamu altyapı yatırım projelerindeki sorumluluklarının bir kısmının veya hepsinin, özel teşebbüslere aktarılmasını öngören yöntemlerin geliştirilmesine imkan sağlamaktadır. Fransa’da özel teşebbüsler imtiyaz sözleşmeleri kapsamında (Emek, 2010:103);

1. İçme suyu ve kanalizasyon arıtma hizmetleri konusunda fransa toplam nüfusunun 2/3 ‘üne hizmet vermektedir.
2. 10.000 km uzunluğundaki otoyolun %75 ‘i bu model ile finanse edilmiştir.
3. Fransız halkının % 99 una elektrik hizmetlerini sunmaktadır.

4.8.1.2.3. Avustralya

Avustralya’da KÖİ modeline yönelik uygulamalar genelde eyalet yönetimlerince gerçekleştirilmektedir. 2000 yılı PPP açısından dönüm noktasıdır. Victoria eyaletinde 2000 yılında Hazine ve Finans Bakanlığı’nın (Victorian Department of Treasury and Finance) bünyesinde Partnership Victoria (PV) kurulması KÖİ projelerinin gelişimine katkı sağlamıştır. Ülkede, 2000 yılına değin YİD ve Yİ yöntemleri tercih edilmekteydi. 2005 yılında federal hükümet ve eyaletler KÖİ projeleri ile ilgili uyumlaştırma konusunda anlaşmaya varmışlar; iki farklı KÖİ yöntemi geliştirmişler ve bu yöntemlerin temel özellikleri risklerin özel teşebbüslere bırakılmasıdır (Emek, 2010:104). 1980 ve 2004 yılları arasında ülke genelinde 35,7 milyar Avustralya doları tutarında 127 proje gerçekleştirilmiştir (Emek, 2010: 106).

4.8.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Özel Ortaklığı

Dünya’da 1,3 milyar insanın (nüfusun %20’sinin) elektriğe erişimi olmayıp, 768 milyon insan temiz suya erişim sıkıntısı çekmekte, 2,5 milyar insan yeterli sağlık hizmetleri

alamamakta ve 1 milyar insan araç geçişine müsait tam donanımlı bir yoldan en az iki kilometre uzakta yaşamaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2016:1). Bahsedilenler gibi alt yapı ihtiyaçlarının giderilmesi için ülkeler farklı çözüm yollarına başvurumaktadırlar ve kamu özel iş birliği yöntemi de bu yollardan bir tanesidir (Kalkınma Bakanlığı, 2016:1).

Gelişmekte olan ülkelerde 1990-2011 dönemi uygulamaları (Kalkınma Bakanlığı. 2012:9). Enerji sektöründe finanse edilen proje sayısı 2.027 adet olmuştur, bunların toplam maliyeti 572 milyar Doları bulmuştur.

1. Ulaştırma sektöründe finanse edilen proje sayısı 1.331 adet olmuş, bunların toplam maliyeti ise 293 milyar Doları bulmuştur.
2. Telekom sektöründe finanse edilen proje sayısı 807 adet olmuş bunların toplam maliyeti ise 766 milyar Doları bulmuştur.
3. Su ve kanalizasyon yapılarına ilişkin olarak finanse edilen proje sayısı 743 adet olmuş, bunların toplam maliyeti ise 64 milyar Doları bulmuştur.
4. Gelişmekte olan ülkelerde toplam olarak, 4.908 adet proje finanse edilmiş ve bu projelerin toplam maliyeti 1.695 milyar Doları bulmuştur.

Dünya bankasının hazırladığı veri tabanında gelişmekte olan ülkelerde gerçekleştirilen proje sayısı ve proje büyüklüğü bakımından 1990-2011 yılları arasında Latin Amerika ve karayiplerin ilk sırada olduğu görülmektedir (Kalkınma Bakanlığı. 2012: 9).

Gelişmekte olan ülkelerde 1990-2014 seneleri arasındaki 25 yıllık sürede KÖİ kapsamında 2.413 milyar dolar yatırım yapılmış ve 6.471 adet proje gerçekleşmiştir. 1993 yılında 270 projeye gerçekleştirildiği, 1997 yılında ise rakamın 342'ye yükseldiği, 2011 yılında 439 projeye maksimum noktaya ulaşıldığı görülmektedir. 2012 yılında ise 196,3 milyar dolar tutarında rekor seviyeye ulaşılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2016: VII).

Dünya Bankasının altyapıya özel katılım istatistikleri, gelişmekte olan ülkelerde gerçekleştirilen KÖİ projeleri konusunda veri tabanı sunmakta olup; sektörler enerji, telekomünikasyon, ulaştırma, içme suyu ve kanalizasyon başlıkları altında incelenmiştir (Emek, 2010: 80).

Ayrıca KÖİ yöntemleri değişik başlıklar altında sıralanmıştır (Emek, 2010: 81-81).

1. Yönetim Kiralama Sözleşmeleri Mülkiyet hakkı ile yatırım kararları kamu idarelerinde kalmakta ve özel teşebbüsler kamu teşebbüslerinin belli bir süreliğine yönetimini üstlenmektedir.

2. İmtiyazlar: Özel teşebbüs önemli ölçüde (yenileme, ıslah etme, bakım, onarım) yatırım riskini üstlenerek kamu teşebbüslerinin yönetimini devir almaktadır.
3. İmtiyazlar; Islah et- İşlet- Devret; Islah et- Kirala-Devret; Yap-Islah Et-İşlet- Devret şeklinde özel teşebbüse verilmektedir.
4. Yeni Projeler: Bu başlık altında Yap- Kirala- Devret; Yap -İşlet -Devret; Yap- Sahip Ol- İşlet yöntemleri kullanılmaktadır. Üç modelin ortak noktası; risklerin özel teşebbüs tarafından üstlenilerek yeni bir tesis kurmak ve işletmektir.
5. Tedarikçi (Merchant): Devletin garantisi olmaksızın özel teşebbüsler yeni bir tesis kurmakta ve işletmektedir.
6. Kiralamak (Rental): Riskler özel teşebbüse ait olmak üzere yapım, işletme, arz ve bakım sorumlulukları yine özel kesim tarafından yerine getirilmektedir.
7. Özelleştirme: Özel teşebbüsler, halka arz veya özelleştirme programları kapsamında kamu teşebbüslerinin hisselerini devir almaktadır.

Bölgeler açısından bakıldığında gelişmekte olan ülkeler sıralamasında Latin Amerika ve Karayiplerin (%40) ile en çok payı aldığı görülmektedir. Sıralamadaki diğer bölgeler Doğu Asya ve Pasifik (%23), Avrupa ve Orta Asya (%20), Güney Asya (%11), Sahra altı Afrika (%6), Ortadoğu ve Kuzey Afrikadır. (Emek, 2010: 83).

Enerji sektörü gelişmekte olan ülkelere KÖİ projeler içinde ilk sırayı almaktadır. 1990-2007 yılları arası dönemde ulaştırma, enerji, telekomünikasyon, kanalizasyon, içme suyu sektörlerinde sırasıyla 1.589, 1.099, 807 ve 597 proje başlatılmıştır. 2000 'li yıllarda proje sayısında genel bir düşüş yaşanırken; içme suyu, kanalizasyon ve doğalgaz sektörlerindeki projelerin sayısı artmıştır (Emek, 20110: 85).

1990-2014 seneleri arasındaki dönemde gelişmekte olan ülkelere ait istatistiklere proje sayısı açısından bakıldığında; 2,724 adet (%42) projeye enerji sektörü ilk sırada yer alırken, bunu sırasıyla karayolu (915 adet- %14), su ve kanalizasyon (885 adet- %14) ile Telekom (861 adet- %13) sektörleri takip etmiştir. (Kalkınma Bakanlığı, 2016: 2).

Gelişmekte olan ülkelere 'da KÖİ' lerinin muhtemel kullanım alanları ve yöntemlerini araştırmak 1997 yılında bir çalışma başlatılmış, 2000 'li yıllarda kapsamlı bir program geliştirilmiştir, 2003 yılında belediyeler kanununda yapılan değişiklikle KÖİ uygulamaları için yasal altyapı hazırlanmış olup; projelerin sözleşme süreleri en az 4 en çok 30 yıl olarak belirlenmiştir (Emek, 2010: 107).

Kore’de ise 1970 ve 1980’li yıllarda ekonomik büyümenin sağlanması için altyapı yatırımlarına özel önem verilmiştir. Ancak 1994 yılında katılım anlamında beklenen başarı elde edilememiş ve 1997 yılında meydana gelen Asya Krizi sistemi ağırlaştırmıştır. Kriz sonrasında IMF destekli istikrar politikasıyla kamu harcamalarına sınır getirilmiş ve 1997-2005 yılları arasında 38 milyar ABD doları değerinde 118 KÖİ sözleşmeleri imzalanmıştır (Emek, 2010:109).

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler kıyaslandığında, gelişmiş ülkelerde altyapı faaliyetlerine özel katılımın geçmişinin daha eskilere dayandığından bahsedilebilir. ABD, Fransa ve Birleşik Krallık gibi ülkelerde ulaştırma, elektrik ve telekomünikasyon gibi ekonomik altyapı sektörlerinin gelişimine önemli katkılar sağlamıştır. Gelişmiş ülkelere daha eski ve sık biçiminde uygulanan KÖİ yöntemlerinden temel beklenti, özel teşebbüslerin teknolojik, finansal ve organizasyonel becerileri sayesinde alt yapıda etkinliğin artırılmasıdır (Emek, 2010: 113).

4.8.2.1. Türkiye’de kamu özel ortaklığı

Ülkemizde hem yerel yönetimlerde, hem de merkezi hükümet düzeyinde bakanlıklarda yatırım yapılmayı bekleyen fakat yüksek maliyetli pek çok proje bulunmaktadır. Ancak yeterli bütçeye sahip olmayan kamu idareleri, bu yatırımları gerçekleştirememektedir. Bütçe kısıtı nedeniyle bu hizmetlerin verilmesinde büyük zorluk yaşanmaktadır. Kamunun özel sektör ile iş birliği yapması bu tür sorunlara köklü çözüm bulmaktadır (Keşli, 2012: 34-35).

Kamu hizmetlerinin görülmesinde geleneksel hizmet görme usulleri olan; emanet, müşterek emanet, iltizam, imtiyaz, ruhsat vb. usullerin yanı sıra dünyadaki liberal dönüşümün ardından, özellikle 1990 sonrası süreçte, kamunun özel sektör ile yapmış olduğu iş birliği modelleri de tercih edilmeye başlanmıştır ve bu yöntemlerden birisi de KÖİ modelidir (Ün, 2014: 19).

Esasen ülkemizde kamu özel iş birliğine ilişkin uygulamalar Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanmakta olup, kamu hizmetine ilişkin imtiyazlar 10 Haziran 1910 tarihli Menafii Umumiyye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun ile yasal statüye kavuşturulmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2016: 17).

Ülkemizde mevcut altyapının iyileştirilmesinin yanı sıra yeni altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi yönündeki ihtiyaç günümüzde sürekli artmaktadır. Nüfus artışı, şehirleşme hareketleri, ekonomik ve ticari faaliyetlerin sürekli artışı, altyapı yatırımlarına olan ihtiyacı da beraberinde getirmektedir. Bununla birlikte mevcut altyapımız gelişmiş

ülkelerdeki benzerlerinin seviyesinin altındadır. Bu konuya çarpıcı bir örnek teşkil etmesi bakımından; ülkemizdeki karayolu, otoyol ve demiryolu yoğunluğunun AB ülkelerinin yaklaşık 1/5 düzeyinde olduğu belirtmek mümkündür (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 20).

Ülkemizde KÖİ alanında Yap- İşlet- Devret (YİD); Yap-Kirala-Devret (YKD); Yap- İşlet (Yİ) ve İşletme Hakkı Devri (İHD) gibi modeller uygulanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2016, s.16). Ülkemizde kamu özel ortaklığı modelini düzenleyen genel bir metot bulunmamaktadır. Yap- işlet Devret; Yap-işlet; Yap – Kirala- Devret gibi spesifik modeller kendilerine has mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleşmektedir (Çakır, 2016: 28).

Mevcut durumda YİD modeli çerçevesinde 3996, 3096, 3465 sayılı kanunlar ve ilgili yönetmelikler doğrultusunda günümüz itibariyle herhangi bir proje gerçekleştirilmemişse de YKD modelli yurt ve eğitim projeleri 351 sayılı Kanun ve 652 sayılı KHK kapsamında, Yİ modelli projeler 4283 sayılı Kanun kapsamında ve İHD modelli projeler ise 4046 ve 5335 sayılı kanunlar kapsamında gerçekleştirilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2016: 17).

Ülkemizde 1986'da enerji projeleriyle birlikte KÖİ modelleri yatırımlarda kullanılmaya başlanmış olup, 2011 yılı sonu itibariyle Yap-İşlet, Yap- İşlet-Devret, Yap-Kirala ve İşletme Hakkı Devri modelleriyle 8 farklı sektörde toplam 134 projenin uygulama sözleşmesi imzalanmıştır (Ün, 2014: 49).

Son yıllarda kamusal alt yapı ihtiyaçlarının karşılanması açısından finansman konusunda yaşanan sıkıntılar ve özel müteşebbisin daha etkin çalışması yönünde artan beklentiler doğrultusunda alt yapı faaliyetlerine özel kesimin katılımı dünya genelinde artmakta olup, ülkemiz de bu gelişmelerin dışında kalmamıştır. 1980' li yıllardan itibaren özellikle de kamu kaynaklarının yetersizliği nedeniyle özel finansmanı arttırmak amacıyla kamu özel işbirliklerine başvurulmaktadır (Emek ,2010: 115).

	Geleneksel Tedarik	Özel Finansman Girişi	Yapım İmtiyazları	Hizmet İmtiyazları	Ortak Girişim	Özelleştirme
Yapım	Devlet/Özel Sektör	Özel Sektör	İdare/Devlet / Özel sektör	İdare/Devlet	İdare/ devlet/Özel Sektör	İdare/ Devlet/ Özel Sektör
İşletme	İdare/ Devlet	Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör	İdare/ Devlet/Özel Sektör	Özel Sektör
Sahiplik	İdare/Devlet	Özel Sektör	İdare/Devlet	İdare/ devlet	İdare/devlet/ özel Sektör	Özel sektör
Ödeyen	İdare/Devlet	İdare/Devlet	Kullanıcılar	Kullanıcılar	Kullanıcılar	Kamu/ Özel Sektör
Tahsil eden	İdare/ Devlet	Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör	İdare/ Devlet/Özel Sektör	Özel Sektör

Çizelge 4.4. Alt Yapının Sunum Yöntemleri

Kaynak: (Emek,2010: 28).

PPP (Public Private Partnership), ülkemizdeki adı ile kamu özel ortaklığı, kamu hizmeti sunumunda ülkemizde de uygulanan finansman yöntemlerindedir. Kamusal mal ve hizmetler sadece devlet tarafından, sadece özel kesim tarafından ya da her ikisinin ortaklığı ile sunulabilmektedir. Kamusal ihtiyaçları gidermek için kamu harcamalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bakımdan kamu gelirleri ile uyum içinde olan kamu giderleri arzulanmaktadır. Aksi takdirde hizmetin finansmanı noktasında zorluk yaşanabilir.

Hem alt yapı yatırımlarını gerçekleştirme ihtiyacımız hem de ihtiyaca yönelik olarak ayrılacak kamu kaynaklarının kısıtlı olması gerçeği, önümüzdeki dönemde KÖİ projelerine olan ihtiyacı arttırmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 20).

Türkiye’de OECD standartlarına ulaşılabilmesi, alt yapı yatırımlarının kalite ve miktarının artırılmasına bağlıdır. Dünya ekonomik formu araştırmasında (World Economic Forum’s Executive Opinion Survey) altyapı hizmet kalitesi açısından Türkiye OECD ülkeleri arasında son sıralarda yer alır. Dünya Bankasının Yatırım Ortamı Araştırmasına katılan 1.300 Türk firmasının yetkililerinin yaklaşık % 82’si, 2005 yılında yaşanan elektrik kesintilerinin firmalarının yıllık gelirlerinin % 4 ü civarında bir zarara yol açtığını belirtmektedirler (Emek, 2010:116).

Ülkemizde 1994 yılında çıkarılan “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli ile Yaptırılması Hakkında Kanun” ile, havaalanları, otoyollar, limanlar, gümrük kapıları gibi birbirinden farklı pek çok alanda uygulanan KÖO projeleri, günümüzde 3359 sayılı “Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu” kapsamında Yap- Kirala modeli çerçevesinde gerçekleştirilecek

sağlık kampüsleriyle yeni bir döneme girmiştir. Ayrıca 652 sayılı “Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile eğitim- öğretim tesislerinin, 351 sayılı “ Yüksek Öğretim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanunu” ile de yurt ve benzeri öğrenci konaklama tesislerinin KÖİ yöntemiyle gerçekleştirilmesinin yolu açılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 20).

2011 yılı sonu itibariyle Yap- İşlet; Yap- İşlet- Devret, Yap-Kirala ve İşletme Hakkının Devri modelleriyle 8 farklı sektörde toplam 134 projenin uygulama sözleşmesi imzalanmış olup, projelerinin sektörler itibariyle dağılımında karayolu, liman, havalimanı, yat limanı projelerinin sayısı enerji sektörüne kıyasla daha azdır. (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 24).

Ülkemizde kamu özel iş birliği modeli; yol, su, baraj, enerji, liman, havalimanı, köprü, doğalgaz gibi sektörlerde ait yatırım projeleri şeklinde 90’lı yıllarda yap işlet ve yap işlet devret gibi modeller eşliğinde gündeme gelmiştir. Avrupa Birliği’nin de konuya bakış açısı devleti konu hakkında daha bilinçli çalışmalar yapmaya yöneltmiş ve 2000’ li yıllarda ise konuya yönelik çalışmalar artmıştır. Devlet hava meydanları tarafından yürütülen projeler, kamu özel ortaklığına çerçevesinde gerçekleştirilen uygulamalar 90’lı yıllara damgasını vurmuştur. İzmir, Ankara, İstanbul, Dalaman, Antalya hava alanları YİD modeli kullanılarak hayata geçirilmiştir.

Ülkemizde özellikle eğitim ve sağlık hizmetlerinin etkili bir şekilde sunulması, yaşam kalitesinin yükseltilmesi, rekabet gücünün artırılması ve sürdürülebilir büyümenin sağlanması için gerekli sosyal ve fiziki altyapı için önemli miktarlarda kamu yatırıma ihtiyaç duyulduğu resmi metinlerde de ifade edilmektedir (DPT, 2008: 27).

Kamu yatırım harcamalarının etkin ve etkili biçimde altyapıya yönlendirilmesi ve alt yapı stokunun ve kalitesinin artırılması için iki önemli seçenek bulunmaktadır: (i) kamu yatırım planlaması ve bütçe süreci iyileştirilmeli, (ii) altyapıya özel katılımı özendirilecek bir yatırım ortamı yaratılmalıdır (Emek, 2010: 118). 5018 sayılı Kanunla kamu kaynaklarının etkili bir şekilde elde edilmesi ve verimli kullanılmasını, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısı, işleyişi, bütçelerin uygulanması, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve mali kontrol yapısı yeniden düzenlenmiştir (DPT, 2006: 17- 18).

2008 yılı yatırım programı uyarınca 219 milyar değerindeki, 2.759 proje için 2007 yılı sonu itibariyle toplam harcama miktarı 102,4 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bu durumda, 2008 yılı ödeneklerinin tamamının harcanacağı, kamu yatırımları için sonraki yıllarda da

2008 yılı düzeyinde ödenek ayrılacağı ve programa yeni proje alınmayacağı varsayımından hareketle 2008 yılı sonrasında 5,8 yıllık bir süre gerekmektedir (Emek, 2010:118). Sistemik Proje döngüsü yaklaşımındaki eksiklikler, kamu kuruluşlarının proje hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme birimlerindeki kapasite yetersizlikleri gibi faktörler projelerin planlandığı şekilde yürütülmesinde sorunlara yol açabilmektedir (DPT, 2008: 30).

Ülkemizde 3996 ve 3359 sayılı kanunlar doğrultusunda 2011 yılına kadar kümülatif 137 proje hakkında Yüksek Planlama Kurulundan (YPK) yetki alınmış ve alınan yetki doğrultusunda 137 projeden 42'sinin uygulama sözleşmesi imzalanmıştır. Süreçte YPK'dan en fazla yetki alan sektör, entegre kampüsleri inşasıyla hizmetlerini daha modern koşullarda sunmayı amaçlayan sağlık sektörüdür (Kalkınma Bakanlığı: 2012:20).

Söz konusu projelere ek olarak 2012 yılında YPK yetkisine tabi olmayan 25 enerji projesi ve 17 otoyol hizmet tesisi projesi YİD modeli ile hayata geçirilmiştir. Bunlara ilaveten yine 2012 yılı itibariyle enerji sektöründe 13 İşletme Hakkı Devri (İHD) ve 5 Yap İşlet modelli KÖİ projesi bulunmakta olup; ayrıca Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 16 limanın, DHMİ tarafından 5 ve Savunma Sanayii Müsteşarlığı tarafından 1 olmak üzere toplam 6 havaalanının işletme hakları özel sektöre devredilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 21).

Başlangıcından bugüne kadar, 198 projenin uygulama sözleşmeleri imzalanmıştır. Projeler genel olarak incelendiğinde özellikle enerji tesisleri ve karayolu projelerinde uygulanan YİD modelinin yüzde 49'luk bir payla birinci sırada olduğu görülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2016 : 22).

Modeller	Proje Adedi	Modeller yüzdesi
Yap İşlet Devret	98	%49
Yap- İşlet	5	%3
Yap- Kirala	17	%9
İşletme Hakkı Devri	78	%39
Toplam	198	%100

Çizelge 4.5. Uygulama Sözleşmelerinin Modellere Göre Dağılımı

Kaynak: (Kalkınma Bakanlığı, 2016:22)

Türkiye'de telekomünikasyon, enerji, denizyolu ve havayolu alanlarında serbestleşmeye imkan tanıyan yasal ve idari alt yapılar oluşturulmuştur. Bu politikalara paralel olarak idarenin ilgili alanlardaki payı giderek azalmaktadır. Eğitim, sağlık ve ulaştırma gibi diğer altyapı faaliyetleri destekleyecek nitelikteki altyapıya yönlendirilmesi ve kamu altyapı

yatırımlarının gerçekleştirilmesinde özel sektör katılımını içeren modellerden azami oranda yararlanılması öngörülmektedir (DPT, 2006 : 65).

İşletmede Olan Projelerin Sayısal Değeri	Karayolu Projeleri	Havaalanı Projeleri	Liman Projeleri	Yat Limanı ve Turizm Tesisi İşletmesi	Gümrük Kapıları Projeleri	Kentsel Altyapı Projeleri	Sağlık Tesisi Projeleri	Enerji Tesisi Projeleri
YİD	18	8	3	8	7	2	–	25
Yap- İşlet	–	–	–	–	–	–	–	5
Yap- Kirala	–	–	–	–	–	–	–	–
İHD	–	6	16	16	8	2	–	13

Çizelge 4.6. 2012 Yılı İtibariyle İşletmede Olan KÖİ Projelerinin Sektörlere Göre Sayısal Dağılımı

Kaynak: (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 21)

Yapım Aşaması Projelerinin Sayısal Değeri	Karayolu Projeleri	Havaalanı Projeleri	Liman Projeleri	Yat Limanı ve Turizm Tesisi Projeleri	Gümrük Kapıları Projeleri	Kentsel Altyapı Projeleri	Sağlık Tesisi Projeleri	Enerji Tesisi Projeleri
YİD	3	2	1	5	1	–	–	–
Yap- İşlet	–	–	–	–	–	–	–	–
Yap- Kirala	–	–	–	–	–	–	1	–
İHD	–	–	–	–	–	–	–	10

Çizelge 4.7. 2012 Yılı İtibariyle Yapım Aşamasında olan KÖİ Projelerinin Sektörlere Göre Sayısal Dağılımı

Kaynak (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 21)

İşletmede olan KÖİ projelerinin toplam sözleşme büyüklüğü 2011 yılı fiyatlarıyla 26 Milyar A.B.D Dolarını bulmakta iken işletmede olan projeler içerisinde havayolu ve enerji sektörleri sırasıyla 12.5 ve 10 Milyar dolarlık proje tutarıyla başı çekmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 22).

İşletmede Olan Projelerin Büyüklük Dağılımı	Karayolu Projeleri	Havaalanı projeleri	Liman Projeleri	Yat Limanı ve Turizm Tesisleri	Gümrük Kapı ve Tesisleri	Kentsel Altyapı projeleri	Sağlık Tesisleri projeleri	Enerji Tesisleri Projeleri
YİD	195 Dolar	1.929 Dolar	49 Dolar	187 Dolar	197 Dolar	1.168 Dolar	–	4.370 Dolar
Yap- İşlet	–	–	–	–	–	–	–	4.394 Dolar
Yap- Kirala	–	–	–	–	–	–	–	–
İHD	–	10.652 Dolar	–	1.444 Dolar	–	–	–	1.457 Dolar

Çizelge 4.8. 2012 Yılı İtibariyle İşletmede Olan KÖİ Projelerinin Sektörlere Göre Büyüklük Dağılımı

Kaynak: (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 22)

Yapım Aşaması Projelerinin Büyüklük Dağılımı	Karayolu Projeleri	Havaalanı projeleri	Liman Projeleri	Yat Limanı ve Turizm Tesisleri	Gümrük Kapı ve Tesisleri	Kentsel Altyapı projeleri	Sağlık Tesisleri projeleri	Enerji Tesisleri Projeleri
YİD	8.000 Dolar	538 Dolar	73 Dolar	54 Dolar	22 Dolar	–	–	–
Yap- İşlet	–	–	–	–	–	–	–	–
Yap- Kirala	–	–	–	–	–	–	385 Dolar	–
İHD	–	–	–	–	–	–	–	264 Dolar

Çizelge 4.9. 2012 yılı itibariyle Yapım Aşamasında Olan KÖİ Projelerinin Sektörlere Göre Büyüklük Dağılımı

Kaynak: (Kalkınma Bakanlığı 2012: 22)

Kamu Özel Ortaklığı çerçevesinde uygulama sözleşmeleri imzalanan 198 projeden 81'i YİD, 78'i İHD ve 5'i Yİ olmak üzere işletmede olan toplam proje sayısı 164 olup; tutar 36 Milyar ABD dolarıdır. Yapımına devam edilen toplam 34 projenin ise 17'si YİD ve 17'si YK modelidir. İşletmede olan projeler (Kalkınma Bakanlığı, 2016: 23-24).

PROJELER		Yatırım Tutarı ABD Doları (2015 Yılı Fiyatları)
1	Gebze- Orhangazi- İzmir (İzmit Körfez Geçişi ve Bağlantı Yolları dahil) otoyolu projesi	7.607.415.278
2	İstanbul Karayolu Boğazı Tüp Geçidi Projesi	1.339.252.350
3	Kuzey Marmara Otoyolu (3. Boğaz Köprüsü dahil)	2.446.377.383
4	İstanbul Yeni Havaalanı Projesi	13.937.507.260
5	Karasu Limanı Projesi	77.120.851
6	Muğla Ören Yat Limanı	10.630.425
7	Dalaman Yat Limanı ve Deniz Otobüsü Yanaşma Yeri	17.797.200
8	Muğla-Datça Yat Limanı	15.408.750
9	Gazipaşa Yat Limanı	9.574.400
10	Haliç Yat Limanı ve Kompleksi	723.541.623
11	Ankara Hızlı Tren Garı Projesi	239.512.000
12	Yassıada- Sivriada Projesi	132.973.821
13	Dilucu Gümrük Kapısı Tesisleri	18.982.556
14	Esendere Gümrük Kapısı Tesisleri	18.632.564
15	Kapıköy Gümrük Kapısı Tesisleri	22.166.419
16	Çıldır / Aktaş Gümrük Kapısı Tesisleri	18.982.556
17	Halkalı Gümrük Kapısı Tesisleri	64.027.495
18	Kayseri Entegre Sağlık Kampüsü	403.919.734
19	Etlik Entegre Sağlık Kampüsü	1.105.616.253
20	Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü	1.086.669.600
21	İkitelli Entegre Sağlık Kampüsü	1.232.816.682
22	Elazığ Entegre Sağlık Kampüsü	308.756.448
23	Yozgat Sağlık Yerleşkesi Projesi	155.574.043
24	Manisa Eğitim Araştırma Hastanesi	182.720.926
25	Adana Entegre Sağlık Kampüsü Projesi	680.452.306
26	Mersin Entegre Sağlık Kampüsü Projesi	339.974.330
27	Gaziantep Entegre Sağlık Kampüsü Projesi	840.186.289
28	FTR, Psikiyatri ve YGAP Hastaneleri Projesi	658.097.828
29	Isparta Sağlık Yerleşkesi Projesi	263.982.939
30	İzmir Bayraklı Entegre Sağlık Kampüsü	758.333.333
31	Kocaeli Entegre Sağlık Kampüsü	504.728.453
32	Konya Karatay Entegre Sağlık Kampüsü	255.028.890
33	Bura Entegre Sağlık Kampüsü	

Çizelge 4.10. Sözleşmesi İmzalanmış Projeler

Kaynak: (Kalkınma Bakanlığı, 2016: 30-31)

Kamu Hizmeti sunum sürecine özel sektörün dahil edilmesinde Clinton ve Blair'in etkileri büyüktür. Üçüncü yol politikaları ile uygulamalar hız kazanmıştır. Süreç daha da eskilere 1970'li yıllara götürüldüğünde "Kürek çeken değil, dümen tutan devlet" anlayışının taraftar bulmaya başladığı liberal akımların öncülüğünde Reagan – Thatcher'ın özel sektörden yana tutum sergilemeleri de sürece yön vermiştir. Özel kesimin faaliyetlerinin artarak, devletin küçültülmesine yönelik sistem hız kazanmıştır.

Türkiye'de KÖİ Paydaşları (Ün, 2014:2):

1. Maliye Bakanlığı
2. Özelleştirme İdaresi
3. Bakanlıklar
4. Yerel İdareler
5. Kamu İhale Kurumu
6. Hazine
7. Kalkınma Bakanlığı olarak sıralanabilir

10. Kalkınma Planında Kamu Özel İşbirliğine Yönelik Politikalar

Dünyada gelişmekte olan ülkeler arasında bulunan ülkemizde; artan nüfus ve şehirleşme hareketleri ve iktisadi- ticari faaliyetleri geliştirmeye yönelik çabalar altyapı yatırımlarına olan ihtiyacı ve talebi artan şekilde beraberinde getirmiştir. Ancak mevcut bütçe kısıtıyla kısa sürede bu kadar çok ihtiyacın aynı anda tek başına kamu tarafından karşılanmasının zorluğu, kamu ile özel sektörün iş birliği yaptığı modellerin geliştirilmesine neden olmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2016: 14).

2012 yılında 10. Kalkınma Planı çalışmaları uyarınca ve Kalkınma Bakanlığı önderliğinde ilk KÖİ Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) kurulmuştur. Kamu ve özel sektörden alanında tecrübeli 108 kişinin katıldığı komisyon çalışmaları doğrultusunda ülkemizdeki KÖİ uygulamalarının iyileştirilmesine yönelik tedbirler geliştirilmesine karar verilmiştir. Yapılan çalışmalarda (Kalkınma Bakanlığı, 2016: 14);

1. Öncelikle artan altyapı ihtiyacı, kamu kaynaklarının yetersizliği ve özel sektörün finansman gücü, teknolojik ve organizasyonel becerilerinden yararlanma gerekliliği ilkeleri çerçevesinde altyapının finansmanında KÖİ modellerinin mümkün olduğunca kullanılması gerektiği vurgulanmıştır.

2. KÖİ' nin yüksek uzmanlık gerektirdiği ve başarısız yönetim halinde kamu kesimi üzerine uzun yıllara yayılan yüksek mali yük riski getiren bir model olduğu vurgulanmış ve bu nedenle kamu kurumlarının KÖİ alanında uzmanlaşmış ve koordinatör nitelikleri taşıyan bir üst yapı tarafından yönlendirilmesine ihtiyaç olduğu tespit edilmiştir.
3. Söz konusu yapının, idarelerin çok sayıdaki proje talepleri arasından ülkenin makro mali dengelerini ve yatırım politikalarını gözeterak ulusal KÖİ politikasını oluşturabilecek, geleceğe yönelik bir yol haritası niteliğinde bir KÖİ Strateji Belgesi hazırlanabilecektir. yetkinlikte olması gerektiği ifade edilmiştir.
4. Ayrıca ilgili kamu kuruluşlarında karmaşık KÖİ projelerinin başarılı bir şekilde uygulanmasını sağlayacak idari kapasitenin iyileştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.
5. KÖİ projelerini geliştirirken ihtiyaç değerlendirmesi, etkinlik analizleri, proje önceliklendirilmesi ve alternatif finansman yöntemlerinin karşılaştırılması konularında çalışmaların yapılması gerektiği ifade edilmiştir.
6. Mevcut KÖİ mevzuatından kaynaklanan sorunların giderilmesi için çok sayıda yasal düzenlemenin yürürlükten kaldırılıp bir çerçeve KÖİ Kanunu hazırlanması gerektiği belirtilmiştir.

4.8.2.1.1. Türkiye'de sağlık sektörü ve kamu özel ortaklığı

Devlet kamu özel ortaklığı doğrultusunda birçok sektörde oldukça ciddi yatırımlar yapmıştır. Sağlık sektörü gelişmiş ülkeler de dahil olmak üzere hemen hemen tüm dünyada altyapı yatırım ihtiyacının artan şekilde ön plana çıktığı bir alandır. Söz konusu alanda dünya genelinde son 10 yılda kamu özel ortaklığı modeli ön plana çıkmıştır (Çakır, 2016:9).

Ülkemizde sağlık hizmetlerinin tanımlanabilmesi için sağlık sektörünün bilimsel, tıbbi, teknolojik, idari ve siyasi açıdan geniş perspektifli incelenmesi gerekir. Sağlık kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin ilk olarak sektörün alt yapı imkanlarını değerlendirilmesi objektif veriler sağlayacaktır (Gürkan, 2014: 35).

Kamu özel ortaklığı sözleşmeleri ülkemizde son zamanlarda kamu hizmetlerinin sunulmasında daha iyi bir alt yapı hizmeti verilebilmesi amacıyla özellikle sağlık sektörü başta olmak üzere birçok sektörde başvurulan bir yöntemdir (Gürkan, 2014:1). Ayrıca ülkemizde sağlık alanında kamu özel işbirliği modelinin kökleri 1987 tarihli 3359 sayılı Sağlık hizmetleri temel kanununa dayanmaktadır (Çakır, 2016: 10).

Sağlık hizmeti, “ insanın “ geliştirilmesi için gerekli ve temel hizmet özelliğine sahip olmasından dolayı diğer hizmetlere göre önemli ve çok yönlüdür (Altay, 2015:3). Her şeyden önce 1982 Anayasasının 56. Maddesinde sağlık bir hak olarak düzenlenmiş olup; devlet ise bu konudaki görevini kamu ve özel kesimdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak onları denetleyerek yerine getirir (Gürkan, 2014: 137).

Ülkemizde sağlık sektörünün durumu sağlık hizmetlerinde faaliyet gösteren hastanelerin sayısı ile söz konusu hastanelerdeki insan gücü kullanımı ve donanımsal etkinliğin gelişmişlik düzeyi ile ilişkilidir (Gürkan, 2014: 137).

Türkiye’de sosyal devlet ilkesinin bir neticesi olarak daha kaliteli, verimli ve etkili hizmet sunumu için 1980 yıllarından itibaren özelleştirme ve onun gibi pek çok uygulama denenmiştir. Türkiye’de sağlık kamu hizmetlerinde, kamu özel ortaklığı ilk olarak “Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu” kapsamında 2005 senesinde yapılan değişiklik ile sisteme girmiş ve uygulanmaya başlamıştır. Günümüzde sağlık hizmeti alanındaki kamu özel ortaklığı sözleşmeleri, sağlık bakanlığı bünyesindeki “Sağlık Yatırımları Genel Müdürlüğü Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı” tarafından yürütülmektedir (Aksoy, Gülalsan, 2012: 59-66).

Bireylerinin sağlıklı yaşam isteği sağlık kamu hizmeti ihtiyacını nicelik ve nitelik olarak arttırmasının yanı sıra, söz konusu hizmetin finansman konusu da devleti değişik boyutlarda etkilemektedir. Hastalıklardan arındırılmış bir toplumun varlığı ile hastalıkların başarıyla bir şekilde teşhis ve tedavi edebilmesi sağlık hizmetlerinin amacını oluşturmaktadır. Sağlık hizmetleri yarı kamusal mal ve hizmetler sınıfına dahil olup; koruyucu, tedavi edici ve rehabilite edici olmak üzere değişik başlıklar altında sıralanabilir (Tıraş, 2013: 148).

Yıllar itibariyle hastane sayılarındaki tasnif incelendiğinde 2002 ve 2012 yılları arasındaki dönem ele alındığında; Sağlık Bakanlığı Hastaneleri; 774 ten 832ye; Üniversite hastaneleri 50’den 65’e; Özel hastaneler 271’den 541’e; yükselerek ülkemizdeki hastaneler nicelik itibariyle artış göstermiştir (Gürkan, 2014: 38).

Sağlık kamu hizmeti sunan organizasyonların, sağlık kuruluşu olmalarının yanı sıra iktisadi ve sosyal amaçlar da içerdiklerinden bahsedilebilir. Bu bağlamda sağlık sistemi ile ekonomik yapının birbirleri ile ilişki içindedirler. Sağlık hizmetlerine yönelik talep ve talepte meydana gelen artış, ihtiyaçları karşılamak maksadıyla yapılan harcamaları da arttırmaktadır. Bu aşamada ihtiyaçlara yönelik harcamaların karşılanması hususu oldukça önemlidir. Sağlık sektörü, dünyada ve son zamanlarda ülkemizde kamu özel ortaklığı

yönteminin başvurulduğu kamu hizmeti türlerinin başında gelmesi ve kamu özel ortaklığı yöntemi ile büyük ölçekli sağlık tesislerinin inşa edilmesi kamuoyunun dikkatini çekmiş bir takım eleştirilere de sebep olmuştur (Gürkan, 2014:2).

Ülkemizde sağlık yatırımlarına ve harcamalarına ayrılan miktar, yıllar itibariyle artmakla birlikte sağlık sektöründeki yatırım harcamalarının büyüklüğü dikkate alındığında yetersiz kalmaktadır (Gürkan, 2014:142).

Özellikle içinde bulunduğumuz dönemde; hızla yaşanan kentleşme, Avrupa Birliği uyum çalışmaları ve üyelik müzakereleri gibi konular “ihtiyaç” algı ve beklentisini değiştirmiştir. Bu durumun ülkemizde de aynı şekilde yaşanması ülkemizde de hissedilerek aynı şekilde altyapı hizmetlerine yönelik talebi daha da arttırmaktadır. Bütçenin mevcut kapasitesinin sınırı, hizmet üretim sürecine özel sektörün de devreye koyulması gerekliliğini gündeme getirmiştir. Ancak özel sektörün de süreçte yer alması fikrinin bir politikası olduğu hatırdan çıkarılmamalıdır (Tıraş, 2013:125).

KÖO, 2010 yılından bu yana Türkiye’de sağlık sektöründe 40 civarı hastane projesinde uygulanan bir yöntem olmuştur. Kamu özel ortaklığı modelinin sadelikten uzak oluşu, sözleşme sürelerinin uzunluğu ve kamu sektörünün özel sektörle birlikte hareket edecek olması birçok riski de beraberinde getirmektedir. Bu durum sözleşme aşamasında risklerin analiz edilmesi, risklere ilişkin önlemlerin alınması zorunluluğunu da doğurur (Sungur, 2018:693). Risk yönetimi risk türlerinin belirlenmesinin ardından, kontrol altına almak ve ya varlığına son vermek amacıyla belirli stratejiler oluşturulan bir süreç olarak tanımlanabilir (Poyraz, 2013: 483). Kamu Özel Ortaklığı modelinde riskler kuruluşların kontrolü dışında gelişebildiği için risklerin tamamının kontrol altına alınması gerek kamu ve gerekse özel ortak için mümkün olmayabilir. Özellikle kriz dönemi risklerinin yönetimi konusunda kamu sektörü başarılı olamayabilir (Delmon, 2011: 37).

Sağlık hizmetlerinin rehabilitasyonu, hizmet standartlarının arttırılabilmesi, sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaştırılması ve kaliteli hizmet sunulması amaçları ile kamu özel ortaklığı modeline sağlık sektöründe de yer verilmektedir. Model sağlık kamu hizmetlerinde dönüşüm yaşanmasına sebep olmuştur.

Sosyal Devlet ilkesini benimseyen ülkemizin toplumun ihtiyaç duyduğu temel gereksinimleri karşılamak en önemli görevidir. Bu ihtiyaçlar içerisinde sağlık hizmetlerinin ayrı bir yeri vardır. Türkiye’nin hatırı sayılır nüfus yoğunluğuna sahip olması söz konusu ihtiyaca yönelik talebi mütemediyen arttırmaktadır.

1980’li yıllardan itibaren olabildiğince güçlü şekilde gündeme gelmeye başlayan kamu özel ortaklığı modeli ile sağlık alanında daha nitelikli hizmet sunma devri başlamıştır. Sağlık sektöründe eskilerde yaşanan örneğin; çok sayıda hastayı içinde barındıran küçük odalar, mikroptan arındırılmış steril ortamın mevcut olmayışı, hizmetin sunulduğu binaları fiziki yapısının sunulan hizmete uygun olmaması gibi sorunlara çözüp üretilip, hizmete bambaşka bir boyut kazandırılması amacıyla kamu özel ortaklığı önemli bir alternatif olarak görülmüştür.

- *Sağlık Hizmetlerinde Kamu Özel Ortaklığına İlişkin Mevzuat*

Sağlık kamu hizmetlerinde kamu özel ortaklığı modelinin tarihi zaman içinde incelendiğinde süreç 1985 senesine kadar götürülebilmektedir. Temizlik hizmetlerinin yerine getirmesi amacıyla özele başvurulması alandaki ilk uygulama olarak gösterilebilir. Daha sonraki zamanlarda ise güvenlik, bilgisayar, yemek vb. konularda kamu kesimi tarafından özelden hizmet satın alınmaya başlanmıştır. Alandaki ilk ciddi çalışma, 1987 tarihli, “3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu”dur. 03.07.2005 tarihli Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa ek madde ilavesi konu ile ilgili önemli bir gelişmedir (Kalkınma Bakanlığı, 2016:19).

3359 sayılı kanuna göre Bakanlar Kurulu kararı ile devlete ait sağlık kurumları kamu tüzel kişiliğine sahip olan sağlık örgütlerine dönüşebilmektedir. 3359 Sayılı Kanun’a Ek 7. Maddenin eklenmesi ile temelleri atılan Sağlık Hizmetlerinde Kamu özel ortaklığı modeli ile ilgili olarak Ek 7. Maddede: taşınmazların sağlık hizmetlerinin görülmesine hizmet etmesi amacıyla, yüksek planlama kurumu kararıyla, 49 yıldan fazla olmaması kaydıyla, ihale ile olması şartıyla, ve belirlenmiş bedel karşılığında kiraya verilmesinden bahsedilmektedir.

Sağlık hizmetleri ile ilgili 2005 yılında 5396 sayılı kanuna eklenen madde da önemli bir gelişmedir. Yap kirala devret modeli ile özel kesim hazineye ait ya da gerekiyorsa şahsa ait araziler üzerinde yapacağı sağlık işletmelerini üst hakkı ile kiralayacak ve tıbbi sağlık hizmetlerin dışındaki hizmetleri sunulabilecektir. Bu model ile aslında kurulması planlanan büyük şehir hastanelerinin temelleri atılmıştır.

Diğer bir mevzuat 2011 tarihli, “663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşların Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamedir”. Diğer bir düzenleme 2013 tarihli “6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde

Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun “dur (Kalkınma Bakanlığı, 2015:19). Bu kanun sağlık sektöründe ülkemizdeki kamu özel ortaklığı projelerinin amacı, kapsamı, ihale usul ve esasları, ihale sözleşmesine ilişkin esaslar ve sözleşme bedelinin tespitine ilişkin esaslar hüküm altına alınmıştır (Gürkan, 2014:144).

6428 Sayılı Kanunda ise devlete ait taşınmaz mallar üzerinde yine bir bedel karşılığında tesis yaptırılacağından bahseder. Bu sayede; oluşturulacak tesisler üzerinde belli hizmetler bedel mukabilinde özel girişimci tarafından sunulabilecektir. Bahsi geçen kanun ihale usulüyle ilgili önemli ve detaylı düzenlemeler içermektedir. Bu sayede kurulacak tesisler üzerinde belli bazı hizmetler bedel karşılığı özel sektör tarafından sunulabilecektir. Sağlık hizmetleri alanında yeni tesislerin kurulması ve işletilmesi ile mevcut tesislerin yenilenmesi konularında özele hareket sahası tanınmıştır. Böylece, KÖİ sağlık projelerine ilişkin YPK tarafından verilen ilk yetkilendirme kararları sonrasında ön yapılabilirlik etütlerindeki değişimler sonucunda “yetki yenilenmesi”nin gerçekleştirilebilmesi ile imzalanmış olan uygulama sözleşmelerinde sonradan ortaya çıkan sebepler ve şartlar karşısında “sözleşme değişiklikleri” nin yapılabilmesi imkanı sağlamıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2016 : 19).

6428 sayılı Kamu Özel Ortaklığı Kanununun 2013 tarihinde yasalaşması ile sağlık sektöründe PPP modeli daha güncel hale gelmiştir. 09.03.2013 tarihli kanun ile yürürlükten kaldırılan 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun ek 7. Maddesinin beşinci fıkrasında sağlık kamu hizmetlerinin görülmesinde uygulanacak kamu özel ortaklığı projelerinin kapsamı belirlenmiş olup; buna göre sağlık tesislerindeki tıbbi hizmet alanları kamu özel ortaklığının kapsamına girmeyecektir (Gürkan, 2014: 153-154).

YİD (Yap İşlet Devret) modelinden YKD (Yap Kirala Devret) modeline geçiş yaşanmıştır. 2010 yılında 351 sayılı “Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanunu “ ve 2011 yılında 652 sayılı “Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname “ ye eklenen maddeler ile sağlık alanındaki uygulamaya benzer şekilde eğitim tesisi ve yurt binası alanında da kısaca “Yap Kirala Devret” olarak adlandırılacak modelin yasal altyapısı oluşturulmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2016: 20).

Kampüs şeklinde düşünülüp planlanan mega sağlık tesislerinin faaliyete geçmesi ile şehir içinde bulunan kamu hastanelerinin işlevlerine son verilecektir. Kurulan şehir hastaneleri 25 yıl gibi bir sürenin sonunda devlete devredilecektir. Modelde risk devlet ve özel arasında paylaşılır. Malzeme ve araç-gereç temini özel kesimin sorumluluğundadır. Hacim ve ölçek itibariyle oldukça büyük çapta tasarlanan hastaneler alışılmışın dışında görüntüsüyle sağlık

sektöründe standardın yükselmesini sağlayacaktır (<http://dynamo.co/wp-content/uploads/2017/02/sagliksektoru.pdf> erişim :07.02.2019).

Ancak sağlık hizmetlerinin büyük şehirlerde birkaç dev kampüs ile sunulması, söz konusu kampüslere ulaşım ve trafik sıkıntısının yaşanıp yaşanmayacağı sorusunu gündeme getirmektedir. Dolayısıyla projelerin tam anlamıyla başarı sağlayabilmesi için, ulaşım konusundaki ileriye dönük kaygıların giderilmesi maksadıyla altyapıya yönelik sorunların da halledilmesi gerekmektedir.

Şehir hastaneleri konusu 2011 yılından bu yana daha ciddi anlamda gündemde bulunmaktadır. Sağlık alanında yapılması planlanan “tesisler” şöyle ifade edilebilir: Sağlık Kampüsü, devlet hastanesi, eğitim araştırma hastanesi, özel dal hastanesi, sağlık ocağı, klinik otel, kanser araştırma merkezi, rehabilitasyon merkezi, aşı eğitim merkezi, aile planlama merkezi, organ doku bankası, ağız ve diş sağlığı merkezi, 112 acil servis konuta merkezi. Hastanelerin yanı sıra, idari binalar da tesise dahil edilmektedir. Halk Sağlığı Kurumu, Türkiye Tıbbi Cihaz ve İlaç Kurumu binaları da ihale kapsamına alınmıştır. Hatta Ankara- Bilkent ihalesinin içine Sağlık Bakanlığının ana hizmet binası da dahil edilmiştir (<http://www.ttb.org.tr/kutuphane/sagliktakamuozel.pdf> erişim: 9.02.2019).

Aydın Kadın doğum ve Çocuk Hastanesi	333 Yatak Kapasitesi	37 Milyon 797 Bin 556 TL
Trabzon Kanuni Eğitim ve Araştırma Hastanesi	400 Yatak	115 Bin 600 TL
Erzurumda Kurulan Hastane	1.200. Yatak	193 Milyon TL
Yalova Sağlık Kompleksi	. İl Sağlık Müdürlüğü . Diyaliz Merkezi . Ağız ve Diş Sağlığı Merkezi . 112 Komuta kontrol merkezi . Toplum Sağlığı Merkezi	10 Milyon 30 Bin TL
Kayseri Entegre Sağlık Kampüsü	1.500 yatak	137.73 Milyon TL
Ankara Etlik Kampüsü	800 yatak	130
Konya Karatay Kamu Özel Ortaklığı Hastanesi	800 yatak	

Çizelge 4.11. Sağlık Tesislerinin Kapasiteleri

Kaynak: <http://www.ttb.org.tr/kutuphane/sagliktakamuozel.pdf> erişim:19.02.2019

Ankara - Etlik	Doktor Sami Ulus Çocuk Hastanesi, Dış Kapı Yıldırım Beyazıt Eğitim ve Araştırma Hastanesi, Ulus Devlet Hastanesi, Dış Kapı Çocuk Hastanesi, Ankara Eğ. Araştırma Hastanesi, Ulucanlar Ek Poliklinik Binası, Ulucanlar Göz Hastanesi, Dr Zekai Tahir Burak Kadın Doğum Hastanesi, Etlik İhtisas Eğ. ve Araştırma Hastanesi, Dr. A.Y. Ankara Onkoloji Eğitim ve Araştırma Hastanesi.
Ankara - Bilkent	Ankara Yüksek İhtisas Eğitim ve Araştırma Hastanesi, Ankara Numune Eğitim Araştırma Hastanesi, Gazi Mustafa Kemal Devlet Hastanesi, Fizik Tedavi ve Rehabilitasyon Hastanesi.
Elazığ	Deri ve Zührevi Hastalıklar Hastanesi, Harput Devlet Hastanesi, Ruh ve Sinir Hastalıkları Hastanesi
Manisa	Manisa Devlet Hastanesi, Ruh Sağlığı Hastanesi, Manisa Merkez Efendi Devlet Hastanesi.
Yozgat	Yozgat Eğ. ve Araş. Hastanesi, Kadın Doğum ve Çocuk Hastalıkları Has., Yozgat Devlet Hastanesi.

Çizelge 4.12. Kurulacak Sağlık Tesislerine Devredilecek Hastaneler

Kaynak: ([http:// www.ttb.org.tr / kutuphane/ sagliktakamuozel.pdf](http://www.ttb.org.tr/kutuphane/sagliktakamuozel.pdf)) erişim: 19.02.2019.

İLLER	FİRMA ADI
Ankara- Etlik	-Astaldi SPA +Türkerler
Ankara- Bilkent	-IC İctaş İnşaat +Dia Holding
Kayseri	-YDA İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş.- -Inso Sistemi Per Le Infrastructure Sociali
Elazığ	-Sıla Danışmanlık Bilim Eğitim İnşaat Taahhüt Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş.- -Şentürkler Mühendislik İnşaat Taahhüt Turizm ve Ticaret A.Ş. - Medical Park Sağlık Hizmetleri A.Ş.
Yozgat	-Sıla Danışmanlık Bilişim Eğitim İnşaat Taahhüt Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş. - Şentürkler Mühendislik İnşaat Taahhüt Turizm ve Ticaret A.Ş. - Medical Park Sağlık Hizmetleri A.Ş.
Manisa	-YDA İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş. -Inso Sistemi Per Le Infrastruttura
Konya- Karatay	-YDA İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş. -Inso Sistemi Per Le Infrastruttura Sociali
İstanbul- İkitelli	-Emsaş İnşaat Tur. Tic. Ve San. A.Ş. -PBK Architects LP -Allen Shariff Corporation & Cootio International Eng. Consult -Meinhardt Group -May Eczane -Sürat Bilişim -Forcimsa Emprasa Constructora S.A. -Şahin Tıp
Mersin	-YDA İnşaat Sanayi ve Tic A.Ş. -Inso Sistemi Per LE Infrastruttura Sociali S.P.A.
Adana	-Sıla Danışmanlık Bilişim Eğitim İnşaat Taahhüt Ticaret ve Sağlık hizmetleri Limited Şirketi -Şentürkler Mühendislik İnşaat Taahhüt Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş. -Rönesans Holding
Gaziantep	-Samsung C& T Corporation -Kayı İnş. San. Ve Tic. A.Ş. -Salini S.P.A. -Simed Internatioanal B.V. -Studio Altieri Spa -HAN Teknik Müşavirlik Müh. Mimarlık
İzmir -Bayraklı	-Henüz İhale sonucu açılmamış
Bursa	-Şentürkler Müh. Mütcaahhitlik İnş. Taahhüt Turizm San. Ve Tic. A.Ş. -Medical Park Sağlık Hizmetleri A.Ş. İş Ortaklığı -Sıla Danışmanlık Bilişim Eğitim İnş. Taahhüt Tic. Ve Sağlık Hizmetleri Limited Şirketi
FTR-P-YGAP	-Sıla Danışmanlık Bilişim Eğitim İnşaat Taahhüt Tic. Ve Sağ. Hizmetleri -Rönesans Holding -Şentürkler Müh. -Rönesans Medical Yatırımları A.Ş. -Şam Yapı Sanayii ve Tic. Ltd.Şti.

Çizelge 4.13. İhaleleri Alan Firma Listesi

Kaynak: ([http:// www.ttb.org.tr / kutuphane/ sagliktakamuozel.pdf](http://www.ttb.org.tr/kutuphane/sagliktakamuozel.pdf)) erişim: 19.02.2019.

İLLER	FTR	PSİKİYATRİ	YGAP
Afyon	150	–	–
Diyarbakır	150	200	100
Erzurum	150	–	100
İstanbul-Bakırköy	–	400	200
Malatya	150	–	–
Samsun	150	–	100
Trabzon	–	–	100
Van	150	200	100
Toplam	900	800	700

FTR: Fizik Tedavi Rehabilitasyon

YGAP: Yüksek Güvenlikli Adli Psikiyatri

Çizelge 4.14. FTR- P-YGAP İhalesi Kapsamında İllerdeki Hastane ve Sayıları

Kaynak: ([http:// www.ttb.org.tr / kutuphane/ sagliktakamuozel.pdf](http://www.ttb.org.tr/kutuphane/sagliktakamuozel.pdf)) erişim: 19.02.2019.

İLİ	HASTANE TÜRÜ
Ankara	Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurum Binası Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Binası
Afyon	(FTR)
Diyarbakır	(FTR-P-YGAP)
Erzurum	(FTR-YGAP)
Eskişehir	(Entegre)
Isparta	(Entegre)
İstanbul-Bakırköy	(P-YGAP)
Kocaeli	(Entegre)
Malatya	(FTR)
Samsun	(FTR-YGAP)
Trabzon	(YGAP)
Van	(FTR- P-YGAP)

Çizelge 4.15. İhale Süreci Devam Eden İller ve Hastane Türleri

Kaynak: ([http:// www.ttb.org.tr / kutuphane/ sagliktakamuozel.pdf](http://www.ttb.org.tr/kutuphane/sagliktakamuozel.pdf)) erişim: 19.02.2019.

İLİ	HASTANE TÜRÜ
Ankara- Sincan	(Devlet Hastanesi)
Antalya	(Entegre)
Denizli	(Entegre)
Diyarbakır – Kayapınar	(Entegre)
Diyarbakır – Yenişehir	(Entegre)
İstanbul - Bakırköy	(Entegre)
İstanbul - Üsküdar	(Devlet Hastanesi)
İstanbul - Anadolu	(P)
İstanbul	(Devlet Hastanesi)
İstanbul - Süreyyapaşa	(Entegre)
İzmir – Behçet UZ	(Devlet Hastanesi)
İzmir - Güney	(Entegre)
Kahramanmaraş - Elbistan	(Devlet Hastanesi)
K.Maraş	(Entegre)
Manisa	(YGAP)
Samsun	(Entegre)
Şanlıurfa	(Entegre)
Tekirdağ	(Devlet Hastanesi)
Trabzon	(Devlet Hastanesi)

P: Psikiyatri YGAP: Yüksek Güvenlikli Adli psikiyatri

Çizelge 4.16. Planlama Süreci Devam Eden KÖO Projeleri

Kaynak: ([http:// www.ttb.org.tr / kutuphane/ sagliktakamuozel.pdf](http://www.ttb.org.tr/kutuphane/sagliktakamuozel.pdf)) erişim: 19.02.2019.

- Sağlık Kamu Hizmetlerinde Sözleşmenin Yapılması ve Uygulanması

(Kamu Sektörü)

Sağlık hizmetlerinin görülmesine ilişkin KÖO sözleşmeleri, idarenin sözleşmeleri niteliğindedir. İdarenin sözleşmeye taraf olabilmesi gerçekleştireceği irade açıklaması ile mümkündür. İdarenin irade açıklamaya yetkili olabilmesi ise ancak tüzel kişiliğe sahip olabilmesi halinde mümkün olacaktır (Gürkan, 2014:157).

Sağlık kamu hizmetlerine ilişkin kamu özel ortaklığı modeli, belirli esaslara göre yapılan ihale sonrasında imzalanan sözleşme ile kurulmaktadır. Söz konusu sözleşmeler harcama yetkilisi tarafından imzalanmaktadır. Harcama yetkisi ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde yetkilendirilen idare yetkilisidir (Gürkan, 2014:157).

(Özel Sektör)

İlgili mevzuat uyarınca sağlık kamu hizmetleri ile ilgili kamu özel ortaklığı sözleşmelerinin tanımlanmasında özel kesim ile kamu kesimi arasında yapılan özel hukuk sözleşmelerinden bahsedilmektedir. Yüklenici ise “Sağlık Tesislerinin, Kiralama Karşılığı Yapıtırılması ile Tesislerdeki Tıbbi Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanlarının İşletilmesi Karşılığında Yenilemesine Dair Yönetmelik “ uyarınca ihale sonucunda, üzerine ihale yapılan ve

Bakanlık ile sözleşme imzalayan gerçek kişiler veya özel hukuk tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır (Gürkan, 2014:157).

Sözleşmenin tarafı olacak özel hukuk kişisi ihale ile belirlenecektir. Sağlık kamu hizmetinin görülmesine ilişkin kamu özel ortaklığı sözleşmeleri imzalanmadan önce yapılacak ihaleler, ihale yetkilisi tarafından gerçekleştirilir (Gürkan, 2014:158). İhalelere teklif verenlerden ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren yüklenicinin ihaleyi kazandığı tespit olunur (Gürkan, 2014:159).

- *Sözleşmenin Yapılması*

“Sağlık Tesislerinin Kiralama Karşılığı Yapıtırılması ile Tesislerdeki Tıbbi Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmeli”ğın 29. maddesine göre sağlık hizmetinin özel hukuk kişileri tarafından yürütülmesini öngören ihaleler bir sözleşme ile bağlanır (Gürkan, 2014:162).

Sağlık kamu hizmetinin görülmesine ilişkin kamu özel ortaklığı sözleşmeleri yönetmeliğin 48. maddesine göre yalnız Türkçe olarak hazırlanmakta iken; 6428 sayılı kanunun 4. maddesinin 12. fıkrasında söz konusu sözleşmelerin Türkçe hazırlanacağı; ancak yüklenicinin talebi halinde Türkçe ve İngilizce olarak iki dilde de hazırlanabileceği düzenlenmiştir (Gürkan, 2014:163).

6428 sayılı kanunun 1. maddesinin ilk fıkrasında, sağlık hizmetinde kamu özel ortaklığı sözleşmelerinin kurulmasında özel mülkiyetteki taşınmazlar üzerinde sözleşmede belirtilen sabit yatırım dönemi hariç 30 yılı geçmemek üzere bağımsız ve sürekli nitelikte üst hakkı tesis edileceği düzenlenmiş olup; kamu tüzel kişisi mülkiyetinde bulunan taşınmazlar üzerinde ise üst hakkının kurulup kurulmayacağı doktrinde tartışma konusudur (Gürkan, 2014: 163).

- *Sözleşmenin Uygulanması*

Kamu özel ortaklığı projelerinin kamu hizmetlerinin görülmesinde kapsamlı ve ayrıntılı bir şekil almasıyla birlikte ihale şartnamelerinin hazırlanması, sözleşmelerin imzalanması ve sözleşmelerin yönetimi idarenin yeni görev alanlarından biri haline gelmiş olması ile birlikte Sağlık Bakanlığı Sağlık Yatırımları Genel Müdürlüğü bünyesinde Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı kurulmuştur (Gürkan, 2014:164).

6428 Sayılı kanunun 4. maddesinin 4. fıkrasında ve “Sağlık Tesislerinin, Kiralama Karşılığı Yapıtırılması ile Tesislerdeki Tıbbi Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların

İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmeli’’ğin 38. maddesinde, sağlık kamu hizmetinin görülmesine ilişkin kamu özel ortaklığı sözleşmelerinin kapsamına giren bütün yüklenici faaliyetlerin idare tarafından bizzat denetlenebileceği veya hizmet satın alınması yoluyla da denetlenebileceği düzenlenmiştir (Gürkan, 2014:165). Sağlık kamu hizmetinin görülmesine ilişkin kamu özel ortaklığı sözleşmelerinin tarafı olan özel hukuk kişinin sözleşmede belirtilen iş ve işlemleri şahsen yerine getirmesi esas olmakla birlikte bazı hallerde alt yüklenicilere sözleşmede belirtilen işleri yaptırabilirler (Gürkan, 2014:165).

Sağlık kamu hizmetinde proje yüklenicisinin sorumluluğu genel olarak 6428 sayılı kanunun 2. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre yüklenici tesisin ve ticari hizmet alanlarının yapım işlerinin projelendirilmesinden ve finansmanın sağlanmasından, yapımından, bakım ve onarımından, yükleniciye bırakılan hizmetlerin yerine getirilmesi ile ticari hizmet alanlarının işletilmesinden, sözleşme süresi sonunda yerleşkenin her türlü borç ve taahhütten ari, bakımlı, çalışır ve kullanılabilir durumda Sağlık Bakanlığına devredilmesinden sorumludur (Gürkan, 2014:167).

- *Sözleşmenin Süresi*

6428 sayılı kanundan evvel 3359 sayılı kanununun ek 7. maddesinde “49 yılı geçmemek” hükmü ile sağlık kamu hizmetlerinde kamu özel ortaklığı sözleşmelerinin süresi 49 yıl olarak belirlenmiştir.

6428 Sayılı Kanun yürürlüğe girmesi ile sağlık kamu hizmetlerinin ilişkin kamu özel ortaklığı sözleşmelerinin süresi, söz konusu kanunun 4. Maddesindeki “sabit yatırım dönemi hariç otuz yılı geçmemek üzere hükmü ile 30 yıl olarak belirlenmiştir yani sözleşme süresi 30 yıl ile sınırlanmıştır (Gürkan, 2014:169).

- *Sözleşmenin Sona Ermesi*

“Sağlık Tesislerinin Kiralama Karşılığı Yapıtırılması ile Tesislerdeki Tıbbi Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet Ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmeliğin’’ 44. Maddesinde “Hazinece yüklenici lehine üst hakkı tesis edilmek suretiyle devredilen taşınmazlar ile üzerine inşa edilen sağlık tesisleri, üst hakkı süresi sonunda her türlü yükümlülük ve borçtan ari şekilde ve bedelsiz olarak hazineye intikal edip; hazine mülkiyetine geçecektir (Gürkan, 2014: 170-171).

Sağlık hizmetine ilişkin kamu özel ortaklığı sözleşmeleri sözleşme metninde öngörülen fesih hallerinin varlığı durumunda idare tarafından noterden yazılı ihtar yapılmadan feshedilebilir. Bu haller (Gürkan, 2014: 172- 173):

1. Yüklenicinin belirlenen yatırım döneminde verdiği taahhüdünü yerine getirmemesi (6428 Sayılı Kanun md. 4/6).
2. Yüklenicinin taahhüt altına girdiği mal ve hizmetleri işletme döneminde gerçekleştirmemesi (6428 Sayılı Kanun md. 4/7).
3. Araştırma, geliştirme, yenilik, danışmanlık ve hizmet alımına yönelik taahhütlerinin yerine getirilmemesi (6428 Sayılı Kanun md. 4/8) .
4. 6428 sayılı Kanununun 4. Maddesinin 9. Fıkrasında “Mücbir sebebin ortaya çıkması veya özel girişimci ile idarenin anlaşması durumunda sözleşmenin sona erdirilmesine ilişkin durumlar sözleşmede belirlenebilir. Sözleşmenin sona erdirilmesi durumunda kesin teminat mektubunun iadesi gerçekleşir ve sözleşme konusu iş ve işlemlerin hesabı genel hükümlere göre gerçekleştirilir “ hükmü ile mücbir sebep hallerinin varlığında olağanüstü sona erdirilebileceği düzenlenmiştir.

4.8.2.1.2. Türkiye’de eğitim sektöründe kamu özel ortaklığı

Eğitim hizmetlerinde gerekli kalitenin sağlanabilmesi için zengin alt yapı desteği büyük öneme sahiptir. Yeni bir teknik olan kamu özel ortaklığı projelerinin eğitim sektöründe uygulanmasının, eğitim hizmetlerinin kalitesini arttıracacağı düşünülmektedir (Gürkan, 2014: 86).

Dünyada eğitim hizmetine ilişkin kamu özel ortaklığı projelerinde bazı ülkeler eğitim ve öğretimi ortaklık kapsamına almazken, bazı ülkelerde eğitim öğretim olarak nitelendirilebilecek, öğretmen çalıştırılması, yönetim, müfredat programı ve okul imkanlarının kullanımı gibi faaliyetler ortaklık kapsamına alınmaktadır (Gürkan, 2013: 78).

Eğitim hizmetinde kamu özel ortaklığı yönteminin kullanılması ile konu ile ilgili alt yapı sorunlarının ortadan kaldırılması ve daha iyi bir eğitim sisteminin kurulması amaçlanmaktadır (Gürkan, 2013: 2).

Latham, eğitim kamu hizmetinde kamu özel ortaklığı modeline ait projelerin çeşitli içerikte yapılabileceğini belirtmiştir. Bu bağlamda ilk olarak, özel sektör tarafından kamu sektörüne finansal kaynak sağlanabilir ve böylece eğitim hizmetlerinin altyapı çalışmaları ve bu alanda sunulacak hizmetlerin kalitesi güçlendirilebilir. Eğitim gören maddi durumu kötü öğrencilere hayırseverlik ve yardım niteliğinde de kamu özel ortaklıkları kurulabilmesinin yanı sıra eğitim hizmetine ilişkin müfredat ve pedagojik katkılar sağlanabilir (Latham, 2009:3-4; Aktaran, Gürkan, 2014: 78).

Türkiye’de kamu özel ortaklığına ilişkin politikaları yürütmekle görevli mercii Milli Eğitim Bakanlığı bağlı “İnşaat ve Emlak Grup Başkanlığıdır”. İnşaat ve Emlak Grup Başkanlığı 652 Sayılı KHK’nın 23. Maddesi ile düzenlenmiş olup; madde hükmünden anlaşılacağı üzere, ülkemizde eğitim hizmetindeki kamu özel ortaklığı sadece eğitim öğretim tesislerinin yaptırılması ve yenilenmesi ile eğitim öğretim alanları dışındaki hizmet alanlarının işletilmesini kapsamaktadır (Gürkan, 2014: 79).

652 sayılı KHK uyarınca üzere kamu hizmeti özel müteşebbisler tarafından ifa edilmesi durumunda virtüel (sanal) kamu hizmeti algılanmaktadır. Virtüel kamu hizmeti üzerinde idarenin yoğun denetiminin bulunduğu, özel kesim tarafından gerçekleştirilen faaliyetler olarak değerlendirilebilir (Çal, 2009: 1829).

Eğitim, ilgi ve yetenekleri esas alarak bilimsel düşünme gücüne ve mesleki niteliğe sahip insan gücü yetiştiren sistem şeklinde tanımlanabilir (Gürkan, 2014:59). Toplumu biçimlendiren ve ona şekil veren süreç olarak eğitim konusuna eski dönemlerden itibaren her daim anlam ve önem yüklenmiştir. Zira Milli Eğitim topluluk içinde yaşamayı kolaylaştıran davranışları öğreterek, memleket içinde iş bölümü ve dayanışmanın pekişmesini sağlamaktadır (Derbil, 1952: 606).

Osmanlı döneminde özel müteşebbis şeklinde nitelendirilebilecek kazaskere bağlı medreselerde ve müderrisler tarafından eğitim hizmeti verilmekteydi. Müderrislerin maaşı ise vakıflar tarafından karşılanırdı. Giderek işlevsiz hale gelen, düzenlemeye ihtiyaç duyan ancak ıslah edilmesi mümkün olmayan medreseler yerine Tanzimat Dönemi ile birlikte modern okullar inşa edilmiştir (Ortaylı, 2008:233-234). Ancak bu dönemlerde medreselerin de varlığını sonlandırmaması iki başlılığa yol açmakta ve hizmetten istenen verimin elde edilmesini engellemekteydi.

Eğitimin çok boyutlu bir konu olması; teknolojik, idari, bilimsel, açılardan incelenmesini gerekli kılmaktadır (Gürkan, 2014: 60). Bilimsel ve teknolojik alanlarda yaşanan gelişmeler toplumların eğitim hizmetlerinden beklentilerini de değiştirmekte ve eğitime yeni görevler yüklemektedir. Eğitimin finansman kaynakları ise şu şekilde sıralanabilir (Tuzcu, 2004: 15):

1. Konsolide bütçeden ayrılan kaynaklar
2. Eğitime katkı payı (ilköğretim, 4306 sayılı Yasa gereğince),
3. Öğrenci katkı payı (Yüksek Öğrenim, 2547 Sayılı Yasa gereğince),

4. Çıraklık ve Mesleki –Teknik Eğitimi Geliştirme ve Yaygınlaştırma Fonundan ayrılan kaynaklar (3308 sayılı Yasa gereğince),
5. Döner sermaye işletmelerinden sağlanan gelirler,
6. İl özel idaresi bütçesinden ayrılan gelirler
7. Halk katkıları ve bağışlar
8. Dış ülke ve kuruluşlardan sağlanan kredi, burs ve bağışlar.

Eğitim öncelikle ülkede potansiyel kaynak olarak değerlendirilebilecek insan gücünün nitelikli hale gelmesi, yeteneklerinin geliştirilmesi açısından en gerekli ve önemli unsurdur. Bu durum “Milli Eğitim” hizmetinin önemini ortaya çıkarmaktadır. Eğitimin ülkelerin gelişmişlik düzeyine katkısı yadsınamaz; bu açıdan oldukça stratejik bir önem arz eder.

1739 sayılı, 1973 tarihli Milli Eğitim Temel Kanunu madde 16’da Milli Eğitim Kampüslerinden bahsetmiş ve söz konusu kampüslerin işletilmesinde kamu özel ortaklığına yeşil ışık yakılmıştır (Gürkan, 2014:62). Günümüzde eğitim alanındaki alt yapı hizmetlerinin sunumunda kamu özel işbirliği uygulamaları ilk olarak, “2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 652 Sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” (RG. 14.09.2011, No:28054) ile gündeme gelmiştir. Bahsi geçen kararnamenin 2. maddesinde eğitim alanında verilen hizmetlerin dinamizme ayak uydurabilmesi, modern, çağdaş ve sosyal gelişmeleri yakalayıp takip edebilmesi açısından gelişime açık ve modern bir yapı sergilemesi gerektiğinden bahsedilmektedir. Bu bağlamda esnek bir eğitim sisteminin kurulması ve eğitim alanında kalite standartlarının yükseltilebilmesi amacıyla kamu özel ortaklığı dile getirilmiştir. Eğitim hizmetlerinde, kanuni alt yapı hazır olmakla birlikte kamu özel ortaklığı uygulamaları proje aşamasında olup, eğitim hizmetinde kamu özel ortaklarının kapsamı eğitim öğretim hizmetlerini kapsamaması bakımından eleştiriye açıktır (Gürkan, 2014: 2).

KHK nın 23.maddesi ile kamu özel ortaklığına ilişkin projelerini uygulamak ve yönetmekle görevli olarak İnşaat ve Emlak Grup Başkanlığı belirlenmiştir. Eğitim alanında kamu özel ortaklığını düzenleyen diğer kanun 351 sayılı Yüksek Öğrenin Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanunudur (RG. 22/08/1961).

Eğitim kamu hizmetlerindeki KÖO uygulamalarında yapılan sözleşmeler 652 sayılı kanun kapsamında; kamu ihale kanunu ya da devlet ihale kanunu örnek alınarak yapılmayacaktır. Şartname ve anlaşma olmak üzere hizmet ile ilgili sözleşmeler iki bölümden oluşur. Niteliği

itibariyle sözleşme; hizmet sözleşmesi, kira sözleşmesi, yönetim sözleşmesi gibi sözleşme tipleri ile benzerlik göstermektedir.

Eğitim hizmeti alanında kamu özel ortaklığı modeli çerçevesinde oluşturulacak sözleşmelerin niteliği 2012 tarih, 2012/3682 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında belirtilmiştir (dayandığı KHK: 2011 tarihli, 652 sayılı KHK). Bahse konu karar ile eğitim kurum ve kuruluşlarının kira uygulaması ile yaptırılması hususunu ve de hizmet alanlarının yenilenmesi hususlarını düzenleyen yönetmelik hazırlanmıştır. Eğitim kamu hizmetlerinin görülmesinde kamu özel ortaklığı yönteminin kullanılması ile eğitim hizmetindeki alt yapı sorunları çözülebilecek ve daha iyi bir eğitim kamu hizmeti sağlanabilecektir (Gürkan, 2014:2).

Eğitim sektöründe özel sektörün oranı oldukça düşük olmasına rağmen; verimlilik, maliyetler, istihdam ve kalite bakımından eğitim sektöründeki devlet okullarının üstün olduğu kabul edilir (TOBB, 2011: 5).

Ülkemizde eğitim kamu hizmetlerine ilişkin olarak gerçekleştirilen kamu özel ortaklığı modelinin asıl amacına uymadığı ve eser sözleşmesi şeklinde nitelendirilebileceği söylenebilir. Devletin yapacağı alt yapı, kar amacı güden özel kesimin yapacağı alt yapıdan daha az maliyetli olacağı için devlet bütçesine ayrı bir yük getirecektir (Gürkan, 2014: 82). Yapılan sözleşme doğrultusunda taahhüt edilen sorumluluklar; zamanında, eksiksiz olarak ve de dürüstlük kuralı çerçevesinde yerine getirilmelidir. Ayrıca eğitim alanına yönelik kamu özel ortaklığı sözleşmelerinde süre maksimum 49 yıl olarak belirlenir. Sözleşmede yüklenilen faaliyetlerin gereği gibi ve usulüne uygun şekilde yerine getirilmesi konusu idare tarafından özel girişimciden istenebilir. Borcunu yerine getiren yüklenici ise sözleşmede gerçekleştirmeyi taahhüt ettiği edimlerin ifasından sonra ücrete hak kazanır ve idareden bunu talep etme hakkı elde eder. Ayrıca söz konusu ücret eğitim hizmetleri ile ilgili yürürlükteki mevzuat hükümleri doğrultusunda Milli Eğitim Bakanlığı tarafından belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde tespit edilir.. Milli Eğitim Bakanlığına bağlı eğitim kampüslerinin kurulması, geliştirilmesi, bu kampüslerde yer alan ortak alan ve tesislerin; kullanım, yönetim, bütçe, idari ve mali işleyişine ilişkin usul ve esasların düzenlemesi için 2009 yılının Mart ayında Milli Eğitim Bakanlığı Eğitim Kampüsleri Yönergesi yayınlanmıştır (Milli Eğitim Bakanlığı Eğitim Kampüsleri Yönergesi, 2009/2618).

Ayrıca özel yüklenici, idareden mali dengesinin korunmasını ve idarenin kendi üzerine düşen sorumlulukları zamanında yerine getirmemesinden doğacak zararların telafisini isteme hakkına da sahiptir. Bunların dışında özel kesimin sözleşmenin tarafı olarak taahhüt

altına girdiği borçları gerçekleştireceği konusunda teminat da vermesi gerekmektedir. Özel hukuk kişinin yükümlülüklerine birkaç madde örnek gösterilebilir:

- Eğitim tesislerini tamamlamak.
- Eğitim-öğretim tesislerinin yapımına veya yenilenmesine yönelik işleri projelendirmek.
- Eğitim alanları dışında kalan diğer alanları işletmek.
- Üzerinde üst hakkı tesis edilen gayrimenkul taşınmazlar konusunda üçüncü şahısların hak iddia etmesi karşısında ivedi şekilde durumdan Milli Eğitim Bakanlığını haberdar etmek.

Burada bahsedilmesi gereken önemli noktalardan biri de özel yüklenici tarafından sunulacak eğitim alanındaki kamu hizmetinin virtüel hizmet olarak değerlendirilmesidir. Bu hizmet, idarenin vesayet yetkisinden çok, hiyerarşik denetimine tabidir. Özel girişimcinin hizmeti sunması sırasında özel hukuk hükümlerinin uygulanmasından doğacak aksaklıkların yaşanabileceği konusunda eleştirileri üzerine çekmektedir.

Yukarıda bahsi geçen 652 sayılı KHK dışında 2012 yılında 28405 sayılı Resmi Gazetede konu ile ilgili bir yönetmelik yayımlanmıştır: “ Eğitim Öğretim Tesislerinin Kiralama Karşılığı Yaptırılması ile Tesislerde Sunulacak Eğitim Öğretim Hizmet Alanları Dışındaki hizmetlerin İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmelik.” (Resmi Gazete 08.09.2012, No: 28405)

Mevzuat çerçevesinde eğitim hizmetleri alanındaki kamu özel ortaklığı sözleşmelerinde uygulanacak usuller belli bazı başlıklar halinde aşağıdaki gibi özetlenebilir (Gürkan, 2014:70).

- 1) Hizmetin görülmesi ile ilgili taşınmazların kiralanmasına ilişkin usuller
- 2) Eğitim tesisi olarak tespit edilen alanların, Özel eğitim tesisi şeklinde işletilmesine ilişkin usul ve esaslar.
- 3) Mülkiyeti kamuya ve Milli Eğitim Bakanlığına ait taşınmazlar üzerinde yapılan eğitim öğretim tesislerinin süre sonunda kamuya geçmesine ilişkin usuller.
- 4) Eğitim yerleşkelerinin, amacına hizmet etmesi şartıyla kiralanmasına ilişkin usul ve esaslar.
- 5) Bakanlığa ait taşınmazların devir edilmesine ilişkin usuller.

- *Eğitim Hizmetine Yönelik Örgütlenmeler*

Eğitim hizmetlerinde kamu özel ortaklığı projeleri Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde planlanmaktadır (Gürkan, 2014: 71).

- *Milli Eğitim Bakanlığı Yatırımlar ve Kamu Özel İşbirliği Daire Başkanlığı Görevleri*

- 1) Valiliklerin hazırlamış olduğu temel eğitim kurumlarını konu edinen programları incelemek, onaylamak.
- 2) Valilik teklifi ve Genel Müdürlük görüşü ile strateji geliştirme başkanlığı ile Devlet yatırım programını inceleyip onaylamak
- 3) Kamu özel işbirliği çerçevesinde yapılmasına Bakanlıkça karar verilen eğitim öğretim tesislerini 49 yılı geçmemek şartıyla bedel üzerinden kiralama karşılığında yaptırmak
- 4) Kamu Özel İşbirliği ile yapılan Bakanlık tesislerinin yenileme işlerini ilgili daire başkanlıkları ile birlikte yapmak veya yaptırmak.
- 5) İzleme, değerlendirme ve Koordinasyon Daire başkanlığının ile birlikte Dairenin görev alanına giren mevzuata yönelik çalışmalar yapmak (<http://iedb.meb.gov.tr/www/yatirimlar-ve-kamu-ozel-is-birligi-daire-baskanligi-ve-gorevleri/icerik/28>) erişim:29.05.2019.

TÜRÜ	Proje Adı	Bütçesi	Uygulayıcı Kurum	Başlangıç Tarihi
FRİT FONU	Eğitim Altyapısının Güçlendirilmesi	€150.000.000	Dünya Bankası	22.12.2016

(FRİT: Türkiye'deki Mülteciler İçin AB Yardım Programı Fonu)

Çizelge 4.17. İnşaat ve Emlak Dairesi Başkanlığı Tarafından Eğitim Alt Yapısının Güçlendirilmesi Projesi Yürütölmektedir

Kaynak: (<http://iedb.meb.gov.tr/www/yatirimlar-ve-kamu-ozel-is-birligi-daire-baskanligi-ve-gor-gorevleri/icerik/28>) erişim:29.05.2019.

Proje ile Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı ve Geçici Koruma Altındaki Suriyelilerin (GKAS) kullanımı amacıyla eğitim yapıları inşa edilecek böylece daha fazla çocuk ve genç eğitime ulaşma imkanı elde edecektir. Ayrıca inşa edilecek yapılar standartlara uygun, afete dayanıklı, modern şekilde, inşa edilecektir. Bu eğitim kurumları ile yaklaşık 44.160 öğrencilik kapasite oluşturulacaktır (<http://iedb.meb.gov.tr/www/yatirimlar-ve-kamu-ozel-is-birligi-daire-baskanligi-ve-gor-gorevleri/icerik/28>) erişim:29.05.2019.

Ayrıca;

- Eğitim tesislerinin kiralanmasına ilişkin işlemleri gerçekleştirmek
- Bakanlık tarafından yapılmasına karar verilen eğitim öğretim tesislerini, 49 yılı geçmemek üzere, özel şahıslar tarafından kiralama karşılığında belli bir bedel mukabilinde yapılmasına karar vermek.
- Bakanlığa ait eğitim öğretim tesislerinin bakım ve onarım işlerinin özel kişiler tarafından yapılmasına karar vermek; kamu özel ortaklığı şube müdürlüğünün görevleridir. (<http://acikerisim.selcuk.edu.tr/8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/5371/354827.pdf>) erişim: 28.02.2019

- *Kamu Özel Ortaklığı Şube Müdürlüğünün Görevleri*

Aşağıdaki gibi özetleyebiliriz (Gürkan, 2014: 72):

- 1) Bakanlığın ihtiyaç duyduğu her türlü tesis ve hizmet binaları ile ihtiyaç duyulan okul ve eğitim yerleşkesi, sosyal donatı gibi eğitim tesislerini kiralama iş ve işlemlerini yaptırmak.
- 2) Okul ve eğitim yerleşkesi gibi eğitim tesislerinin okul ve eğitim tesisi olarak kullanılmak kaydıyla gerçek kişilere veya özel hukuk tüzel kişilerine kiralanmasına ilişkin işleri yapmak.
- 3) Yapılmasına Bakanlıkça karar verilen eğitim öğretim tesislerini, 49 yılı geçmemek şartıyla, kiralama karşılığı belli bir bedel üzerinden yaptırmak.
- 4) Kullanımdaki eğitim öğretim tesislerinin yenileme işlemlerini yaptırmak
- 5) Yap kirala devret yöntemi ile ilgilenmek.

➤ *İl bazında uygulamalara örnek verilecek olursa:*

- *ANKARA İl Milli Eğitim Müdürlüğü – İnşaat Emlak Şubesi- 1*

Şubenin görevleri ise aşağıdaki şekilde sıralanmıştır. ([http://ankara.meb.gov.tr/www/inşaat-emlak-subesi-1/içerik/171](http://ankara.meb.gov.tr/www/in%C5%9Faat-emlak-subesi-1/i%C7%9Ceriik/171)) erişim: 28.02.2019.

- 1) 652 sayılı KHK ile belirlenen görevlerin yerine getirilebilmesi için planlama ve programlama görevlerini yerine getirmek.
- 2) Okul öncesinden başlamak üzere, liseye kadar olan eğitim öğretim kurumlarının bakım ve onarım işlemlerini yürütmek.

- 3) İnşaat yatırımlarında ihale gerçekleşmeden önceki hazırlık çalışmalarını yürütmek.
- 4) Şartnameleri idari ve teknik açıdan hazırlamak.
- 5) Mühendislik ve mimarlık alanındaki projelerinin gerçekleşmesine yönelik işlemleri yürütmek.
- 6) Eğitim hizmetinde kullanılacak binalarının, deprem ihtimaline karşı güçlendirilmesi yönündeki çalışmaları gerçekleştirmek.
- 7) Nüfus artışına bağlı olarak gerçekleşen öğrenci miktarındaki artışta yeni yatırımlara ihtiyaç hissedilmesi durumunda bunun takip ve tespitini yapmak.
- 8) Milli Eğitim Müdürü tarafından belirlenen diğer yükümlülükleri yerine getirmek.

Eğitim alanında konuya ilişkin yapılan önemli düzenlemelerden bir başkası da 351 sayılı kredi ve yurtlar kurumu kanununun 20. maddesidir. Maddeye göre “Gençlerin sosyal ve kültürel açıdan daha iyi gelişimini sağlayacak çalışmaları gerçekleştirmek ve gençlere kredi ve yurt imkanı sunabilmek amacıyla yapılacak çalışmalar başarılı bir alt yapı hizmetine ihtiyaç duymaktadır.

KURUM TÜRÜ	KURUM SAYISI
Özel Dershaneler	4.005
Muhtelif Kurslar	2.082
Motorlu Taşıt Sürücü Kursları	3.131
Özel Etüt Eğitim Merkezleri	530
Özel Eğitim ve Rehabilitasyon Merkezi	1.597
Uzaktan Eğitim Kurumları	3
Hizmet İçi Eğitim Kurumları	2
Özel Öğrenci Yurtları	3.948
Genel Toplam	18.354

Çizelge 4.18. Ülkemizde Faaliyet Gösteren Özel Eğitim Kurumlarının Sayısı

Kaynak: (<http://acikerisim.selcuk.edu.tr/8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/5371/354827.pdf>) 04.03.2019.

Ayrıca ülkemizde 2017 yılının verilerine göre; 4600 okul öncesi eğitim, 1.325 ilkökul, 1490 ortaokul, 2.620 ortaöğretim ve 67 yükseköğretim kurumu bulunmaktadır. Ülkemizdeki ilk özel okul; başlangıç itibariyle yalnız anaokulu olarak düşünülen TED kolejidir. (<http://ekonomi.isbank.com.tr>) erişim: 04.03.2019.

Türkiye’de eğitim alanında kamu özel işbirliği çerçevesinde yapılan sözleşmeler hizmetin gerçekleşmesine yönelik sadece altyapı çalışmalarını kapsamakta olduğundan gerçek

anlamda PPP modelini yansıtmaktan uzak olduğu, daha çok eser sözleşmesine benzediği söylenebilmektedir. Bu yönüyle de uygulama eleştirileri üzerine toplamaktadır.

1961 Anayasasının 50. Maddesine - “Devlet maddi imkanlara sahip olmayan başarılı öğrencilere, yüksek öğrenim derecelerine ulaşabilmelerini sağlamak için bursla veya başka yollarla gerekli yardımları yapar” - istinaden 1961 tarihinde yürürlüğe giren 351 sayılı kanun mevcuttur. 351 sayılı kanunun 20. Maddesinde yılında yapılan değişiklik ile kamu özel ortaklığına ilişkin hükümler yürürlüğe girmiştir. Buna göre Türk gençlerinin yüksek öğrenimlerini, sosyal ve kültürel gelişmelerini sağlamak amacıyla daha iyi bir alt yapı hizmetinin sağlanması amaçlanmıştır (Gürkan, 2014:74).

➤ *Eğitim Hizmetlerinde Kamu Özel Ortaklığı Sözleşmesi:*

- *Sözleşmenin hukuki mahiyeti*

İdari sözleşme, hukuk alanında belirli bir sonucu meydana getirmek amacıyla, idare ile özel hukuk kişisi arasında kurulan, iradelerin birbirine uygun şekilde açıklanması ile meydana gelir (Zabuncuoğlu, 2012:464).

Kamu özel ortaklığı sözleşmelerinde taraflardan biri kamu tüzel kişiliğidir ve kamu özel ortaklığı sözleşmesinin konusu bir kamu hizmetinin yerine getirilmesidir ve bu sözleşmelerde özel hukuku aşan hükümler de bulunmakta olduğundan kamu özel ortaklığı sözleşmeleri kanunda aksi öngörülmediği sürece idari sözleşme olduğu kabul edilmektedir (Gürkan, 2014:92).

Eğitim alanındaki kamu özel ortaklığı sözleşmelerinin uygulanması sırasında çıkan uyuşmazlıklarda özel hukuk hükümlerinin uygulanacağı kanun koyucunun iradesi ile değil bir Bakanlar Kurulu Kararı (Yönetmelik) ile düzenlenmiş bir konudur. Ayrıca söz konusu yönetmelik ile eğitim alanındaki kamu özel ortaklığına ilişkin sözleşmelerin özel hukuk sözleşmesi olduğu belirtilmiştir. Ancak virtüel hizmet niteliğine sahip olan eğitim kamu hizmeti ile ilgili kamu özel ortaklığı sözleşmelerine özel hukukun uygulanması ve idare hukukunun ilkelerinin uygulanmaması, kamu düzeni açısından aksaklıklara sebep olabilecektir. Dolayısıyla eğitim hizmetine ilişkin kamu özel ortaklığı projelerinde çıkan uyuşmazlıklarda özel hukuk hükümlerinin uygulanmaması ve yetkili yargı merciinin adli yargı olmaması gerekmektedir (Gürkan, 2014:94).

- *Sözleşmenin Tarafları*

(Kamu Sektörü)

Kamu Özel Ortaklığı projelerine ilişkin sözleşmelerde sözleşmenin taraflarından biri olan kamu kesimi tarafının doğru belirlenmesi ve özel sektör tarafından sunulacak hizmetin veya alt yapı faaliyetlerinin temini için sözleşmeye konulan yetkilerin tespit edilmesi oldukça önemlidir. Kamu özel ortaklığı projelerinde kamu tarafı, yatırım sahibi hükümet, bir kamu kuruluşu, yerel idareler veya kamu hukukuna göre yönetilen, finansmanını çoğunlukla devletten sağlayan tüzel kişiliğe sahip birimler bulunur (Ersöz, 2010: 31).

(Özel Sektör)

Genel bir kamu özel ortaklığı kanunu olmaması dolayısıyla eğitim hizmetinde kamu özel ortaklığı sözleşmelerinde özel sektör tarafı olarak sözleşmenin tarafı olacak özel hukuk kişisi ancak Eğitim Öğretim Tesislerinin Kiralama Karşılığı Yapıtırılması ile Tesislerdeki Eğitim Öğretim Hizmet Alanlarının İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmelik ile ilgili hükümler çerçevesinde tespit edilebilir (Gürkan, 2014: 96).

Eğitim hizmetinde kamu özel ortaklığı sözleşmelerine taraf olacak özel hukuk kişilerinin kamu hizmetini sürekli ve etkin bir şekilde sunumunu sağlamak amacıyla bazı olumsuz özellikleri taşıyan özel müteşebbislerin ihalelere giremeyeceği yönetmelikte düzenlenmiştir (Gürkan, 2014: 99).

- *Sözleşmenin Yapılması*

652 sayılı kanunun 23. maddesinin 5. fıkrasında eğitim hizmetlerinin görülmesi ile ilgili kamu özel ortaklığı sözleşmelerinin yapılmasında 1983 tarihli 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 2002 tarihli 4734 sayılı kamu ihale kanununun uygulanamayacağı düzenlenmiştir. Eğitim hizmetinde kamu özel ortaklığı modeli tesis edilmeden önce Milli Eğitim Bakanlığı merkez teşkilatının ilgili birimi olan İnşaat ve Emlak Grup Daire Başkanlığı veya Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı kurum ve kuruluşlar tarafından yönetmeliğin 7. maddesinde belirtilen usullere uygun olarak kamu özel ortaklığı projesine ait ön fizibilite raporunun hazırlanmasının ardından oluşturulan plan, program ve politikalar çerçevesinde belirlenen projeler Milli Eğitim Bakanlığı tarafından incelenip, karara bağlanır (Gürkan, 2014: 101-102).

Sonuç olarak ihale safhasında Milli Eğitim Bakanlığınca tespit edilen plan ve politikalar doğrultusunda belirlenen ve belli kriterler ışığında onaylanan projeler, ön fizibilite raporları ve taşınmaz temini ile ilgili çözüm yolları ile birlikte Yüksek Planlama Kuruluna sunulur.

Milli Eğitim Bakanlığınca ait projelerin yüksek planlama kurulu tarafından uygun bulunmasının ardından; bu kez Milli Eğitim Bakanlığı tarafından ihale sürecine ilişkin işlemlerde kullanılmak üzere, ön proje fizibilite raporu, ihale dökümanları ile temel standartlara ilişkin dökümanlar hazırlanacak ve ihale sürecinin ilanı gerçekleştirilecektir. İhale ilanı süreci sonunda ise ihale şartnamesinde belirtilen koşullara uygun olarak yapılan başvurular ön yeterlilik açısından değerlendirilir. Sunulan tekliflerin Milli Eğitim Bakanlığı tarafından kurulan komisyonca değerlendirilmesinin ardından, en az maliyet ile maksimum verimliliğe ulaşma kabiliyetine sahip teklif kabul edilerek, teklifi veren şahıs ile Milli Eğitim Bakanlığı arasında sözleşme imzalanır (Gürkan, 2014: 104).

- *Sözleşmenin İlkeleri*

Sözleşmenin yapım aşamasında bazı ilkelerin dikkate alınması gerekmektedir (Gürkan, 2014: 109110).

- Eğitim hizmetlerinin ihtiyaç ve gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.
- Eğitim hizmetlerinin kapsam ve sınırları ayrıntılı bir biçimde düzenlenmelidir.
- Sözleşmenin uygulanması sırasında oluşabilecek hukuksal uyumsuzluklar ve diğer sorunlara çözüm yolları bulunmalıdır.
- Eğitimciler ile hukuk bilimcilerinin sözleşme hakkında görüş ve önerilerinin alınması gerekmektedir.
- Uluslararası kuruluşların konu ile ilgili çalışmaları incelenmelidir.
- Sözleşme adil ve şeffaf olmalıdır.
- Sözleşmenin tarafı olan özel şahsın performansının değerlendirilmesine yönelik sözleşme hükümlerine yer verilmelidir.
- Sözleşmenin tarafları olan kamu kesimi ile özel kesim arasında dayanışmayı sağlanabilmelidir.

Sözleşmenin uygulanması sırasında şahsen ifa, tam ve zamanında ifa, dürüst ifa gibi ilkeler de göz önünde bulundurulmalıdır.

- *Sözleşmenin Sona Ermesi*

Tarafların anlaşması, sözleşmenin konusu olan edimin yerine getirilmesi, sözleşmede öngörülen sürenin bitmesi, sözleşmenin tarafı olan özel hukuk kişinin ölümü, sözleşmenin tarafı olan tüzel kişinin tüzel kişilik vasfını kaybetmesi, iflas, mücbir sebeplerin meydana gelmesi, sözleşmenin yürütülmeyecek hale gelmesi gibi nedenlerle sona ermektedir (Akyılmaz, Sezginer & Kaya, 2012: 490).

Olağanüstü sona erme hali olan fesih usulünde ise sözleşmenin tarafı olan idarenin veya özel hukuk kişinin kusuru, mücbir sebeplerin doğması, kanunsuz uygulamalar, sigorta edilmezlik hali ve finansal hükümlerin ihlali gibi durumlarda sözleşmeler sona erebilmektedir.

- *Kamu Özel Ortaklığı Sözleşmelerinde Tarafların Sorumlulukları*

(Kamu kurum ve kuruluşlarının Hak ve Sorumlulukları)

Maddeler halinde sıralanabilir (Gözler, 2013: 160).

- İdarenin sözleşmeden ile ilgili en doğal hakkı; özel müteşebbisten sözleşmede taahhüt edilenlerin yerine getirilmesini isteme hakkıdır.
- Ayrıca idare edimlerin sözleşmede belirtilen esas ve usullere uygun şekilde yerine getirilmesini isteme hakkına da sahiptir.
- İdare ne zaman isterse edimlerin yerine getirilme şeklini denetleme ve girişimciyi konu hakkında yönlendirme yetkisine de sahiptir.
- İdare sözleşme ile belirlenmiş ücreti vermekle yükümlüdür.
- Ayrıca idarenin eser sözleşmesine bağlı olarak, sözleşmede düzenlenmesi durumunda özel hukuk kişisine arazi sağlamak, kamulaştırma yapmak, malzeme tedarik etmek gibi yükümlülükleri de bulunmaktadır.

(Özel Hukuk Kişisinin Hak ve Sorumlulukları)

- Özel müteşebbis taahhüt altına girdiği edimleri yerine getirirse sözleşmenin tarafı idareden ücret alma hakkına sahip olur.
- Sözleşmeci özel hukuk kişinin amacı kar elde etmek düşüncesi olup; kamu yararını düşünmemektedir.

- Bunun yanında özel hukuk kişinin sözleşmenin mali dengesinin gözetilmemesinden, idarenin yükümlülüklerini zamanında yerine getirmemesinden kaynaklanan zararların karşılanmasını ve haksız yere sözleşmenin feshedilmesinden kaynaklanan zararların giderilmesini isteme hakkı da vardır (Yıldırım, 2012: 96).
- Özel Hukuk kişisi sözleşmede taahhüt ettiği yükümlülükleri yerine getirmek zorundadır.
- Ayrıca özel hukuk kişisi sözleşmede taahhütte bulunduğu edimleri yönetmelikte öngörülen haller dışında şahsen, sözleşme hükümlerine uygun olarak tam ve zamanında ayrıca dürüstlük kuralları çerçevesinde ifa etmelidir (Gözler, 2013:152).

4.8.2.1.3. Türkiye’ de tarım sektöründe kamu özel ortaklığı modeli

Ülkemizde tarım sektörüne dayalı kamu özel iş birliği ile ilgili proje sayısı oldukça fazla olmakla birlikte, sektöre ayrılan bütçenin eğitim, hastane, ulaşım vb. hizmetlere ayrılan bütçelere kıyasla daha düşük olduğu söylenebilir (Tülüceoğlu, Altan, 2017: 58).

Kamu özel ortaklığı modeli, son yıllarda gerek gıda güvenliği, gerek sürdürülebilir kalkınma açısından ülkeler için stratejik bir önem arz etmeye başlayan tarım sektörü için de düşünülmektedir. Ayrıca tarımsal üretimde hem iç talep, hem de uluslararası ticaret açısından her geçen gün daha fazla önem arz eden kalite beklentisinin karşılanması anlamında sektöre özel kesimin dahil edilerek, kapasitesinden faydalanılabilmesi arzulan durumdur (Tülüceoğlu, Altan, 2017:58).

Cumhuriyet tarihi ile beraber nüfus oranının yıllar itibariyle giderek artması durumuna bağlı olarak tarımdan istenilen verimin elde edilememesi gibi bir durum ortaya çıkmıştır. Türkiye nüfusu 1927 yılında 13.6 milyon iken 1997 yılında 62.8 milyona ulaşmış olup; elbette ki aradan geçen bu zaman periyodunda kırsal ve kentsel nüfus dağılımında da değişiklikler yaşanmıştır. Kırdan kente yaşanan göç ile 1980- 1985 arasındaki dönemde kırsal nüfus oranı ciddi anlamda azalma göstermiştir. 1923 yılında tarımın GSMH içindeki payı %43 iken 1997 senesinde bu oran %13.4’e kadar düşmüştür (Yüksel, Bulut: 2016), Tarımsal Desteklerin Değişen Yapısı ve Yüksek Tarımsal Desteklerin Nedenleri: Türkiye için Karşılaştırmalı Bir Analiz. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası cilt:66, 2016/1, s:45-66). Avrupa Birliğine uyum sürecinde, tarım sektörüne ait projelere daha fazla önem verildiği de görülmektedir. Avrupa Birliği tarafından sağlanan hibeler ve destekleme faaliyetleri ile Türkiye’de tarım yeniden canlandırılmak istenmektedir. Bu bağlamda 5488 sayılı Tarım Kanunu uyarınca 2006 yılından bu yana tarım destekleri uygulanmaktadır.

Cari Fiyatlarla, Milyon TL	2015	2016	2017
Alan Bazlı Tarımsal Destek Ödemeleri	3005	3244	3183
Fark Ödemesi	2728	3304	3335
Hayvancılık Destek Ödemeleri	2973	3013	3793
Kırsal Kalkınma Amaçlı Destekleme	627	998	1053
Tarım Sigortası Destekleme Hizmeti	529	550	900

Çizelge 4. 19. Tarım Destekleme Faaliyet Bütçe Dağılımı

Kaynak: ([http:// tarim. Kalkınma.gov.tr/ tarim](http://tarim.kalkinma.gov.tr/tarim)) 06.03.2019

Tarım arazilerinin parçalı olmasından, tarımda istenilen seviyenin yakalanamaması, tarım teknolojilerinde de istenilen başarının elde edilememesi vb. sorunların ortadan kaldırılıp, iyileştirme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi ve tarımda kamu özel işbirliğine yönelik çalışmaların geliştirilmesi adına 2006 tarihli, 5488 sayılı Tarım Kanunu önem arz eden bir düzenlemedir (Tülüçeoğlu, Altan, 2017: 559-60).

Söz konusu kanun tarım sektörünün desteklenmesi, uzun vadeli verimlilik ve kalite anlamında beklentilerin karşılanabilmesi, sahip olunan doğal kaynakların korunması, gıda üretiminde güvenli üretimin sağlanmasına yönelik çalışma alt yapısını oluşturur ([http:// www. mevzuat. gov. tr / mevzuat metin/ 1.5 5488: pdf](http://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat/metin/1.5.5488.pdf)) erişim: 08.03.2019.

4.8.2.1.4. Türkiye’de enerji sektörü ve kamu özel ortaklığı modeli

Sulama tesislerine ilaveten baraj yapımında da yap işlet devret modeli uygulanmaktadır. Örneğin; Şanlıurfa da ki Birecik Barajı ve Hidroelektrik santrali (HES gibi). Baraj 3096 sayılı kanun (3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların, Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti Konusunda Görevlendirilmesi Hakkında Kanun) ile kurulmuş olup Türkiye’nin en büyük ölçekli santralidir. 672 MWe gücü ile 567.356 kişinin elektrik ihtiyacını karşılayabilme gücüne sahip olup; 2016 senesinde Kasaroğlu Hukuk Bürosunun hukuki desteği ile Elektrik Üretim A.Ş.’ ye devredilmiştir. ([http:// www.kasaroglu.av.tr/ tr/ 28761](http://www.kasaroglu.av.tr/tr/28761)) erişim: 08.03.2019

3096 sayılı kanun kapsamında Yap İşlet Devret (YİD) modeline göre tesis Edilerek Özel İşletmeye Geçen toplam 24 adet proje bulunmaktadır:

- _ 18 Adet HES santrali
- _ 4 Adet Doğalgaz santrali
- _ 2 Adet rüzgar santrali

Proje Adı	Güç MW	Firma Adı
Ahiköy I	2.1	AHİKÖY A.Ş.
Ahiköy II	2.5	AHİKÖY A.Ş.
Aksu-Çayköy	15	AKSU A.Ş.
Berdan	10	ALTEK A.Ş.
Birecik	672	BİRECİK A.Ş.
Çal	2.2	LİMAK A.Ş.
Çamlıca I	84	AYEN A.Ş.
Dina II	3	METAK A.Ş.
Fethiye	16.5	FETHİYE A.Ş.
Gaziler	11.5	GAZİLER A.Ş.
Girlevik II	11.58	İÇTAŞ A.Ş.
Gönen	10.6	GÖNEN A.Ş.
Hasanlar	9.35	ALTEK A.Ş.
Kısık	9.6	AYEN A.Ş.
Suçatı	7	SUÇATI ENERJİSA A.Ş.
Sütçüler	2	SÜTÇÜLER A.Ş.
Tohma-Medik	12.5	ALTEK A.Ş.
Yamula HES	100	KAYSERİ ELK. A.Ş.

Çizelge 4.20. Hidroelektrik Santral Projeleri

Kaynak: ([http:// www. Eigm. Gov.tr/ tr_TR/ sayfalar/ YİD-Projeler.](http://www.Eigm.Gov.tr/tr_TR/sayfalar/YID-Projeler/)) erişim:11.04.2019.

Proje Adı	Kurulu Güç MW	Firma Adı
Gebze Ova	253.4	OVA elektrik AŞ
Marmara Ereğlisi	478	Trakya Elektrik AŞ.
Marmara Ereğlisi	478	UNI_MAR
Esenyurt	180	Doğa Ltd. Şti.

Çizelge 4.21. Doğalgaz Santral Projeleri

Kaynak :([http:// www. Eigm. Gov.tr/ tr_TR/ sayfalar/ YİD-Projeler.](http://www.Eigm.Gov.tr/tr_TR/sayfalar/YID-Projeler/)) erişim:11.04.2019.

Proje Adı	Kurulu Güç MW	Firma Adı
Alaçatı RES	7.2	ARES AŞ.
Bozcaada RES	10.2	BORES A.Ş.

Çizelge 4.22. Rüzgar Santral Projeleri

Kaynak: ([http:// www. Eigm. Gov.tr/ tr_TR/ sayfalar/ YİD-Projeler.](http://www.Eigm.Gov.tr/tr_TR/sayfalar/YID-Projeler/)) erişim:11.04.2019.

3096 Sayılı Yasa Uyarınca Yap İşlet Devret Modeli İle Tesis Edilip Ticari İşletmeye Geçmeyen Projeler:

_ 18 Adet HES

_ 4 Adet Doğalgaz

_ 7Adet Rüzgar

_ 1 Adet jeotermal

_ 1 Adet Kömür

Bu projeler ile ilgili olarak hazine güvenceleri konusunda uzlaşma sağlanamadığından işlemler yürütülemediği için.

Proje Adı	Yakıt Cinsi	Kurulu Güç	Üretim GWh/Yıl	Son Durum
Eskişehir DG	Doğalgaz	199	1300	Beklemede
K.Ereğli	Doğalgaz	206	1400	Yabancı Tahkime Gitti.
Kırklareli DG	Doğalgaz	75	455	Üretim Lisansı aldı.
Yalova DG	Doğalgaz	306	1990	Üretim Lisansı aldı.
Konya İlgin Termik Santrali	Kömür	425	2900	Üretim Lisansı aldı.
Yukarı Akçay HES	Hidrolik	2	14	Üretim Lisansı aldı.
ARIT HES	Hidrolik	9	46	Üretim Lisansı aldı.
Pamuk HES	Hidrolik	19.8	81.44	Üretim Lisansı aldı.
Keklicek HES	Hidrolik	17	42.2	Karşılıklı Anlaşma ile İptal edildi.
Suşehri Projesi	Hidrolik	11.42	59	Üretim Lisansı aldı.
LAMAS III-IV HES	Hidrolik	41	198	Üretim Lisansı aldı.
ARALIK HES	Hidrolik	16.2	50.8	Üretim Lisansı aldı.
Kavşak Bendi ve HES	Hidrolik	140	652.3	Karşılıklı Anlaşma ile İptal edildi.
Akköy I ve HES	Hidrolik	65	259	Üretim Lisansı aldı.
Çamlıhemşin HES	Hidrolik	42	195	Mahkeme Kararı İle İptal edildi.
Boyabat HES	Hidrolik	510	1290	Üretim Lisansı aldı.
Yedigöze HES	Hidrolik	250	785.57	Üretim Lisansı aldı.
AKKÖY II HES	Hidrolik	190	679	Üretim Lisansı aldı.
Andırın Projesi	Hidrolik	41	147.37	Üretim Lisansı aldı.
Keban Deresi HES	Hidrolik	5	31.5	Üretim Lisansı aldı.
Fırınıs HES	Hidrolik	7.3	36	Üretim Lisansı aldı.
Çaldere HES	Hidrolik	8	35	Üretim Lisansı aldı.
Kovada- III- HES	Hidrolik	2.75	13.5	Projenin yapılabirliği için feshedildi.
Mazı I RES	Rüzgar	39	131.9	Üretim Lisansı aldı.
Kocadağ II RES	Rüzgar	26	80.53	Üretim Lisansı aldı.
Bandırma RES	Rüzgar	15	49.6	Üretim Lisansı aldı.
Datça RES	Rüzgar	29	84.3	Üretim Lisansı aldı.
Çeşme RES	Rüzgar	12	36	Üretim Lisansı aldı.
Kapıdağ RES	Rüzgar	35	87.7	Üretim Lisansı aldı.
Mazı III RES	Rüzgar	39.6	135.6	Üretim Lisansı aldı.
Aydın -Germencik - Jeo	Jeotermal	25	187.2	Üretim Lisansı aldı.

Çizelge 4.23. 3096 Sayılı Kanuna Dayanarak Enerji Bakanlığı ile Sözleşme İmzalamış Ancak Ticari İşletmeye Geçmemiş Projelerin 2013 itibariyle Son Durumu

Kaynak: ([http:// www. Eigm. Gov.tr/ tr_ TR/ sayfalar/ YİD-Projeler.](http://www.Eigm.Gov.tr/tr_TR/sayfalar/YID-Projeler.)) erişim:11.04.2019.

Firma Adı	Tesisin Adı	Santral Tipi	Modeli	Fon Anlaşma Tarihi	Fon Bitiş Tarihi
Aynen Enerji A.Ş.	Çamlıca HES	HES	YİD	17.07.1996	12.12.2013
Fethiye Enerji ve Tic. A.Ş.	Fethiye HES	HES	YİD	17.02.1997	20.12.2014
Ere Elektrik Ür. Ve Dağıtım San. Tic. A.Ş.	Suçatı HES	HES	YİD	17.02.1997	18.01.2015
Birecik Baraj ve HES Tes. Ve İşl. A.Ş.	Birecik Barajı ve HES	HES	YİD	18.11.1995	04.10.2016
Ova Elektrik A.Ş.	Gebze-Dilovası	DGS	YİD	18.10.1996	21.01.2017
Gönen HES Elk. Üretim A.Ş.	Gönen HES	HES	YİD	20.11.2016	07.03.2018
Sütçüler Enerji San. Tic. A.Ş.	Sütçüler HES	HES	YİD	26.01.1999	18.06.2018
Altek Elektrik Santrali Tesis İşl. A.Ş.	Tohma Medikal HES	HES	YİD	28.05.1997	23.12.2018
Doğa Enerji A.Ş.	Esenyurt	DGS	YİD	16.12.1996	22.05.2019
Trakya Elektrik A.Ş.	Marmara Ereğlisi (2)	DGS	YİD	16.02.1996	05.06.2019
Uni-Enerji A.Ş.	Mar Yat. Marmara Ereğlisi (3)	DGS	YİD	25.10.1996	18.06.2019

Çizelge 4.24. Fon Anlaşmaları Olan YİD Projeleri

Kaynak: ([http:// www. Eigm. Gov.tr/ tr_ TR/ sayfalar/ YİD-Projeler](http://www.Eigm.Gov.tr/tr_TR/sayfalar/YİD-Projeler)) erişim: 11.04.2019.

4.8.2.1.5. Türkiye’ de ulaşım sektörü ve kamu özel ortaklığı

- Havayolu Taşımacılığı

Emniyet, maliyet, konfor, güvenilirlik, hız gibi özelliklerin, günümüz dünyası ile birlikte modern çağda hızla artması, ulaşım sektöründe havayolu ulaşım gittikçe önem kazanmakta ve gittikçe artan oranlarda tercih edilmektedir. Ülkemizde havayolu işletmesi 1956 tarihli, 6686 satılı yasa ve 1984 tarihli KHK ile DHMİ’ne verilmiştir. DHMİ kamu iktisadi kuruluşudur (KİK). Ülkemizdeki 55 havalimanında 49’unu işletmektedir. Özel sektör tarafından YİD modeli ile işletilen havaalanları DHMİ’nin denetimi altındadır. ([http:// www.ulakbilge. com/ makale/ pdf/ 1539067341. pdf](http://www.ulakbilge.com/makale/pdf/1539067341.pdf)).erişim: 11.03.2019 .

Türkiye havacılık sektöründe son dönemde ciddi anlamda yol alıp dünya genelindeki uçak ve yolcu trafiğindeki artıştan daha fazlasını yakalamıştır. Bu gelişmelere bağlı olarak özellikle son yıllarda havaalanlarında ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar ve kapasite ile ilgili birçok

proje çalışması mevcuttur. Havacılık sektöründe önemli bir yer işgal eden hava limanları ülkemizde kamu kesimi tarafından finanse edilip işletilmektedir. Büyük ölçekte olan ve dolayısıyla aynı oranda hacim anlamında büyük yatırımlar gerektiren hava limanlarının tamamen kamusal yatırımlarla finanse edilmesinden aşamalı olarak vazgeçilmektedir. Çünkü ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde kaynakların kısıtlı ve yetersiz oluşu yatırımın temel problemlerinden biridir. İktisadi katkısının yanı sıra kamu özel işbirliğinin kullanıldığı ülkelerde yatırım yapan firmaların teknolojik altyapı ve tecrübesinden de faydalanma şansı yakalanmaktadır (Acar, 2009: 11).

Kamu özel ortaklığına ilişkin projeler oldukça uzun bir zamana yayılan ve stratejik öneme sahip olan projelerdir. Ülkemizde Eylül 2017 yılı itibariyle 221 adet kamu özel işbirliği projesi uygulama aşamasındadır. Projelerin 41'i karayolu, 83'ü Enerji tesisi, 22'si Liman, 18 havaalanı, 21'i sağlık tesisi, 17'si yat limanı projesi, 15 adedi gümrük tesisidir. (<http://www.aksam.com.tr/ekonomi/kamuozel-is-birligi/haber-67>) erişim:15.04.2019.

Son yıllarda DHMİ tarafından hava limanı iç ve dış terminal binaları inşasında bütçe dışı finansman yöntemlerinden biri olarak tercih edilen KÖO modeli ile birçok önemli projenin uygulaması gerçekleştirilmiştir. 1 milyar doları aşkın yapım bedeliyle uluslararası ölçekte ve son teknolojilerle donanmış 6 adet hava alanı terminal binası bütçeye yük olmadan ülke ekonomisine kazandırılmıştır (Acar, 2009: 11).

Ulaştırma sektörünün önemli alt sektörü olan havayolu ulaştırma sektörü; faaliyet konusu, faaliyetleri yürüten kurum ve kuruluşlar, kullanılan ileri teknoloji ürünü araçlar ve donanım özel alt yapı ve haberleşme sistemleri, nitelikli insan gücü, hizmet verilen insanlar, ulusal ve uluslararası özelliğe sahip kurullar ve mevzuat konularının oluşturduğu önemli bir sistemdir (Sekizinci 5 yıllık Kalkınma Planı, DPT: 2001).

Havaalanı terminaline ait projelerin amaçları ve genel özellikleri şöyle sıralanabilir : (Acar, 2019: 18).

- Eldeki kaynaklar ile projenin mümkün olan en kısa zamanda bitirilmesi.
- Minimum ölçekte kaynak kullanılması.
- Gelecek de düşünülerek sahip olunan kaynakların bir kısmının bugünden aktarılması.
- Yeterli bakım sağlanması suretiyle proje ömürlerinin uzatılması.
- Karmaşık bir yapıya sahip olan projelerin dışsal etkileri de olabilmektedir.

- Proje, bir ülkenin kalkınma hedeflerine ulaşmasına katkı sağlamak üzere, karar alma aşamasından başlayarak mevcut kaynak düzeyini değiştirmeye kadar sürdürülen koordinasyonlu faaliyetlerin tamamıdır.
- Projeler ek üretim kapasiteleri oluşturabilirler.

Hava ulaşım sektöründe yaşanan gelişmeler ve bunun sonucunda havaalanlarının modernizasyonu ihtiyacının ortaya çıkmasıyla beraber, havaalanlarının finansmanına özel sektör katılımının sağlanmasına yol açan etkenler; ise aşağıdaki gibi sıralanabilir (Acar, 2009: 19).

- Kamu harcamalarında daralmaya gidilmesi yönündeki baskılar nedeniyle, hem yatırım harcamalarının hem de sübvansiyonlarının azaltılması,
- Havaalanlarında oluşan ihtiyaçların maliyetinin devlet tarafından karşılanabilmesinin zorluğu,
- Devletin her zaman hizmetin en iyi sunucusu olamayabileceği şeklindeki anlayışın güçlenmesi ile, kamu hizmetlerine özel kesimin dahil edilmesiyle daha esnek bir yönetim şeklinin tesis edilebileceği tartışılmaya başlanmıştır.

Sonuç olarak; yeterli maddi olanağa sahip olamayan veya maddi kaynakları yeterli olup fakat bu kaynaklarını başka alanlara sevk etmeyi düşünen kamu idareleri, büyük projelerin yapımı için özel kesime başvurmayı tercih etmektedirler. Ülkemizde önemli olan bu projelere örnek verilmesi yerinde olacaktır.

➤ Antalya Havalimanı 2. Dış Hatlar Terminali

YİD modeli ile yapılan yani özel kesimin sürece dahil edildiği üçüncü hava alanı terminalidir. Antalya havalimanı turizm sektörünün de etkisi ile ülkemizin en büyük ikinci meydanı olmuştur. Uçak trafiğinin %13,8'inin yaşandığı bu meydan, toplam yolcu trafiğinin de %21 'ine sahip olup; kapasite yetersizliği, teknolojik gereklilikler, uluslararası gereklilikler, tarafların talepleri, yolcu şikayet ve talepleri havalimanında yatırım gereksinimi doğurmuştur (Acar, 2009:46).

Bu gereksinimler ışığında Antalya Havalimanının kapasitesini senede 30 milyon yolcuya çıkarmak üzere çalışmalara başlanmıştır. Bu amaçla 1989 yılında çıkılan yarışmayı DOĞAN TEKELİ- SAMİ SİSA grubu kazanmıştır. Söz konusu projesinin Yeni Dış Hatlar Terminal Binasının yapımı amacıyla, 1993 yılında uluslararası ihaleye çıkılmış olup; yapılan ihaleyi

kazanan Bayındır İnşaat Turizm, Ticaret San. A.ş. ile D.H.M.İ. arasında İmtiyaz sözleşmesi imzalanmış ve 20 ay sonunda 01.04.1998 tarihinde işletmeye açılmıştır (Acar, 2009:47).

➤ İstanbul Havalimanı

İstanbul'daki 3. havalimanı olan İstanbul Hava Limanı, kamu özel işbirliği modeli ile gerçekleştirilen 30 milyar Euro ile mega büyüklükteki bir projedir. İstanbul havalimanının 1994 yılından bu yana hizmete sunulan 111 projenin büyüklüğüne denk olduğu söylenebilir. 3. havalimanı uygulamaları ülkemizdeki PPP modeli ile ilgili yeni düzenlemeler getirmiştir. Şöyle ki (<http://www.dunya.com/kose-yazisi/3-havalimanı-ve-kamu-ozel-isbirliğinde-yeni-dönem>). erişim:11.03.2019.

- Model çerçevesinde üretilen hizmet bedeli hizmetten yararlananlar tarafından ödenebilecektir.
- YİD projelerinde artık sadece ilgili bakanlık onayı yeterli bulunmaktadır.
- Projelerde kamu kesimi yasaya bağlı olmaksızın (kamu ihale kanunu) müşavirlik hizmeti alabilecektir.
- Kamu kesimi, özel kesime belli bir miktar talebi garanti edecektir. Proje İstanbul ili, Avrupa yakasında senelik ortalama 150 milyon yolcu taşıma kapasitesini hedeflenmektedir. Proje kapsamında toplam 10,2 milyar dolar tutarında yatırım yapılması ve projenin ilk etabında yer tesliminden 42 ay sonra bitirilmesi beklenmektedir (Çakır, 2016: 69).

HAVALİMANI	SÜRE	İŞLETEN ŞİRKET
Zonguldak Çaycuma	25 Yıl	Zonguldak Özel Sivil Havacılık San. Tic. A.Ş.
Gazipaşa Alanya	25 Yıl	TAV Gazipaşa Yatırım Yapım ve İşletme A.Ş.
Aydın ÇILDIR	20 Yıl	THY Aydın Çıldır Havalimanı

Çizelge 4.25. DHMİ Mülkiyetinde İşletme Hakkı Özel Kesime Devredilen Havaalanları

Kaynak: (DHMİ 2019 Bütçesi). (<http://www.ulakbilge.com/makle/pdf/1539067341.pdf>). 13.03.2019

KİRALANAN BÖLÜM	SÜRE	ŞİRKET
Atatürk Havalimanı İç ve Dış Hatlar katlı Otopark, Genel Havacılık Tesisi	15 Yıl 6 Ay	TAV İstanbul Terminal İşletmeciliği
İzmir Adnan Menderes Havaalanı I. Etap Dış Hatlar, CIP ile bu terminallere ait bütünleyici parçalar	20 Yıl	TAV Ege Yatırım ve Yapım A.Ş.
Antalya 2. Etap Dış Hatlar	15 Yıl 3Ay 5 Gün	Fraport-IC İçtaş Havaalanı Yatırım İşletmeciliği A.Ş.
Bodrum-Muğla Milas İç ve Dış Hatlar Terminali	20 Yıl	TAV Milas Bodrum Havaalanı İşletmeciliği A.Ş.
Muğla- Dalaman Dış Hatlar ve İç hatlar Terminali	26 Yıl	YDA Yatırım İşletme A.Ş.

Çizelge 4.26. İşletme Hakkı Kiralama Yoluyla Devredilen Havalimanı Binaları

Kaynak: (DHMİ 2019 Bütçesi). (<http://www.ulakbilge.com/makle/pdf/1539067341.pdf>). 13.03.2019

HAVAALANI	KİRALANAN BÖLÜM	SÜRE	ŞİRKET
Ankara Esenboğa	İç ve Dış Hatlar	15 Yıl	TAV Esenboğa Yapım ve İşl. A.Ş.
Zafer Kütahya, Afyon, Uşak	Bölgesel Havaalanı	29 Yıl	IC İçtaş Zafer Bölgesel Havaalanları ve İşl. A.Ş.
İstanbul Havaalanı	Yeni Tamamen	25 Yıl	İGA Havaalanları İşletmesi A.Ş.

Çizelge 4.27. Yap İşlet Devret Modeli İle Halen İşletmeye Devam Eden Terminal Binaları ve Havaalanları

Kaynak: (DHMİ 2019 Bütçesi). (<http://www.ulakbilge.com/makle/pdf/1539067341.pdf>). 13.03.2019

Görülüyor ki daha eski yıllarda işletim ve yönetim faaliyetleri merkez yönetim tarafından yerine getirilen ulaşım hizmetleri, içinde bulunduğumuz dönemde liberal akımın sonucu olan serbestleşmeye yönelik hareketler neticesinde birer ticari işletme haline dönmeye başlamışlardır.

➤ Karayolu Ulaşımı:

Karayolları alanında hizmet görme sürecine özel sektörün de dahil edildiği uygulama ve çalışmalardan; Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Karayolları Genel Müdürlüğü İşletmeler

Dairesi Başkanlığı sorumludur. Daire Başkanlığının Görev ve Sorumlulukları ise aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- 1) Projelerle ilgili işlemleri yürütmek.
- 2) İşletmeye açık yolların, bakım ve onarımına yönelik kayıtları tutmak.
- 3) Geçiş ücretine tabi olan tünel ve köprülerin işletme merkezinin bakımını gerçekleştirmek.
- 4) Yap işlet devret modeli ile yapılan yollarda süresi dolanların devir alınması işlemlerini yürütmek.
- 5) Yap işlet devret modeli dışında yapılıp işletim hakkı devredilmeyen servis ve park alanı gibi tesisleri işletmek.
- 6) Otoyollarda reklam panolarına ilişkin izin işlemlerini takip etmek.
- 7) Yollardaki çalışmalarda şartları, zamanı düzenlemek ve trafik işaretlerine yönelik çalışmaları yapmak, yaptırmak. ([http:// www.kgm.gov.tr](http://www.kgm.gov.tr)). erişim: 15.03.2019.

Karayolları Genel Müdürlüğünün 2012 yılında yaptığı açıklama ile Afyonkarahisar-Niğde Otoyolu, Alanya-Mersin Otoyolu, Afyonkarahisar-Bozüyük Otoyolu, Zonguldak-Düzce Otoyolu, Diyarbakır-Nevşehir Otoyolu, Sivas-Refahiye-Delice Otoyolu, Sivas-Malatya otoyolu, Pasinler-Türk gözü Otoyolu, Akçakale Şanlıurfa Otoyolu projelerini 2035 senesine kadar yap işlet Devret modeli ile yaptırmayı düşünmektedir. ([http:// www.emlakta.sondakika.com/ haber/genel/ karayolları-genel-mudurlugu-yid](http://www.emlakta.sondakika.com/haber/genel/karayolları-genel-mudurlugu-yid)) erişim: 13.03.2019.

➤ Köprü (Yavuz Sultan Selim Köprüsü)

1973 tarihli Boğaziçi Köprüsü ve 1988 yılında faaliyete geçen Fatih Sultan Mehmet Köprüsü'nün ardından ilklerin köprüsü olarak nitelendirilen, İstanbul Boğazındaki 3. Köprü olacak Yavuz Sultan Selim köprüsü, özel kesimin sürece dahil edildiği Yap işlet Devret Modeli ile hayata geçirilecek bir projedir (Çakır, 2016: 69).

Çoğunluğu Türk mühendislerden oluşan bir ekip tarafından inşa edilecek, yüksek mühendislik ve teknoloji ürünü olacak 3. Boğaz köprüsü üzerinde 8 şeritli karayolu ve 2 şeritli tren yolu bulunmaktadır (Çakır, 2016: 70). 10 yıl, 2 ay, 20 gün süre ile proje ICA tarafından işletilecektir. Astaldi JV ICA finansman talebini, İş bankası, Halk bank, Vakıfbank, Garanti Bankası, Ziraat Bankası ve Yapı Kredi Bankasından karşılanmaktadır ([http:// www.3.kopru.com/ haberler](http://www.3.kopru.com/haberler)) erişim: 13.03.2019.

4.9. Kamu Hizmetlerinin Özelleşmesi ve Kamu Özel Ortaklığı

Özelleştirme; salt kamusal mal ve hizmet niteliğinde olanların dışında kalan mal ve hizmetlerin devlet tarafından özel sektöre devredilmesine yönelik hukuki işlemleri ve bu işlemler sırasındaki süreci ifade eder. Tanımlara bakacak olursak özelleştirme; devletin mülkiyetindeki şirketlerin ve kamunun sahip olduğu malların yönetiminin sevk ve idaresinin özel kişi ya da kurumlara devredilmesidir (Aktan, 1998: 29).

1980 sonrasında özelleştirme uygulamalarında amaç kamu kesiminin ekonomik yapıda düzenleyici konumuna getirilip, rolünün azaltılması olmuştur. Ortaya çıkan çeşitli özelleştirme faaliyetlerinden biri de kamu özel ortaklığı olmuştur (Ün, 2014: 33).

Devletin, kamu hizmeti görevini piyasaya tamamen devretmesi maddi özelleştirme olarak tanımlanırken; idarenin bir kamusal hizmetin icrası sırasında, özel şahıslar gibi hareket edip özel hukuka tabi olması şekli özelleştirme şeklinde ifade edilmektedir. Buna göre kamu özel işbirliğinde kamu hizmeti sermaye, kar ve zarar özel hukuk kişisine ait olma koşuluyla uzun süreli sözleşmelerle özel hukuk kişilerince yerine getirilir ve bu oluşumda denetim ve gözetim görevi aktif şekilde devlet tarafından yerine getirir (Ün, 2014: 35).

Özelleştirme; devlete ait olan örgütlerin, özele satılıp, özel hukuk kişileri tarafından, özel sektör mantığı ile işletilmesidir. Hizmetin sunulduğu kesimin verimlilik, kalite, üretkenlik şeklindeki beklentileri de kamu hizmetlerinin özel kesime devri sonucunu doğurmaktadır. Özelleştirme uygulamaları ile tam kamusal mal ve hizmetler piyasalarda daha rekabetçi yapıda sunulması, kamu kesiminin ekonomideki işletmeci rolünün en aza indirilmesi ekonomide piyasa güçlerinin daha etkin kılınmasını temin edilmesi söz konusu olmaktadır (Keşli, 2012: 49).

Bütçe imkanlarının sınırlı oluşundan kaynaklı finansman sıkıntısı, özel kesimin devlet tarafından hizmet sunumuna dahil edilmesinin en belirgin sebepleri arasında bulunur. Özelleştirmenin neyi ifade ettiği, özelleştirme ile belirlenen hedeflerin ne olduğu konusu ile yakından ilgilidir. Eğer amaç olarak devletin ekonomik bir operatör olmaktan çekilmesi hedefleniyorsa, bu durumda özelleştirmeyi, devletin iktisadi aktivitelerini veya işletmeciliğini özel sektöre devretmesi şeklinde ifade etmek mümkündür (Keşli, 2012:49).

Ülkemizde özelleştirme faaliyetleri konusunda 1999 yılına kadar gerçekleştirilen faaliyetler salt yasal düzenlemelerle gerçekleştirilmiş olup, anayasal düzenlemelerden yoksundur. Ancak 1999 Anayasa değişikliği ile Anayasanın “Devletleştirme” başlıklı 47. maddesi “Devletleştirme ve Özelleştirme” olarak değiştirilmiş böylece özelleştirme Anayasal

temeline açıkça kavuşmuştur (Keşli, 2012: 53). Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilceği kanunla düzenlenir (Demirci, 2000:5). 1999'dan sonra özelleştirmenin anayasal bir zemine oturması, devletin resmi anlamda ekonomi politikası açısından da serbest piyasa ekonomisini benimsediğini göstermektedir. Özelleştirmenin özellikle 2000'li yıllarda zirve yapmıştır. Güvenlik, sağlık, eğitim gibi pek çok sektör açısından kısa sürede özel kesim sürece dahil olmuştur. TÜPRAŞ, POAŞ, Türk Telekom özelleştirmeleri, özelleştirme konusunda büyük sıçramaların yaşandığı dönüm noktalarıdır.

Yabancı literatürde KÖİ' nin özelleştirme uygulamalarından farkı konusunda yapılan tartışmalarda, iki uygulamanın da doğurdukları sonuçları bakımından farklılaşmaya gidildiği görülmektedir. Özelleştirmenin bir kamu işletmesinin özel sektöre devri ile birlikte bu işletme tarafından sunulan hizmetin tüm sorumluluğunun da devredilmesini ifade ettiği, ancak KÖİ'de sorumluluğun idarede kaldığı, dolayısıyla idarenin sunulan hizmet bakımından muhatap konumunun tamamen ortadan kaldırılmadığı görülmektedir (Gökyurt, 2018: 41).

Özelleştirmede bir tesisin bütünüyle özel müteşebbise devredilmesi söz konusu iken, KÖİ ise alt yapı hizmetinin kamu tarafından belirlenen hizmet standartlarına uygun olarak özel sektör tarafından gerekli tesis yatırımları yapılarak işletilmesi anlamına gelir (Gökyurt, 2018: 42).

Modelde hem fayda hem de maliyetler her iki kesim tarafından da paylaşılmaktadır. Burada önemli olan husus PPP alanı olarak tanımlanan alanda sözleşme serbestisinin sınırlarının ne olduğunun açık ve net olarak belirlenmesi gerekliliğidir (Keşli, 2012: 56).

Kamu özel ortaklığı (PPP) modeli, özelleştirme ve kamu ihale kapsamına dahil edilemeyen mal ve hizmet alanlarıyla sınırlıdır. Bu bağlamda iktisadi taksimde özel mal ve hizmet alanları özelleştirme sözleşmesine, tam kamusal mal ve hizmetler ise kamu ihale kanununa tabi kılınmaktadır. Bu ikisi arasında kalan yarı kamusal mal ve hizmetlerin PPP sözleşmelerine konu edilmesi gereklidir (Keşli, 2012: 46).

PPP'yi diğer tür sözleşmelerden ayıran önemli özellik, yüklenici özel hukuk kişisi ile idare arasında gerçekleştirilen sözleşmelerden doğan sorumluluğun niteliğidir. İdarenin yetkilendirdiği yüklenicinin bu yetki ile sunduğu kamu hizmetinde hizmeti özel sektörün sunması bu hizmetin kamu hizmeti olma vasfını ve dolayısıyla da kamu hizmetinin kusurlu

işlemesi, geç işlemesi veya hiç işlememesi nedenlerinden doğan idarenin sorumluluğunu ortadan kaldırmamakta olup; “PPP” sözleşmesi ile “Özelleştirme” sözleşmesinin ayrıldığı en önemli hukuki farklılıklardan birisi de budur (Keşli, 2012:442).

4.10. Kamu Özel Ortaklığı İhale Süreci

4.10.1. Genel Olarak

PPP sürecinin en önemli aşamalarından biridir ihale aşaması. İhale sürecinin aşamaları ise şu şekilde sıralanır: proje kabulü, danışman seçimi, proje hazırlıkları, değer tespiti, ihale komisyonu. 4046 sayılı kanunun açık düzenlenmiş olup; bir tesisin özelleştirme kapsamına alınması ile özelleştirme programına dahil edilmesi farklı şeylerdir. Özelleştirme kapsamına alınan kuruluş, kamu yararı amacıyla özelleştirilir. Özelleştirme programına alınması ise söz konusu kuruluşun özelleştirmeye hazır olması dolayısıyla özelleştirmesinin yapılabileceği anlamına gelmektedir. Özelleştirilecek varlıkların kapsama dahil edilmesi ve özelleştirme yöntemine ilişkin karar ile özelleştirme sürecinin başladığı söylenebilir. Bundan sonra gerçekleştirilecek işlemler sürecin tamamlanmasına ilişkindir. Bu nedenle bu karardan sonraki kararların hiç biri “özelleştirilmesinde kamu yararı yoktur veya belirlenen yöntem hukuka aykırıdır” gerekçesi ile iptal davasında tartışmalara konu olamayacağından; 4046 sayılı kanundaki en önemli eksiklik kendini bu noktada göstermektedir (Keşli, 2012: 99-101).

Özelleştirme süreci ciddi anlamda emek ve sermayeye ihtiyaç duyan bir süreçtir. Bu sebeple eğer özelleştirmede kamu yararına aykırılık var ise denetimi en baştan yapılmalıdır.

Ayrıca ihale süreci tamamlandıktan sonra da “bu varlığın özelleştirilmesi kamu yararına aykırıdır veya yöntem hukuka aykırıdır” şeklinde bir tartışmaya meydan verilmemiş olacağı için ihale sürecinin bundan sonraki işlemlerinde bir hukuka aykırılık bulunmadığı takdirde ihale kesin olarak yapılmış olacaktır ki, bu da katılımcılarda ve ihale makamında güven sağlayacağı için ihalede oluşacak ihale bedelini de olumlu yönde etkileyecektir (Keşli, 2012:102).

Özelleştirmede yapılan ihalenin ardından yargısal denetim yapıp, iptal kararı verilmesi ülkemizde olumsuz sonuçlara neden olacağından yargı denetimi ihale yapılmasından önce, kapsama veya programa dahil etme aşamasında veya strateji belirleme aşamasında tamamlanmalıdır (Keşli, 2012:103).

4.10.2. Değer Tespiti

PPP ihalelerinin konusu bir varlık satışı olmasa da bedeli olan ve hakkın kullanılmasına ilişkin ögelerin de puanlandırılarak hesaplanmasının gerektiği gerçeği göz ardı edilmemelidir. Projenin ihalesinden önce puanlama konusunda bir model belirlenmelidir. PPP projeleri herhangi bir varlık satış ihalesi gibi olmadığından model farklı kriterlere göre belirlenmelidir. Değer herhangi bir nesnenin sağladığı toplam yarar ya da herhangi bir varlık başka birine verildiğinde karşılığında alınabilecek nesne miktarı olarak düşünülebilir (Keşli, 2012:111-114).

Değerlemede kullanılacak farklı yaklaşımlar ve yöntemler mevcuttur. Bu yaklaşımlar ve yöntemler mevcuttur. 4046 sayılı Kanunda şu şekilde sayılmıştır:

- İndirgenmiş Nakit Akımları
- Defter Değeri
- Net Aktif Değeri
- Amortize Edilmiş Yenileme Değeri
- Tasfiye Defteri
- Fiyat / Kazanç Oranı
- Piyasa Kapitalizasyon Değeri
- Piyasa Değeri Defteri
- Ekspertiz Defteri
- Fiyat / Nakit Akım Oranı.

4.10.3. İhale Komisyonu

İhale İşlemleri ve süreci bahse konu modelde ihale komisyonu tarafından yürütülür. Komisyonun kurulması, işlemesi ve görevleri kanunla düzenlenir. Kamu özel ortaklığına ilişkin ihaleler 49 yıla kadar uzanan, uzun dönemli taahhütleri içerdiklerinden ihale komisyonunun görevi de önem ifade eder. Anayasa mahkemesinin kararında belirtilen ilkelere uygun olarak değer tespit komisyonunun ve ihale komisyonunun İdare Başkanının teklifi ve Başbakanın onayı ile göreve başlaması gereklidir (Keşli, 2012:123).

İhale duyurusu, ihaleye katılacak kişiler tarafından bilinmesi gerekenleri içerir. Rekabet ortamının ihale duyurusunun gerektiği gibi yapılması halinde oldukça güçlenmesinin yanı

sıra uygulamadan alınacak verim de yüksek olur. İhale şartnamesi, ihalede uygulanacak idari, teknik ve hukuki işlemleri düzenleyen bir metindir. İhale şartnamesinde bulunması gereken en önemli unsur, iş tanımının doğru şekilde yapılması olmakla birlikte; teklif vermeye ve de katılımcının maliyetini hesaplayabilmesine engel olacak hükümlerin de şartnamede yer almamasına dikkat edilmelidir (Keşli, 2012:123).

4.10.4. İhalelerde Geçerli İlkeler

DPT tarafından hazırlanan PPP Kanun taslağı ve International PPP Platformu tarafından hazırlanan PPP Kanun taslağı da nazara alındığında; Devlet İhale Kanununun 2. maddesinde çoğu sayılmış olup, Kamu İhale Kanununda da yerini bulan ilkeler PPP ihalelerine uyarlandığında şu şekilde ifade edilebilir. (Keşli, 2012:130):

- Şeffaflık
- Kamuoyu denetimi
- Rekabetin Sağlanması
- Eşit muamale
- Güvenilirlik
- Gizlilik
- Projenin uygun şartlarla ve zamanında yapılması
- Kaynakların verimli kullanılması
- Birleştirilemezlik ve bölünemezlik

4.10.5. İhale Usulleri

PPP Projelerinde uygulanması mümkün olan ihale yöntemleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir: (Keşli, 2012:147).

- Açık İhale Usulü
- Rekabetçi Diyalog Usulü
- Kapalı Teklif Usulü
- Pazarlık Usulü
- Açık arttırma Usulü
- Belli istekliler arasında ihale Usulü

- Müzakere Usulü

4.10.6. PPP Sözleşmelerinin Yapılması

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 1. maddesinde açıkça “Kanunun amacının, Kamu ihale Kanununa uygun olarak gerçekleştirilen sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanması hakkındaki esas ve usulleri belirlemektir” şeklinde hüküm söz konusudur. Uygulamada hazırlanan bütün PPP Kanunu Taslaklarında “4734 sayılı Kamu İhale Kanunu” na at hükümler bu kanun (PPP Kanunu) dahilindeki iş ve işlemlere uygulanmaz” hükmü yer almaktadır. Bu nedenle PPP işlemlerinde gerek Kamu İhale Kanunu hükümleri, gerekse kamu ihale sözleşmeleri kanununda ki hükümler uygulanmamaktadır. Bu durumda PPP sözleşmelerinin idarenin takdir yetkisi daha geniş olan ve işin doğasına uygun bulunduğu sürece içeriği hukukun meşru sınırları içinde idarece belirlenecek sözleşmeler (Keşli, 2012:169) olduğu söylenebilir.

- PPP Sözleşmelerinde Yüklenicinin Borçları

Belli maddeler halinde özetlenebilir (Keşli, 2012:237-276):

1. İş sadakat ve özenle yapma,
2. Genel olarak sadakat ve özen,
3. Basiretli, tacir gibi davranma,
4. Şahsen ifa,
5. Araç gereç ve malzeme sağlama,
6. İdareyi bilgilendirme ve ihbar,
7. İşe zamanında başlama
8. Meydana getirdiği eseri teslim etme

- PPP sözleşmelerinde İdarenin Borçları

İdarenin borçları ise aşağıdaki gibidir (Keşli, 2012:282-288):

1. Ücret Borcu
2. Malzeme sağlama borcu
3. Müteahhidin dikkatini çekmeyen tehlikeli işlerden girişimciyi haberdar etme borcu
4. Külfet olarak nitelendirilebilecek ayıpları haber verme borcu.

Sonuçta 1980 sonrası neoliberal düşünce akımının tesiri altında kalan kamu hizmetleri piyasa ile uyumlu hale getirilip, müşteri odaklı yapı sergilemesi yönünde çaba sarf edilmiştir. Bu uğraşlar neticesinde ortaya çıkan yeni düzenlemelerden biridir, Kamu özel ortaklığı modeli. Hem olumu hem de uygulamaya dönük olumsuz yanları bulunmaktadır. Mevzuat sıkıntısı ve karmaşıklığı başlıca problemi olarak kabul edilebilir.



5. SONUÇ

Devletin vatandaşın gözünde en çok somutlaştığı, vatandaş tarafından en çok hissedildiği, ulus bilincinin oluşmasına ve güçlenmesine vesile olan önemli bir kavramdır kamu hizmeti. Bir açıdan devletin varlık sebebidir.

Ülkemizde de dünyada özellikle içinde bulunduğumuz dönemde yaşanan gelişmeler ışığında kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesine ciddi anlamda gereksinim duyulmaktadır. Bu açıdan bakıldığında devlet tarafından tek taraflı gerçekleştirilemeyecek büyüklükte finansmana gerek duyan kamu hizmetlerine yönelik projelerin finansmanı konusunda, kamu kesiminin özel sektör ile iş birliği yapma gereği doğmuş ve kamu özel ortaklığı modeli doğmuştur. Gelişmekte olan diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'nin de alt yapı tesislerinin kaynak yetersizliği nedeniyle istenildiği gibi tam anlamıyla gerçekleştirilememesi bu ortaklık modeline duyulan ihtiyacın önemli sebepleri arasında gösterilebilir. Bahse konu kaynak yetersizliği bütçe dışı finansman tekniklerinin araştırılması gereğini doğurmuştur. Ayrıca Özel sektörün kamu hizmetlerinin sunumuna konuşlanması liberal akımın somut yansımalarındandır. Yeni teknik, yeni strateji, kısacası yenilik üretme endişesinin göstergesidir.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde özel kesime başvurma usulü giderek yaygınlaşmakta ve başvuru yolları giderek çeşitlenmektedir. İşbirliğine ilişkin metotlar tarafların yetki ve sorumluluklarına bağlı olarak farklı isimler almaktadır. Uluslararası arenada daha çok kamu özel işbirliği (PPP) yöntemi tercih edilmektedir.

En yalın ve basit anlatımıyla Kamu Özel İşbirliği yani PPP modeli, kamu hizmetleri ile ilgili hükümet tarafından belirlenen hedefler konusunda özel sektör ile imzalanan sözleşme sonrasında özel sektörün yetkilendirilmesi anlamına gelmektedir. Özel sektörün, Kamu Özel Ortaklığı projelerine finansman desteğinin yanı sıra sahip olduğu deneyim, birikim ve tecrübesi kamu sektörünce önemli avantaj olarak kabul edilebilir.

Kamu Özel ortaklığı projelerine ait sözleşmelerin karmaşıklığı, tasarımı, pazar konusu başlıca riskler arasında sayılabilmektedir. Taraflar arasında uygun olmayan risk paylaşımı ilerleyen dönemlerde uzun vadede sorunlara yol açabilmektedir.

Model aracılığı ile sunulan hizmetler daha kısa zamanda ve daha kaliteli olarak sunulabilmektedir. Bu sayede alanında uzmanlaşmış girişimciler tarafından hizmet sunulmuş olur. Ayrıca sermayenin ülke içinde daha verimli kullanılıp, aktifleştirilmesi için de uygun bir yöntemdir.

Kamu Özel Ortaklığı modeli ülkemizde yap işlet devret modeline benzer usul ve teknikler ile uygulanmaktadır. Ayrıca yine ülkemizde var olan uygulama şekliyle risk ve maliyetler devlet tarafından üstlenilmektedir. Şöyle ki devlet tarafından özel kesime gelir garantisi verilmektedir. Sonuç olarak özel sektör, kapital düzenin bir sonucu olarak kar güdüsüyle hareket eder ve bu durum unutulmamalıdır.

Ülkemizin 2023 hedefi dünyanın büyük ekonomileri arasına dahil olabilmektir. Bu bağlamda kamusal alt yapı hizmetlerine yönelik harcamalar bütçe içinde oldukça önemli yer tutmaktadır. Alt yapı iktisadi ve toplumsal kalkınma açısından önemli ve gereklidir. Alt yapı hizmetlerinin sosyal boyutu da bulunmaktadır. Kamusal alt yapı yatırımlarında hizmetin kimin tarafından sunulacağından çok, genel ve kolektif ihtiyaçları karşılayıp karşılamayacağı ve kamu yararı sağlayıp sağlamayacağına bakılmaktadır. Ancak hizmeti kim sağlarsa sağlasın devlet hizmetin kalitesini, sürekliliğini düzenlemek ve denetlemekle görevlidir. Temel ihtiyaçların karşılanması, yoksulluğun azaltılması açısından bu tarz harcamalar bütçe içinde önemli bir yer işgal etmektedir.

Özellikle ulaştırma, enerji, sulama ve sağlık hizmetlerine yönelik alt yapı harcamaları kamu gelirlerine yönelik ihtiyacı epeyce arttırmaktadır. Bu durum alternatif finansman modeli arayışlarını gerekli kılmaktadır. Ülkemizin yaşadığı hızlı kentleşme, sanayi ve hizmet sektörlerinde de dinamik bir değişim yaşanması sonucunu doğurmuş. Bu değişimin gerekli kıldığı enerji, baraj, içme suyu, arıtma tesisleri, kanalizasyon, haberleşme, otoyol, köprü, demiryolu tünel, çevre kirliliği önleyici tesisler, marinalar, deniz ve hava limanları gibi birtakım alt yapı hizmetlerinin devletin kıt kaynakları ile gerçekleştirmek günümüzde hayli güç olabilir.

Özellikle 1980 sonrasında benimsenen özel sektör ağırlıklı regülasyon hareketleri ile hizmet üreten değil daha çok yönlendiren ve kumanda eden devlet fikrinin taraftar bulmasının ardından KÖİ modelinin daha da benimsendiği söylenebilir. Refah devleti anlayışı ile giderek büyüyen ve hantallaşan devlet mantığına bir tepki olarak ortaya çıkan yeni kamu işletmeciliği (YKİ) yaklaşımının savunduğu “işlevsel devlet” düşüncesine en uygun zemini oluşturması sistemi daha cazip hale getirmektedir.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde şekillenen günümüz dünyasında, hizmet sunumuna yönelik farklı yöntem ve teknik arayışı ile ilgili yeni alternatiflerin araştırıldığı ve uygulanmaya çalışıldığı gerçeği ışığında bulunan yeni metotlardan biri olan kamu özel ortaklığı, devlet tarafından geleneksel olarak sunulan mal ve hizmetlerin üretilmesi noktasında devletin üzerindeki yükü azaltmaya yönelik bir tekniktir

IMF VE Dünya Bankası gibi beynelmilel kuruluşların, kamu hizmetlerinin sunumu ile ilgili özel sektörün de devreye koyulması konusunda itici güç oldukları da göz ardı edilmemelidir. Özü itibariyle çok da fazla farklılık arz etmemekle birlikte kamu- özel ortaklığına ilişkin uluslararası arenada farklı tanımlamalar yapılmıştır. OECD ve IMF (uluslararası Para Fonu) tarafından yapılan tanımlamalara göre; özel sektörün kar güdüsü ile hareket ettiği, projenin icrası sırasında oluşabilecek risklerin kısmen özel sektöre aktarılabilirdiği bir işbirliği türü olarak ifade edilebilir.

Hizmetin kamunun gözetimi ve denetimi altında olduğu ise hatırlardan çıkarılmamalıdır. PPP modeli ile kamu ve özel sektör arasında mevcut olan sınırlar adeta belirsizleşmektedir. Kamu hizmetleri ile ilgili yüksek kalite ve standart beklentisi ile hizmet maliyetlerinin yüksekliği, bütçe kısıtı gibi sorunlarının bertaraf edilmesi adına kamu hizmetlerinin piyasaştırılması şeklinde ifade edilebilecek sonuç doğmuştur. Hizmet sunumunda maliyeti azaltmak, kaliteyi arttırmak, finansman sıkıntısına çözüm bulmak, özel kesimin yeteneği, kabiliyeti ve kapasitesinden faydalanmak, bütçe açıklarına çözüm üretmek, yabancı sermayeyi cezbetmek, PPP modeli ile ulaşılması arzulanan durumlar olarak sayılabilmektedir. İhale sürecinin karmaşıklığı, sürecin çok açık, anlaşılır ve yalın olmaması, kamu kesiminin deneyim zafiyeti, yüksek maliyet riski gibi durumlar ise uygulama sırasında karşılaşılabilecek dezavantajlar olarak kabul edilebilmektedir.

Elbette yaşanan bu değişim kamu teşkilat yapısını da etkilemiş, örgütlerin çalışma düzenini ve yönetsel yapıları ile ilgili bir takım değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Sunulan hizmetlerden optimum fayda sağlanması adına, örgütlerin işleyiş mekanizmalarına özel sektör uygulamaları uyarlanmaya çalışılmıştır. Örneğin personelin performansı, verimlilik ve kalite gibi kavramlar git gide önem arz etmeye başlamıştır. Literatürde değişimin yönetilebilmesini kasteden ve “değişim yönetimi “ olarak ifade edilebilen konunun önemi bu noktada daha da artmıştır. Hizmet sunum sürecinde yaşanan zihniyet dönüşümü ortadadır. Önemli olan noktalardan biri de değişimin başarı ile yürütülebilmesinin gerekliliğidir.

Bu amaçla özel sektör ile kamu sektörünün işbirliği mantığı ile çalışabileceği yeni bir sistem inşası, mevzuata ilişkin esnekleşme yönünde adım atılmasını da gerekli kılmaktadır.

Çalışanlar da konu ile ilgili eğitimlere tabi tutulmalıdır. Özel sektör ile kamu kesimi arasında eşgüdümlü hareket ve uyuma yönelik mekanizma tesis edilmelidir. Etkili hizmet sunumu fikri devlet politikasında önemli hedefler arasına dahil edilmelidir. Kaliteyi arttırmak amacıyla yapılacak araştırma ve incelemelere ve bilimsel çalışmalara uygun zemin hazırlayan bir düzen kurulabilmelidir.

Modelin çift taraflı etkisinden ve faydasından bahsedebilmektedir. Şöyle ki; sistemi özel sektör için cazip hale getirip, risklerin kamu ile paylaşılması ve devlet güvencesiyle ülke içinde atıl sermayenin yönlendirilmesini sağlayıp, özel sektöre uzun süreli yatırım imkanı sağlar. Hizmetin yalnızca devlet tarafından sunulması noktasında mali açıdan tüm yük devletin üzerinde kalabilmektedir. Bu durum ise devleti söz konusu ihtiyaçların finansmanı noktasında sıkıntıya sokabilmektedir. Yükü ağırlaşan, giderek büyüyen hantal bir devlet teşkilatlanması sonucu ile karşı karşıya kalınmaktadır. Durum diğer açıdan değerlendirilip özelleştirme söz konusu olduğunda ise kamunun ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretim ve sunum süreçlerinin devletin kontrolünden çıkabilme ihtimaline yönelik kaygılar güçlenebilmektedir. Kamu özel ortaklığına tam da bu noktada kurtarıcı bir alternatif olarak başvurulabilir.

Ancak; modelin ülkemizdeki uygulaması ile ilgili mevzuat eksikliği işleyişi zorlaştırmaktadır. Ülkemizde genel nitelikli bir kamu özel ortaklığı kanununun olmamasından kaynaklı uygulamaya dönük yeknesak bir düzenleme yerine kamu hizmeti bazlı düzenlemeler mevcuttur. Ayrıca ülkemizdeki uygulamada kamu özel ortaklığına ilişkin sözleşmelerde adli yargı görevli kılınmıştır. Ancak olması gerektiği şekilde ifa edilememesi durumunda telafisi güç ve imkansız zararlar doğmaktadır.

Örnek vermek amaçlı, sağlık sektörü açısından durum incelendiğinde 2013 ve 2017 yılları arasındaki dönemi içeren Sağlık Bakanlığı tarafından hazırlanan stratejik raporda sağlık tesislerinin bu metot ile yenilenebileceği belirtilmektedir. En başta belirlenen hedef hasta üzerinde olumlu izlenimler bırakabilmektir. Hizmetin nitelikleri arasına “konfor” unsuru dahil edilmek istenmektedir. Sağlık kamu hizmeti açısından ihale yöntemi olan pazarlık usulünde, gerekli rekabet ortamının oluşmaması kamu maliyesinde gereksiz bütçe kaybına neden olacaktır. Ayrıca yükümlülüklerin alt yüklenicilere devri hizmetin birçok yönden aksamasına neden olacaktır.

Eğitim kamu hizmeti açısından düşünüldüğünde ise ülkemizde eğitim hizmetine ilişkin kamu özel ortaklığı sözleşmelerinin eğitim öğretimi kapsamaması nedeniyle kamu özel ortaklığının asıl amacına uymayan salt eser sözleşmeleri şeklinde kaldığı söylenebilir.

Çıkan uyuşmazlıklar konusunda sözleşme imzalanıncaya kadar idari yargı, imzalandıktan sonra adli yargı görevlidir, ancak ülkemiz açısından adli yargının konuda görevli olması durumunun, yerinde olmayan bir düzenleme olduğu söylenebilir. Uyuşmazlıklarda çözüm merciinin idari yargı olması kamu menfaati gereğidir.

Gerek dünya genelinde, gerekse özellikle ülkemizde çeşitli sektörler itibariyle uygulanan KÖİ projeleri göz önünde bulundurulduğunda modelin ilk etapta ciddi anlamda mevzuata yönelik çalışmalara ihtiyaç duyduğu söylenebilmektedir. Kalkınma Bakanlığı da 2012 tarihli çalışmasında birtakım çıkarımlarda bulunmuştur. Örneğin; nitelikli ve kaliteli fizibilite etütlerinin varlığına işaret etmektedir. Risklerin doğru olarak analiz edilmesi ve paylaşılması gerektiğini vurgulamaktadır. İhale sürecine şeffaf olunması gerektiğini söylemektedir. Merkezi koordinasyon biriminin gerekliliğini ve projelerin nitelikli bir izleme ve değerlendirme sistemi ile takibinin yapılması gerektiğini söylemektedir.

Özetle, kamunun nakit finansman kaynaklarını harcamadan modern çağın gerektirdiği mimari tarzla tüm teknik – teknolojik gelişmeleri içeren tesislerin kısa sürede inşa edilmesi konusu günümüzde önem kazanmış olsa da sistemin kendi içinde birtakım sıkıntılar barındırdığı gerçeği de akıllardan çıkarılmamalıdır. Örneklerle detaylandırılacak olursa;

- Köprü için araç geçiş garantisi, havaalanı için yolcu garantisi, hastane için hasta garantisi verildiği için, anlaşmalardaki koşul gerçekleşmemesi durumunda idare fark ödemesi yapmaktadır. Bu durum bütçe açısından yük teşkil eder. Sistemden beklenen fayda elde edilemeyebilir.
- Yatırım ölçeği optimum olarak tasarlanmalıdır.
- Büyük ölçekli yatırımlarda sürdürülebilirlik ve yönetilebilirlik açısından olumsuz durumlar oluşabilmektedir.
- Özel sektör kar mantığı ile hareket eder. Hizmet kalitesi ise özel kesimin bu tavrından ötürü düşebilmektedir. Bu da beklenilenin aksi bir durumdur.
- Söz konusu hizmetlerde bir tarafın idare, diğer tarafın özel kesim olması çok sesliliğe sebep olabilmektedir.
- Yüklenici firmanın seçimi, yetkinliği, mali ve ekonomik gücü, tecrübesi tartışmaya açıktır.
- Model mevzuat eksikliği açısından sıkıntılıdır.
- Modelin yurt dışındaki örnekleri esas alınmış ancak uygulama tam olarak kendi süzgecimizden geçirilmemiş, ülkemize tam olarak adapte edilememiştir.

- Modelin son dönem yatırım politikaları açısından öncelikli olarak göz önünde bulundurulması ve birbirinden farklı pek çok alanda- enerji, eğitim, sağlık vb.- aynı yöntemin başarılı olabileceğinin düşünülmesi çok doğru olmayabilir.

Sistemin işleyişi ile ilgili aksaklıkların giderilip, özel kesimin tecrübe ve bilgi transferinin kamuya tam anlamıyla geçmesine imkan tanıyacak düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.



KAYNAKLAR

- Acar, M. Cemil. (2009). *Havaalanı Terminal binalarında Yap İşlet Devret Modeli: Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Yayınları*. (M. Cemil ACAR' ın 2006 tarihli, Yap-İşlet Devret Modeli- Havaalanı Terminal Binaları Örnekleme adlı tezin düzenlenmiş halidir.)
- Acar, O. Kürşat. (2019). *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.24, S.1.
- Aksoy, Gülalsan, P. (2012). *Türk Sağlık Örgütlenmesinde Kamu Özel Ortaklığı Kamu Özel Ortaklığı*. Sağlık Hukuku Digestası, S.2.
- Aktan, C. Can. (1992). *Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları*. İstanbul.
- Aktan, C. Can. (1998). Değişim Mühendisliği. *Ekonomik Forum Dergisi*, Y.5, S.9.
- Aktan, C. Can. (1998). *Özelleştirme ve Türkiye Deneyimi ,Özelleştirme ve İş hukuku Alanında Ortaya Çıkan Sorunlar Semineri, Tebliğ kitabı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M. & Kaya, C. (2012). *Türk İdare Hukuku*. Ankara.
- Aliefendioğlu, Y. (2001). Hukuk- Hukukun Üstünlüğü- Hukuk Devleti. *Ankara Barosu Dergisi*, II Al, H. (2002). *Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Doktora Tezi. Sakarya: Sakarya Üniversitesi.
- Altın, A. (2013). Kamu hizmeti Anlayışında Değişim. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. C.1, S.2 .
- Arslan, N. & Arslan, E. (2010). *Yeni Kamu Yönetimi ve Üst Kurullar*. Bursa: Alfa Aktüel yayınları.
- Arslan, M. (2001). *Örgüt Kültürü, Yönetim ve Organizasyon*. Ed. Salih Güney. Ankara: Nobel Yay.,
- Arslan, N. (2010). Klasik- Neoklasik Dönüşüm Süreci: “Yeni Kamu Yönetimi”, *C.Ü.İİBF Dergisi*, C. 11, S.2.
- Atasoy, H. (2011). “*Kamu Özel İşbirliği Modeli ve Türkiye’de Belediyelerin Altyapı Projelerinin Finansmanında Uygulanabilirliği*”, Yayımlanmamış Doktora Tezi: Kayseri.
- Ateş, H. (2007). *Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi: Uygulamada Başarı İçin Öneriler’’ Kamu Yönetimi Yazıları*. Ed. B. Eryılmaz- M. Eken. Ankara: Nobel Yayınları.
- Ayhan, E. & ÖNDER, M. (2017), Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı. *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*. Ankara.

- Aykaç, B. (2001). Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. Y.3, S.3.
- Aziz, D. (2012). *Global Public- Private Partnership in International Law*. 3 , S.2.
- Bayraktar Y. & Bulut, E. (2016), Tarımsal Desteklerin değişen yapısı ve yüksek tarımsal desteklerin Nedenleri: Türkiye için karşılaştırmalı bir analiz. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi mecmuas.ı* cilt:66, 2016/1, s:45-66.
- Bayramoğlu, S. (2005). *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Bilgiç, V. (2008). *Küreselleşme Sürecinde Kamu Hizmetinde Dönüşüm*. B. Parlak (Ed). Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Boyle, R. (1995). *Towards a New Public Service, Institute of Public Administration*. Dublin.
- Bozkurt Ö., Ergun, T. & Sezen S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE Yay.
- Bulutoğlu, K. (2003). *Kamu Ekonomisine Giriş*, İstanbul: Maliye ve hukuk yayınları.
- Can, H. (1997). *Organizasyon ve Yönetim*. Ankara: Siyasal Kitabevi
- Cole, S. (2005). *Applied Transport Economics: Policy, Management & Decision Making*. Kogan Page Ltd. London.
- Corner, D. (2006), The United Kingdom Private Finance Initiative; The Challenge Of Allocating Risk “OECD Journal on Budgeting Volume5, No: 3.
- Cüceloğlu, D. (1999). *İyi Düşün Doğru Karar Ver*. İstanbul: Sistem Yayıncılık
- Çakır, M. Kadir, (2016). *6428 Sayılı Kanuna Göre Kamu Özel İşbirliği Kavramı ve Yeni Bir Model: Yap- Kirala- Devret*. Ankara.
- Çal, S. (2009). *Kamu Hizmeti Kavramı Üzerine Kimi Düşünceler*. İstanbul: Vedat yayıncılık.
- Çekirge, L. Halis, (2006). *Dünyada ve Türkiye’de kamu özel ortaklığı Uygulamaları ve Örnek bir Projede Modelin Finansal ve Genel Avantajlarının İncelenmesi*. İstanbul: İstanbul Teknik Üniversitesi. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Çevik, H. H.(2011). *Organizasyonlarda Stratejik Yönetim: Yönetim ve Organizasyon*, Ed. Salih Güney. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Çıkarman, B. (1976). *Kamu Hizmeti*.
- Delmon, Jeffrey (2011). *Partnership Projects in Infrastructure*. New York: Cambridge University Press., *Amme İdaresi Dergisi*. C.9, S.4.
- Demirci, Z. (2000). *Yap İşlet Devret ve Hidroelektrik Projeler*. İstanbul: Beta Basın Yayım Dağıtım.

- Demirkol, Ş. (2002). *Süreç Tasarımı- Değişim Mühendisliği. Modern Yönetim Yaklaşımları*, Ed. Dalay- R. Çoşkun, R. Altunışık, İstanbul: Beta yay.
- Denhardt J. V. & Denhardt R. B. (2007). *Governance Process and the New Public Service”:* *An Issue Papered for the ASPA Strategic Planning Process*. Arizona State University: Arizona.
- Denhardt J., Terry, L., Delacruz, E. R. & Andonoska, L.(2009). *Barriers to Citizen Engagement in Developing Countries, International Journal of Public Administration*.
- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering Armong*, NY : M. E. Sharpe.
- Denhardt, R. B. (1997). *Local Governments Learn to Put Citizens First*. PA Times.
- Dinçer, Ö. (1998). *Stratejik Yönetim ve Politikası*. İstanbul: Beta Yay.
- Doğan, M. Necati (2012). *Rakamlarla Özelleştirme: Türkiye’de ve Dünyada Özelleştirme Fonu’nun Kaynak Ve Kullanımları*. TC. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı.
- DPT (Devlet planlama Teşkilatı). (2001). *Sekizinci 5 yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: Ulaştırma Özel İhtisas Komisyonu Raporu.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (2006). *Dokuzuncu kalkınma Planı (2007-13)* Ankara.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (2008) . *2009 Yılı Programı*. Ankara.
- Eker, A. Yıldırım. (2007). Kamu Özel Sektör Ortaklıkları. *Bütçe Dünyası Dergisi*. Bahar, C.2. S.25.
- Ekşi, H. (2003). Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri. *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve ekonomik Araştırmalar Dergisi*. Konya.
- Ener, M. & Demircan, E. (2006). Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 4, Sayı:2.
- Eren, V. (2002). Kamu Yönetiminde Bir Rekabet Aracı Olarak Hizmet Karşılaştırması Yoluyla Yenilik ve Başarı Geliştirme. *Amme İdaresi Dergisi*.C.35, S.2.
- Eren, V. (2008). *Devletin Yapısında ve İşlevlerinde Değişim*. M. Özel, V. Eren (Ed.). *Devletin Değişimi ve Yeni Dönem Kamu Yönetim*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Ergun, T. (1997). Post Modernizm ve Kamu Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*. C. 30, S.4.
- Ersöz, M. (2010). *Avrupa Birliği ve Türk Hukuku Işığında Public Private Partnership Uygulamaları*. İstanbul: Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi. Marmara Üniversitesi.
- Eryılmaz, B. (2000). *Kamu Yönetimi*. İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Okutman yayıncılık.
- Etçioğlu, E. (1997). *Bütçe Dışı Finansman Tekniği Yap-İşlet-Devret Modeli ve Türkiye Uygulamasının Analizi*. İstanbul: Türk Dünyası Araştırma Vakfı yayımları.

- Genç, F. Neval, (2010). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı. *Türk İdare Dergisi*. S.466.
- Giritli, İ. & Akgüner, T. (1987). *İdare Hukuku Dersleri II*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Giritli, İ. Pertev, B. & Akgüner, T. (2001). *İdare Hukuku*. İstanbul: Der yayımları..
- Gökyurt, F. (2018). *İdare Hukuku Bakımından Kamu Özel İşbirliği Sözleşmeler*. Ankara: Adalet Yay.
- Gönen Y. (2011). *Türkiye’de Elektrik Kamu Hizmetinin Yürütülmesi ve Lisans Usulü*, Ankara.
- Gönen, Y. (2010). Elektrik Piyasası Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Niteliğine İlişkin Bir Değerlendirme. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. C.XIV, S.2.
- Gözler, k. & Kaplan, G. (2013). *İdare Hukuku Dersleri*. B.12.
- Gözübüyük, A. Ş. (1999). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Gözübüyük, Ş. (2003). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Grisey D.& Lewis M. K. (2004). *Public Private Partnership: The World Wide Revolution in infrastructure provision and Project Finance*. Edward Elgar Massachusetts.
- Güçlü, N. (2001). *G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*. C.21, S.1.
- Güçlü, N. (2003). Stratejik Yönetim. *G.Ü. GEF Dergisi* Cilt 23, S.2.
- Güler, B. A. (1994). *Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi*. AİD, 37, 4:3-19.
- Günday, M. (2004). *İdare Hukuku*. Ankara, İmaj Yay.
- Güner, H. (2014). Kidder (Kamu iç Denetçileri Derneği, Türkiye’de kamu Yönetimi ve Kamu Yönetiminin Denetimi.
- Güneş, A. M.(2009). Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yeni Bir Yöntem, Kamu Özel Ortaklığı, *Güncel Hukuk Dergisi*.
- Güney, S. (2001). *Stres ve Stresle Başa Çıkma*. Yönetim ve Organizasyon, Ed. Salih Güney Ankara: Nobel yay.
- Güran, Mehmet Cahit (2001), “Etkin Devlet ve Türkiye”, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 19(1), 2001
- Gürkan, M. F. (2013). *Eğitim Kamu Hizmetlerinin görülmesinde kamu özel ortaklığı*, yüksek lisans tezi.
- Gürkan, M. Fatih, (2014). *Kamu-Özel Ortaklığı*. Ankara: Adalet yayımları.
- Güven, M. (1996). İdari Sözleşmelerin Uygulanmasında Tarafların Hak, Yetki ve Yükümlülükleri. *Ankara Barosu Dergisi*, S.1996/3. <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/1996-3/7.pdf>, Erişim: 06.11.2018

- Güzelsarı, S. (2009) *Kamu Özel Sektör Ortaklığı Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme. Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform*, AÜSBF Yayın No: 598.
- Hammami, M., Ruhashyankiko, J.f.,&Yehoue, E.B.(2006). *''Determinants of Public Private*.
- Helvacı, A. (2006). *Değişim Yönetimi ve Eğitim Örgütleri Sinerji .Y.4, S.22, 2006.*
- İnternet: [http:// dinamo.co /wp-content / uploads /2017/ 02/ sagliksektoru.pdf](http://dinamo.co/wp-content/uploads/2017/02/sagliksektoru.pdf). erişim :07.02.2019.
- İnternet: [http:// acikerisim selcuk.edu.tr 8080/ xmlui/ bitstream/ handle/ 123456789/ 5371/354827.pdf](http://acikerisim.selcuk.edu.tr/8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/5371/354827.pdf). erişim: 28.02.2019 .
- İnternet: [http:// acikerisim.selcuk.edu.tr 8080/ xmlui/ bitstream/ handle/ 123456789/ 5371/ 354827.pdf](http://acikerisim.selcuk.edu.tr/8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/5371/354827.pdf). 04.03.2019.
- İnternet: [http:// ankara.meb.gov.tr/ www/ inşaat- emlak- subesi- 1/ içerik/ 171\)](http://ankara.meb.gov.tr/www/in%C5%9Faat-eylak-subesi-1/i%C7%9Ceriik/171) erişim: 28.02.2019 .
- İnternet: [http:// dergipark.gov.tr/download/article-file/392231\)](http://dergipark.gov.tr/download/article-file/392231) tarih 6.11.2018 .
- İnternet: [http:// iedb.meb.gov.tr /www/ yatirimlar-ve-kamu-ozel-is-birligi-daire-baskanligi- ve-gor gorevleri/icerik/28](http://iedb.meb.gov.tr/www/yatirimlar-ve-kamu-ozel-is-birligi-daire-baskanligi-ve-gor-gorevleri/icerik/28). erişim:29.05.2019.
- İnternet: [http:// iedb.meb.gov.tr /www/yatirimlar-ve-kamu-ozel-is-birligi-daire-baskanligi- ve-gorevleri/icerik/28](http://iedb.meb.gov.tr/www/yatirimlar-ve-kamu-ozel-is-birligi-daire-baskanligi-ve-gorevleri/icerik/28). erişim:..29.05.2019.
- İnternet: [http:// inovaturk.com.tr / 2016/10 /14/ ÷lkemizdeki – sehir – hastanelerinin- dayandigi – model](http://inovaturk.com.tr/2016/10/14/ulkemizdeki-sehir-hastanelerinin-dayandigi-model). erişim: 19.02.2019.
- İnternet: [http:// tarim. Kalkınma.gov.tr/ tarim](http://tarim.kalkinma.gov.tr/tarim). erişim:06.03.2019.
- İnternet: [http:// www. 3.kopru.com/ haberler](http://www.3.kopru.com/haberler). erişim: 13.03.2019.
- İnternet: [http:// www. Eigm. Gov.tr/ tr_TR/ sayfalar/ YİD-Projeler.\)](http://www.Eigm.Gov.tr/tr_TR/sayfalar/YID-Projeler) erişim:11.04.2019.
- İnternet: [http:// www. mevzuat. gov. tr / mevzuat metin/ 1.5 5488:pdf](http://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat/metin/155488.pdf). erişim: 08.03.2019.
- İnternet: [http:// www. ttb.org.tr / kütüphane / sagliktakamuözel.pdf](http://www.ttb.org.tr/kutuphane/sagliktakamuozel.pdf) erişim: 9.02.2019.
- İnternet: [http:// www.kgm.gov.tr](http://www.kgm.gov.tr). erişim: 15.03.2019.
- İnternet: [http:// www.ulakbilge. com/ makale/ pdf/ 1539067341. pdf](http://www.ulakbilge.com/makale/pdf/1539067341.pdf)).erişim: 11.03.2019.
- İnternet: <http://ekonomi.isbank.com.tr>. erişim: 04.03.2019.
- İnternet: <http://ekonomi.isbank.com.tr>. erişim: 04.03.2019.
- İnternet: [http://www.ttb.org.tr / kütüphane / sagliktakamuözel pdf\)](http://www.ttb.org.tr/kutuphane/sagliktakamuozel.pdf) erişim:19.02.2019.
- İnternet: [https:// docplayer.biz tr/7200133](https://docplayer.biz/tr/7200133) Erişim tarihi: 29.01.2019.

İnternet: [https:// docplayer.biz.tr/ 9903832-Kamu-yonetimi-nedir.html](https://docplayer.biz.tr/9903832-Kamu-yonetimi-nedir.html).

İnternet: <https://docplayer.biz.tr/9903832-Kamu-yonetimi-nedir.html>

Karahanoğulları, O. (2015). *Kamu Hizmeti*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Kaya, F. (2017). Kamu Yönetimi Yaklaşımlarının Karşılaştırmalı Analizi. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*. C:10, S:53.

Nohutçu, A. (2013). *İdare Hukuku B.10*, İstanbul.

Nohutçu, A. (2015). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Savaş Yayınevi.

Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları. Cilt (1)*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.

Osborne, D. (1992). Gaebler Ted; Reinventing Government Reading, Addison- Wesley.

Ölmezoğulları, N. (1996). *Değişim, Dönüşüm ve Sorunlarıyla İktisadi Sistemler*. Bursa: Ezgi Kitabevi Yay.

Ömürgönülşen, U. (2003). *Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. Çağdaş Kamu Yönetimi I.*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Özer, K. (1989). *Türkiye için önerilen bir yabancı sermaye modeli yap işlet devret*. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek lisans Tezi, Ankara.

Özer, M. A. (2011), *21. Yüzyılda Yönetim ve Yöneticiler*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Özer, M. A. (2013). *21. Yüzyılın Modern Yönetimleri için Geleceğe Yön Veren Yönetim Teorileri*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Özer, M. A. (2015). *Yeni Kamu Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Özer, M.A. (2005). Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*. C.16, S.59

Özkan, U. R. (2007), *Public Private Partnership as a Policy Instrument: The Case of Çalbir (Politika Aracı Olarak Kamu Özel Ortaklığı; Örnek Olay Çalbir)*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Ortadoğu Teknik Üniversitesi.

Öztekin, A. (2002). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

Palabıyık, H. (2007). İl Özel İdaresi Ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım. *Yönetim Bilimleri Dergisi*. C. 5, Sayı 1.

Peker, Ö. (1993). TKY'nin Eğitim Sisteminde Uygulanabilirliği. *AİD*. C. 26 S. 1

Peker, Ö.& Aytürk, N. (2002). *Yönetim Becerileri*. Ankara: Yargı yay.

Perry, J. L. (2007). Democracy and the New Public Service. *The American Review of Public Administration*. Volume 37 Number 1.

- Poyraz, E. (2013), Finansal Yönetim. Bursa: Ekin Yayıncılık.
- Rizvi, Gowher, 2007, *Governement: Putting Democracy and Social Justice Back Into the Discourse*. Ed. Denis A. RONDİNELLİ, Public Administration and Democratic Governance: Government Serving Citizens, 7 th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government Vienna, Un Publications.
- Sabuncuoğlu, Z.(2016). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Aktüel Yayınevi.
- Savaş, V. F. (1997). *İktisadın tarihi, liberal düşünce topluluğu*. İstanbul: Avcıoğlu Matbaacılık..
- Sayan, İ. Ö. (2016). Türkiye’de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. C: 71, No: 3.
- Sayılıoğlu, N. & Arı S. (2003). *Etkin Devlet*. İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları.
- Sevaioğlu, O. (2007). *Elektrik Enerji Sektörünün Yeniden Yapılanması Üzerine Bir Söyleşi. Rekabet Forumu*, S.31.
- Sezer, Ö. (2008). Kamu Hizmetlerinde Müşteri vatandaş odaklılık: Türkiye ‘de Kamu Hizmeti Açısından Bir Değerlendirme. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*., C.4, S.8.
- Simon, H. A. , Donald, W. S. & VICTOR A.T. (1985). *Kamu Yönetimi*. Çev: MIHÇIOĞLU Cemal, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.
- Şahin, M. & Uysal, Ö. (2012). Kamu Maliyesine Etkileri Açısından Kamu Özel Sektör Ortaklıkları Üzerine Bir Değerlendirme. *Maliye Dergisi*. 162: 155 – 174.
- Şaylan G. (2000). Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*.
- Talus, K. (2009). *Enerjide Kamu özel ortaklığı Avrupa’da Kamu Hizmeti İmtiyazlarının ve İdari İşlemlerin Sonlandırılması*. Çev. Gözde CANTÜRK, TBB Dergisi, S.84
- Tan, T. (1992). Kamu Hizmeti İmtiyazından “Yap- İşlet- Devret” Modeli’ ne. *AÜSDFD*, C.47, S.34.
- Tan, T. (2011). *İdare Hukuku*. Ankara.
- Tekin, M. (2004). *Toplam Kalite Yönetimi*. Konya.
- Tezcan, M. (1982). Sosyolojik Açidan Bos Zamanların Değerlendirilmesi. Ankara: A. Ü. E.B. F
- TOBB (2012) Türkiye Odalar Eğitim Meclisi Sektörü Raporu 2011. Ankara.
- Tokgöz, H.(2006). *Kamu Alt yapı Yatırımlarının Finansmanında Alternatif Yaklaşımlar Kamu- Özel İşbirliği, Sermaye Piyasası Kurulu 7. Arama Konferansı*.
- Tutar, H. (2004). *Kriz ve Stres Yönetimi*. Ankara: Seçkin Yay.

- Uz, A. (2007). Kamu-Özel Ortaklığı/ Public- Private Partnership: Kavram Ve Hukuksal Çerçeve. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 11(1-2): 1165-1182.
- Uzun, T. (2008). *Kamu Yararı Anlayışında Değişim: Kamu Tercih Yaklaşımı Bağlamında Bir Değerlendirme*. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun (Ed.) Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Üstünel, B. (1975). *Ekonominin Temelleri*. Ankara: Doğan Yay.
- Üstüner, Y. (2000). Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu. *Amme İdaresi Dergisi*.
- Ütük, U. (2015). Denhardt ve Denhardt ‘ın Yeni Kamu Hizmeti Kuramına Bakışı. *Sayıştay Dergisi*.
- Woodrow W. (1962). *İdarenin İncelenmesi, Woodrow Wilson: Seçme Parçalar* , Çev: Nermin Abadan, Ankara Siyasi İlimler Türk Derneği.
- Yap-İşlet- Devret Modelinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Öneriler Sempozyumu, “The symposium relating to problems arising from the Buil- Operate- Transfer model and proposals for solutions”, 1999, Ankara, Sözkese Matbaacılık Tic. Ltd. Şti.
- Yayla, Y. (1990). *İdare Hukuku*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Yayman, H. (1997). Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlara Uygulanabilirliği. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. C.13, Sayı 1-2.
- Yerlikaya, G.K., (2002). Yap- İşlet Devret Modeli, Hukuki Mahiyeti ve Vergilendirme. Doktora Tezi. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yıldırım, R. (2012). *İdare Hukuku Dersleri II*. Konya.
- Yılğör, A. G. (1999). *Toplam Kalite Yönetiminin Özel Sektör ve Kamu Kesimi İçin Ortak Bir Model Oluşturabilme Potansiyeli*. Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi. Ankara: TODAİE Yayımı.
- Yılmaz, F. Y. & Gültekin Karakaş, D. (2011). *Sağlıkta Kamu Özel Ortaklığı ‘ın Yapısal / Konjoktürel ve Türkiye’ye Özgü Nedenleri*. Sağlık Alanında Kamu Özel Ortaklığı Sempozyumu.
- Yılmaz, O. (2001). *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler Ve Ülke Deneyimleri*. Devlet Planlama Teşkilatı.
- Yüksel, M.(2000). Yönetişim Kavramı Üzerine. *Ankara Barosu Dergisi*.
- Zabuncuoğlu, Y., K. (2012). *İdare Hukuku*. C.I, Ankara.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : Demirel, Esmâ Hüsna
Uyruğu : T.C.
Doğum tarihi ve yeri : 19.12.1982 / İstanbul
Medeni hali : Evli
Telefon : 05417622206
e-mail : demirelesma06@gmail.com

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek lisans	Kamu Yönetimi/Yönetim Bilimleri, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi	Devam ediyor
Lisans	Kamu Yönetimi, Gazi Üniversitesi	2006
Lise	Van Milli Piyango Anadolu Lisesi	2002

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2013-Halen	Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	Memur

Yabancı Dil

İngilizce





le.ahbv.edu.tr