

**KAMU ÖZEL ORTAKLIKLARININ KAMU YÖNETİMİNDEKİ
DÖNÜŞTÜRÜCÜ ETKİSİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ÜNAL KÜÇÜK

**MERSİN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

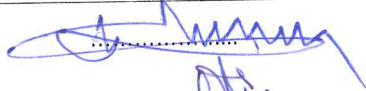
**KAMU YÖNETİMİ
ANABİLİM DALI**

**Danışman
Yrd. Doç. Dr. Esra DİK**

**MERSİN
AĞUSTOS - 2017**

ONAY

Ünal KÜÇÜK tarafından Yrd. Doç. Dr. Esra DİK danışmanlığında hazırlanan "Kamu Özel Ortaklıklarının Kamu Yönetimindeki Dönüştürücü Etkisi" başlıklı bu çalışma aşağıda imzaları bulunan jüri üyeleri tarafından oy birliği ile Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Görevi	Ünvanı, Adı ve Soyadı	İmza
Başkan	Prof. Dr. Yusuf KARAKILÇIK	
Üye	Doç. Dr. İhsan KAMALAK	
Üye	Yrd. Doç. Dr. Esra DİK	

Yukarıdaki Jüri kararı Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun 10./08/2017 tarih ve 2017/18... sayılı kararıyla onaylanmıştır.

Prof. Dr. Süleyman DEĞİRMEN
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü



Bu tezde kullanılan özgün bilgiler, şekil, tablo ve fotoğraflardan kaynak göstermeden alıntı yapmak 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu hükümlerine tabidir.

ETİK BEYAN

Mersin Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliğinde belirtilen kurallara uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada,

- Tez içindeki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlâk kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda ilgili eserlere bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu,
- Atıfta bulunduğum eserlerin tümünü kaynak olarak kullandığımı,
- Kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı,
- Bu tezin herhangi bir bölümünü Mersin Üniversitesi veya başka bir üniversitede başka bir tez çalışması olarak sunmadığımı,
- Tezin tüm telif haklarını Mersin Üniversitesi'ne devrettiğimi beyan ederim.

ETHICAL DECLARATION

This thesis is prepared in accordance with the rules specified in Mersin University Graduate Education Regulation and I declare to comply with the following conditions:

- I have obtained all the information and the documents of the thesis in accordance with the academic rules.
- I presented all the visual, auditory and written informations and results in accordance with scientific ethics.
- I refer in accordance with the norms of scientific works about the case of exploitation of others' works.
- I used all of the referred works as the references.
- I did not do any tampering in the used data.
- I did not present any part of this thesis as an another thesis at Mersin University or another university.
- I transfer all copyrights of this thesis to the Mersin University.

04 Ağustos 2017

İmza / Signature



Ünal KÜÇÜK

ÖZET

“Kamu Özel Ortaklıklarının Kamu Yönetimindeki Dönüştürücü Etkisi” başlıklı çalışmanın esas konusunu kamu* ile özelin** ortaklığı oluşturmaktadır. Teze konu olan haliyle kamu özel ortaklığı (KÖO), basit bir kamu hizmeti sunum modeli olarak değerlendirilmemiştir. Tezin temel hedefi; KÖO kamusal hizmet sunum anlayışını inceleyerek, bu sunum modelinin talep ettiği düşünülen değişimler ışığında, kamu yönetimi alanında meydana gelen dönüşümleri saptamaya çalışmaktır.

Tezde, bu amaçla uygulama örnekleri ve bunların sonuçları üzerinde durulmuştur. Bu doğrultuda çalışma tümevarım yöntemi ile tek tek KÖO uygulamalarından yola çıkarak genele ilişkin üçayaklı bir dönüşümün niteliğini saptamaya çalışacaktır. İlki, KÖO projeleri için söz konusu olan gereksinimleri temin edebilecek bir politik dönüşüm; ikincisi ise bunu uygulayacak olan sistemsal ya da kurumsal dönüşüm; sonuncusu ise düzenin tesisi için gerekli olan hukuksal dönüşümdür.

Anahtar Kelimeler: Kamu hizmeti, Kamu Özel Ortaklıkları, Dönüşüm

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Esra DİK, Mersin Üniversitesi, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Mersin

* Sözcüğün tez çalışmasında karşıladığı kavram; “kamu hizmeti sunumu ile görevli olan idari birimlerdir”.

** “Özel” sözcüğü; kamusal hizmet mekanizmaları içerisine yerleşmeye çalışan “özel sektör” temsilcilerini ifade etmektedir.

ABSTRACT

The main theme of this study (Transformative Effect of Public Private Partnerships in Public Administration) is the partnership between the public and private sector. Public private partnerships (PPP) as a subject of thesis, have not been considered as a simple public service delivery model. The basic aim of the thesis is to try to determine the transformations that take place in the field of public administration.

In this thesis, examples of applications and their results are emphasized for this purpose. In this direction, the study will try to determine the aspects of three-legged transformation based on individual PPP practicings by induction. Initially, a political transformation that can provide the requirements for the PPP projects; the second is the systemic or institutional transformation; the last is the legal transformation required for the establishment of the order.

Key Words: Public Service, Public Private Partnerships, Transformation

Advisor: Yrd. Doç. Dr. Esra DİK, Department of Public Administration, University of Mersin, Mersin

TEŞEKKÜR

Bir taraftan bilimsel yöntem teknikleriyle elde edilen bulguların değerlendirilmeye çalışıldığı, diğer taraftan ortaya yeni bir şeyler koyma amacı taşıyan bu çalışmada birçok bilim insanının katkısı olmuştur. Tek tek isimleri saymak yerine emeklerinin değerini sıraya koymak istemediğim tüm hocalarıma, asistan arkadaşlarıma ve aileme teşekkür ederim.

Bu teşekkür bölümü bir prosedürü gerçekleştirmekten öte, gerçek anlamda bilimsel bilgiye ulaşma ve yorumlama konusunda paylaşımın ne denli önemli olduğunu vurgulamak için yazılmıştır. Bu sebeple bireysel işlerini bir kenara koyarak bize zaman ayıran danışman hocam Yrd. Doç. Dr. Esra DİK'e ayrıca teşekkür ederim.



İÇİNDEKİLER

	Sayfa
İÇ KAPAK	i
ONAY	ii
ETİK BEYAN	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
TEŞEKKÜR	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar LİSTESİ	viii
ŞEKİLLER LİSTESİ	ix
GRAFİKLER LİSTESİ	x
KISALTMALAR ve SİMGELER	xi
1.GİRİŞ	1
2.KAMU-ÖZEL ORTAKLIK MODELİNİN TANIMLANMASI	2
2.1. Modeli Kavramsallaştırma Çabaları	2
2.1.1. Özel Sektör ve Kamu Ortaklığının Niteliği Açısından: “Kamu” ve “Özel” Ayrımı	3
2.1.2. Kamu Özel Ortaklıkları (KÖO-Public Private Partnerships (PPP))	5
2.1.3. Kamu-Özel Çatı Kavramının Diğer Modellerden Farkı	10
2.1.3.1. Özelleştirme ve KÖO İlişkisi	13
2.1.3.2. İmtiyaz ve KÖO İlişkisi	15
2.1.4. Kamu-Özel Ortaklık Modellerinin Somut Görünümü: Uygulama Modelleri	18
2.1.4.1. Yap- İşlet- Devret Modeli	24
2.1.4.2. Yap- İşlet Modeli	25
2.1.4.3. Yap- Kirala- Devret Modeli	26
3. KAMU ÖZEL ORTAKLIKLARININ (KAMUDAN ÖZELE) KAMU YÖNETİMİNDEKİ DÖNÜŞTÜRÜCÜ ETKİSİ	29
3.1. Kamu Özel Ortaklık Uygulamalarının Dönüştürücü Potansiyeli	29
3.1.1. Türk Kamu Yönetiminde Klasik Hizmet Sunum Anlayışı ve İlkeleri	33
3.1.1.1. Tarihsel Gelişim	33
3.1.1.1.1. Kamu Hizmeti Anlayışında Farklılaşma	35
3.1.1.1.2. Anayasal Düzlem ve İlkeler	38
3.1.2. Kamu Yönetiminin Yapısında ve İşleyişinde Dönüşüm (Genel Bakış)	40
3.1.3. Kamu Özel Ortaklıklarının Kamusal Dönüşümdeki Rolünün Saptanması	42
3.1.3.1. Karar Alma Sürecinde Dönüşüm	43
3.1.3.1.1. Karar Alma Sürecinde Dönüşüm Kategorisinde Sonuç	50
3.1.3.2. Kurumsal Yapılanmada Dönüşüm (Organik Kamu Yönetiminin Değişmesi)	52
3.1.3.2.1. Hizmet Birimlerinde Yaşanan Dönüşüm	53
3.1.3.2.2. Kurulması Planlanan KÖO Üst Birimi	59
3.1.3.2.3. Personel Alanında Yaşanan Dönüşüm	61
3.1.3.2.4. Kurumsal Yapılanma Kategorisinde Sonuç Bölümü	65
3.1.3.3. Hukuksal Anlamda Dönüşüm	65
3.1.3.3.1. Anayasa Değişikliği Düzeyine Ulaşabilecek Yargısal Dönüştürücü Etki	68
3.1.3.3.2. KÖO Çatı Yasa Düzenlemesi İhtiyacı	74
3.1.3.3.3. Tahkim	78
3.1.3.3.4. Hukuksal Dönüşüm Kategorisinde Sonuç Bölümü	81
SONUÇ	83
KAYNAKÇA	88
ÖZGEÇMİŞ	94

TABLÖLAR LİSTESİ

	Sayfa
Tablo: 2. 1. KÖO Temel Safhalar	11
Tablo: 2. 2. Özelleştirme Faaliyeti ile KÖO Uygulamaları Arasındaki İlişki	15
Tablo: 2. 3. İmtiyaz Modelleri ile KÖO Uygulamaları Arasındaki İlişki	18
Tablo: 2. 4. 2015 Yılında Hızlı Gelişmekte Olan Ülkeler İçerisinde Küresel En Yüksek Toplam 10 Yatırım	20
Tablo: 2. 5. Örnek Kamu-Özel Ortaklık Modelleri	23
Tablo: 2. 6. Sözleşmesi imzalanmış Olan Projeler	27
Tablo: 2. 7. Nihai Teklif Aşamasında Olan Hastane Projeleri	28
Tablo: 2. 8. İhale Hazırlık Süreci Devam Eden Projeler	28
Tablo: 2. 9. Yüksek Planlama Kurulu Onayında Olan Projeler	28
Tablo: 2. 10. Ön Fizibilitesi Devam Eden Projeler	28
Tablo: 3. 1. Kamusal Hizmet Sunum Anlayışında Geçiş Dönemleri	36
Tablo: 3. 2. Kamusal Hizmet Sunum İlkelerinin Anayasal (1982 Anayasası) Kaynakları	40
Tablo: 3. 3. Karar Alma Fonksiyonunun Niteliği	50
Tablo: 3. 4. 1999 Anayasa Değişiklikleri	70

ŞEKİLLER LİSTESİ

	Sayfa
Şekil: 2. 1. KÖO Süreci ile İdarenin Rol Spektrumu	12
Şekil: 3. 1. KÖO Dönüştürücü Potansiyeli ve Karşılıklı Etkileşim	32
Şekil: 3. 2. KÖO Hizmet Sunumunun Dönüştürücü Etkisinin Hissedildiği Alanlar	33
Şekil: 3. 3. KÖO Tarihçesi	34
Şekil: 3. 4. KÖO modelleri ile Risk ve Fayda Ölçeği (Sözleşmelerin Önemi)	52
Şekil: 3. 5. KÖO Politikaları Sonrası Kolluk-Kamu Hizmeti Dengesi	58
Şekil: 3. 6. Kurulması Planlanan KÖO Üst Koordinasyon Kurulu	60
Şekil: 3. 7. Kamu Personel Rejiminin Tarihsel Aşamaları	64
Şekil: 3. 8. KÖO Yasal Dönüştürücü Etkisi	67
Şekil: 3. 9. KÖO Uygulamaları ile Kamu Hukuku-Özel Hukuk Dengesi	74

GRAFİKLER LİSTESİ

	Sayfa
Grafik: 1. 1. Türkiye’de KÖO Modelleri ve Sözleşme Tipine Göre Değerler	21
Grafik: 1. 2. Türkiye’de KÖO Modelleri ve Sözleşme Tipine Göre Proje Sayıları	22



KISALTMALAR ve SİMGELER

Simge/Kısaltma	Tanım
AB:	Avrupa Birliği
AYM:	Anayasa Mahkemesi
BİMER:	Başbakanlık İletişim Merkezi
BK:	Bakanlar Kurulu
DB:	Dünya Bankası
DD:	Danıştay Dergisi
DPT:	Devlet Planlama Teşkilatı
EBRD:	Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası
EMDE:	Emerging Market Developing Economies
EPEC:	European Public Private Partnerships Expertise Centre
ESK:	Entegre Sağlık Kampüsleri
IMF:	(International Monetary Fund) Uluslararası Para Fonu
İGA:	İstanbul Grand Airport
İHD:	İşletme Hakkı Devri
KB:	Kalkınma Bakanlığı
KİT:	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KÖİ:	Kamu Özel İşbirliği
KÖO:	Kamu Özel Ortaklığı
KPSS:	Kamu Personel Seçme Sınavı
LTD. ŞTİ.	Limited Şirket
MEB:	Milli Eğitim Bakanlığı
MEST:	Mersin Entegre Sağlık Tesisi
MÜSİAD:	Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği
OECD-EİKT:	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
OGC:	Office of Government Commerce
ÖİB:	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
ÖİK:	Özel İhtisas Komisyonu
PFI:	Private Finance Initiative
PPI:	Private Participation in Infrastructre
PPP:	Public Private Partnerships
PUK:	Partnership United Kingdom
RG:	Resmi Gazete
S&P:	Standard and Poor's
TBMM:	Türkiye Büyük Millet Meclisi

TEAŞ:	Türkiye Elektrik Anonim Şirketi
TEK:	Türkiye Elektrik Kurumu
TİSK:	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TMB:	Türkiye Müteahhitler Birliği
TOBB:	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TTB:	Türk Tabipler Birliği
TTF:	Treasury Taskforce
WB:	World Bank
Yİ:	Yap İşlet
YİD:	Yap İşlet Devret
YK:	Yap Kirala
YKD:	Yap Kirala Devret
YKY:	Yeni Kamu Yönetimi-Yönetişimi
YPK:	Yüksek Planlama Kurulu
YTMK:	Yollar Türk Milli Komitesi

1.GİRİŞ

Kamu hizmeti alanı devletin yapısal ve işlevsel anlamda dönüşümünü incelemede bir çıkış noktası olabilir. Çalışma; Kamu özel ortaklık (KÖO) uygulamalarının sebep olduğu, tek tek küçük değişimlerin belirli bir aşamadan sonra niteliksel kırılmalara yol açarak klasik hizmet sunum anlayışında ve buna bağlı olarak üst kerte de kamu hizmeti anlayışının dönüşümünü tetiklediğini savunmaktadır. Soyut düzeyde çokça çalışılan ve savların birçoğu soyut düzeyde açıklanmaya çalışılan "devletin yeniden yapılanması söylemi" ise yine aynı şekilde KÖO uygulamaları ile pratikte gözlemlenme şansı bulmaktadır. Değişimlerin toplamından oluşan ve fakat ondan çok daha fazla şey ifade eden dönüşüm kavramı bu noktada net bir biçimde resmedilebilir.

Devlet; 20. yüzyıl içinde yeniden yapılandırılmış ve piyasa ekonomisinin gereklilikleriyle beraber, mal ve kamusal hizmet sunumu alanından büyük ölçüde çekilmiştir. Pazar ekonomisi içerisinde boşaltmış olduğu bu alanları özel kesime devretmeye başlamıştır. Bu tutum ise günümüzde sürdürülmeye devam etmektedir (Avcı, 2014: 126). Yeni Kamu Yönetimi (YKY) pratikleriyle çelişmeyen ve yönetim anlayışına uygun olarak; yükselen işletmecilik anlayışı ile şekillenen KÖO modelleri de özelleştirme sonrası yaşanan sürecin doğal bir sonucu olarak kamusal hizmet alanına özel finansmanın girmesi ile meydana gelmiş bir yapılanmadır.

Klasik yapılanma içerisine transfer edilen bu sistem ile mevcut düzen uyusmamaktadır. Kamu hizmetine ilişkin temel değerler modern KÖO felsefesi ile çatışmaktadır. Bu sebeple, gerek kamu hizmetinin kendisi ve gerekse de hizmetin örgütlenmesi açısından kamu hizmetinin örgütlenmesinde ve uygulamasında hızla artan sözleşme ilişkilerine dikkat çekmek ve bu konu hakkında bilgi üretmek önemlidir (Karasu, 2009: 89). KÖO yapılanması, sistemsal uyumun gereği olarak kendi takım ve kadrosuyla iş görmek istemekte, bu doğrultuda sürüklediği kuralları mevcut yönetsel yapıya uydurmaya çalışmaktadır.

Belirtilen hedeflerle, ilgili çalışma; üzerinde yeterince tartışılmış olan idari reform çözümlemelerinden başka bir noktada, daha alt basamaklarda yer alan hizmet modelleri uygulamaları ile ele alınacaktır. Farklılık, konunun kendisi kadar reform çözümlemeleri değerlendirmelerinin uygulamalar aracılığıyla yorumlanmasında yatmaktadır. Kendisinden önce meydana gelmiş fikirlerin, olguların bir sonucu olarak değerlendirilen KÖO kamusal hizmet sunum modelleri yönetsel dönüşüm sürecinde başlı başına bir girdi veya sebep olabilir. Kısacası güncel anlamda istifade edilen kamu hizmeti sunum modelleri, bu modellerin arkasında yatan felsefi düşünceler kadar dönüştürücü etkilerde bulunabilecek potansiyele sahip olabilirler. Çalışma, ayrıca KÖO kamusal hizmet sunum modellerinin dönüştürücü potansiyelini fark edip, bu gücün kamu yönetiminde ne gibi değişimleri tetikleyebileceği fikrinden hareketle bilimsel tahminlerde bulunmayı amaçlamaktadır.

2.KAMU-ÖZEL ORTAKLIK MODELİNİN TANIMLANMASI

2.1. Modeli Kavramsallaştırma Çabaları

Kamu ile özel sektörün birlikteliği ve herhangi bir hizmete ilişkin ortak hareket etmesi yeni sayılmayabilir. Fakat geçmiş uygulamalar ile benzerlik gösterse de kamu özel ortaklık modelleri yeni bir anlayış ile şekillenmektedir. Bu anlayış yeni kamu yönetimi değerleri ile paralellik göstermekte, uluslararası finans kuruluşlarınca desteklenmekte ve yönetim anlayışının iş gördürme biçimi olarak 1990'lı yıllardan itibaren uygulama sayısı ve proje maliyetleri açısından yükselişe geçmektedir.

Kamu özel ortaklığı özünde yapısal reform çalışmalarının bir sonucu olarak görüle de; beraberinde, 1980 yılları ve devamında, neoliberal reform politikaları sonucu ortaya çıkan dönüşümün en büyük araçlarından da bir tanesidir. Bu sebeptir ki farklı disiplinler çok değişik açılardan KÖO pratiğini anlamlandırmaya ve onu somutlaştırmaya çalışmışlardır. Bu yüzden KÖO literatürünün multidisipliner olduğu kabul edilmektedir. Devlet maliyesi açısından getirdiği dönüşüm kamu maliyecilerinin; işlem maliyetlerini ve işbirliği yapma ve sürdürme ile girdileri minimize etmeye çalışması bakımından iktisat biliminin, örgütsel düşünmede yeni bir paradigma kaymasını temsil etmesi bakımından ise kamu yönetimi disiplininin ilgisini çekmiştir (Uzun, Yavilioğlu, 2010: 68). Paradigma kaymasından anlaşılması gereken ise KÖO modellerinin daha basit bir anlamda hizmet ve sözleşme ilişkisinde devlet ve özel sektör arasında yeni bir formun izlerini taşıması gerçeği olduğu söylenebilir.

Kavram olarak KÖO, her ne kadar evrensel bir uygulama modeli olarak ortaya çıkmışsa da sistemi pratik eden/ettirilen her devlet onun temel bazı ilkelerini kabul etmekle birlikte modeli kendi sistemlerine/uygulama biçimlerine entegre etmiştir. Bu duruma örnek vermek gerekirse; ilgili sistem İngiltere'de sosyal programları uygulamanın bir aracı (şehir sahalarının yenilenmesi) olarak kullanılmışken, geçiş ekonomisi ülkelerinden* Macaristan'da sivil bir toplum oluşturmak ve bazı sosyal ve temel ihtiyaçları karşılamak üzere istifade edilmeye çalışılmış, Avrupa Birliği (AB) ve Amerika Birleşik Devletlerinde (ABD) ise yerel şehir topluluklarını canlandırmak, geliştirmek ve desteklemenin bir aracı olarak kullanılmıştır (Uzun, Yavilioğlu; 2010: 68). Türkiye'de ise bu uygulamalar, 2015 yılında yapılan yüksek miktarlarda sözleşme değerleri ile daha çok sağlık, eğitim ve ulaştırma alanları gibi temel hizmet gereksinimlerinde kullanılmaya çalışılmıştır (European Public Private Partnerships (PPP) Expertise Centre (EPEC); 2015: 1).

* Sovyet Rusya ve onun katı planlı yönetsel anlayışı, 1991 çöküş sürecinin ardından blok ülkeler tarafından terk edilmeye başlanmış ve pazar ekonomisi anlayışına eklenme çabaları eski sistemin yerini almaya başlamıştır. KÖO kamusal hizmet sunum modelleri bu doğrultuda uyum sürecinin hızlandırılması adına tercih edilen bir metot olmuştur.

2.1.1. Özel Sektör ve Kamu Ortaklığının Niteliği Açısından: “Kamu” ve “Özel” Ayrımı

Etimolojik açıdan “kamu” sözcüğünün en eski ifadesinin Orhun Yazıtlarına (735) kadar uzandığı ve “kamağ” sözcüğünden türediği iddia edilmektedir. Hep, bütün ve hep birlikte anlamında kullanılan sözcük günümüzde bu anlamlarının yanı sıra halk, amme veya organik anlamda halk hizmeti gören devlet organlarını da ifade edecek şekilde kullanılmaktadır (Eyüboğlu, 1991: 370).*

“Özel” kelimesi ise “öz” sözcüğünden türetilmiştir. Özle ilgili olan, kişinin kendisini, özünü ilgilendiren anlamlarına gelmektedir. Osmanlıca karşılığı “hususî” kavramıdır (Eyüboğlu, 1991: 541). Özel teşebbüs ise, *kamu kesimi dışındaki gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılan girişim*** olarak tanımlanmıştır. Kendi nam ve hesabına çalışma ve olumlu dışsallıklar bir kenara bırakılırsa toplumsal olmaktan öte bireysel kazanım elde etme çabasıdır. Kamusal olan ile özel olanın ayrımı sosyolojik ve bunun doğal sonucu olarak da hukuksal temellidir. Yani insanın doğası gereği sosyal bir varlık olması ve ona bağlı olarak ortaya çıkan özel alan-kamusal alan ayrımı gibi net sınırları olmamakla birlikte ortada görünmez bir ayrım olduğu fikri genel kabul görmüş durumdadır. Bu doğrultuda hukuksal belirginlik de sosyolojik belirginliğe oranla paralellik gösterip onu takip eder.

Şunu belirtmekte fayda var ki; tüm zamanlarda tüm toplumlar için kesin ve net bir biçimde özel ve kamusal ayrımı yapmak zor bir uğraştır. Açıklamak gerekirse, tüm özel kurucuların kâr amacı ile hareket ettiği savını desteklemeyen Çal’a göre böylesi bir genelleme yüzde yüz bir doğruluk ifade etmeyebilir (Çal, 2014, 13-14). Fakat çalışmada kullanılacak olan kamu kesimi-özel sektör ayrımı kâr elde etme amacı ile kurulmuş olan kamusal hizmet sunucusu özel şirketler ile hizmetin esas sahibi idare arasındaki durum göz önünde tutularak özel sektörün salt kâr amaçlı hareket ettiği kabul edilmiştir.

Bu anlamda özel olan ile kamusal olan ayrılmaktadır. Devlete ilişkin işler kamusalılığı ifade eder. Toplumun bütününü ilgilendirdiği kabul edilen kamusal işlerin faaliyetleri her topluluğun kendi tarihselliği içerisinde şekillenerek kimi sınırlamalar ve amaçlar ile somutlaşmıştır.

Alanda yapılmış çalışmalarda ise ayrım daha çok karşıtlıklar üzerinden görünür hale getirilmeye çalışılmıştır. Farklılıklar konusunda Gözübüyük, Giritli, Bilgen, Akgüner (2001) ve Rivero’ya (1971) atfen Gözler dört maddelik bir ayrım tespitinde bulunmuştur. Bu ayrımlardan ilki özel idare (administration privee) ile kamu idaresi (administration publique) arasındaki

* Hamag, kamağ, bütün, tüm, hep, hepsi, toplum anlamlarına gelmektedir. En eski kaynak; Orhun Yazıtları (735) : kamağ yétiyüz er bolmış hepsi yediyüz er oldu kamuğun "hep birlikte (zarf)" [Uygurca İyi ve Kötü Prens Öyküsü (1000 yılından önce) : ol beş yüz er kamuğun ötüntüler [o beşyüz kişi hep birlikte yalvardılar) bkz. www.etimolojiturkce.com/kelime/kamu

** Bkz. (<http://www.iktisatsozlugu.com/nedir>).

amaçsal farklılıktır (Gözler, 2010: 10). Çünkü bir kamu idaresinin nihai amacı kamu yararı olmalıdır. Oysa özel bir yönetimin amacı genelde bireysel kazanım elde etmektir. Diğer ayrım noktaları ise kamu gücü kullanım ölçütü, rızaya dayalı yönetim ve serbestlik ile kanunilik ilkesi arasındaki ilişkidir (Gözler, 2010: 10). Temeli toplumsal sözleşme kuramlarına kadar götürülebilecek olan üst otorite ve ona bilinçli bir biçimde rıza gösterme kamu idaresine içkindir. Özel yönetimler özünde böyle bir güce sahip değildirler. Yine üçüncü farklılıkla bağlantılı olarak kamu idareleri insanların rızasını doğal olarak almış yapılanmalar olduğundan toplumsal çıkar adına hareket ettiğini kabullendirip, şahısların rızası dışında işlemler tesis edebilecekken, özel bir girişimin bunu yapmaya yetkisi yoktur.

Bir kamu örgütlenmesi kamu kaynaklarından istifade edebilir ve kamu düzeninin tesisi için faaliyette bulunur. Bu tarz örgütlenmeler pazar piyasası kurallarından bağımsık bir biçimde mevcut sistem içerisinde ortaklaşa tüketilen mal ve hizmetleri üretmekle yükümlüdürler. Özel üretim mantığının aksine tam kamusal hizmet diye tabir edilebilecek hizmet sahalarında, dışlanma olgusu ve tüketim miktarı söz konusu olamayacağından bu alanlarda yapılan üretimlerde kâr amacı ile örgütlenemezler.

Bir diğer dikkate değer nokta ise kamu kesimi ile özel sektör kesiminin farklı öncelikler doğrultusunda hareket ettiği gerçeğidir. Bu öncelik özel kesim için daha net ve belirgindir. Kendi kâr ve etkinliğini en yüksek düzeyde tutmak gönüllü kuruluşlar hariç özel girişimlerin birinci gayesidir. Oysa kamu kesiminin bu hedeflerle hareket etmesi tartışmalıdır. Ona yüklenen görev farklı ulus, kültür ve siyasi yapılar nedeniyle özel kesim için belirtildiği kadar tartışmasız ve evrensel olmamakla birlikte çok daha karmaşıktır. Bu karmaşa kendi içerisinde tarihsel süreçte belirginleşir. Bu açıdan değerlendirildiğinde kamu hizmetinin ilk olarak meydana gelişinden bu tarafa her dönemin politik, sosyal ve ekonomik yapısına göre devamlı değişim geçirdiği gözlemlenmiştir (Avcı, 2014: 110). Bazı dönemlerde* devletten fabrika açıp kadrolu işçi alması beklenirken ekonomik felsefelerin değişmesi ile talepler de değişebilmekte ve böylesi beklentiler tarihe karışabilmektedir. Sonuç itibarıyla, kamu kesiminin nihai amacı kamu yararı kavramına ilişkin olmalıdır. Çevreyi korumak hiçbir özel şirket için birinci amaç değilken kamu kesimi bu konuyu yasalarla kendine misyon edinmiştir. Bununla birlikte kamu kesimi bazı yaşamsal, temel hizmetleri hiçbir karşılık beklemeden yerine getirmek zorundadır. Vatandaşın vergi vermesindeki temel mantık bununla ilişkilidir.

Tüm tartışmalardan hareketle, kamu kesimi ile özel sektör yönetim ayrımının inceleme nesnesine ve bakış açısına göre değiştiğini kabul etmek gerekir. Modern örgütlenme modeli ve iş yapma biçimi düşünüldüğünde ise benzerliklerin farklılıklara baskın olduğu söylenebilir (Kesgin, 2013: 66). KÖO uygulamalarının da etkisinin tartışılacağı süreçte etkinlik verimlilik temelli uygulamalar ile örgütsel yapılanmalar arasındaki farklılıkların bir parça daha

* Kriz dönemlerinde ve refah devleti uygulamalarında bu duruma sıkça rastlanmaktadır.

belirsizleşmesine neden olmuştur. Özellikle örgütlerin büyümesi ve devasa bürokratik yapılara benzemesi ile birlikte Taylorist işletme anlayışının yeni kamu yönetimi felsefesi ile kamu yönetiminin işletme yöntem ve tekniklerini benimsemesi, kamu-özel yönetimlerinin ayrım kıstaslarını etkisizleştirmeye başlamıştır. KÖO kamusal hizmet sunum uygulamalarının ise bu ayrımın belirgin özelliklerini doğrudan doğruya aşındıran uygulamalara sahip olduğu gözlemlenebilir.

2.1.2. Kamu Özel Ortaklıkları (KÖO-Public Private Partnerships (PPP))

Ortaklık uygulamalarının neo liberal politikalardan önceki tarihlerde de var olduğu iddia edilse de (Karasu, 2009: 79; Şahin, Uysal, 2008: 3-6) KÖO kamusal hizmet sunum modellerinin 1980-1990'lı yıllarda, somut anlamda hayata geçirilmesine öncelikle "Özel Sektör Finansman Girişimi" (PFI-Private Finance Initiative) ismiyle İngiltere'de önemli bir kamusal hizmet sunum aracı haline gelmeye başladığı alanda sıklıkla dile getirilmiştir (Güzelsarı, 2009: 43-44, Şahin ve Uysal, 2008: 7). Daha sonra bu model başarılı bulunan kesimlerce dikkate alınmış ve küresel anlamda yaygınlık kazanmıştır (Durucasu, Acar, 2015: 298). Fakat İngiltere'de gerçekleştirilen PFI uygulamalarının tam olarak KÖO/PPP olmadığı yönünde eleştiriler de mevcuttur. PFI bu eleştiride bir hizmet satın alma modeli olarak değerlendirilirken, KÖO/PPP uygulamalarının daha niteliksel anlamda kamu kesiminin sahip olduğu müdahale araçlarıyla ortaya konulan hizmetin dış pazarlara da açılıp genişlemesini sağlamak için özel sektör ve kamu kesimi arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi ile oluşturulduğu savunulmaktadır (Keşli: 2009: 7).

Her ne kadar tarihsel süreçte devlet tüzel kişiliği birtakım hizmet sunumunun tedarikinde özel sektör ile farklı yöntemlerde, değişen seviyelerde ilişki içerisine girmiş olsa da modern kamu özel ortaklıkları modellerinden anlaşılması gereken farklı bir durum söz konusudur. İdare kendi isteği ile kamusal hizmet alanlarını terk etmekte, fakat bu çekiliş tam anlamı ile gerçekleşmemektedir. Risk paylaşımı adı altında kamusal güç, hizmet sunucusu olacak özel sektör lehine aktif bir biçimde hem bir baskı hem de destek aracı olarak kullanılmaktadır. Bu durumun özellikle Yeni Kamu Yönetişimi (YKY) anlayışı ile yükselişe geçtiği kabul edilmektedir. Bu kabul beraberinde modern uygulamaları öncüllerinden ayırmaktadır. Bu ayrım ismen olmasa bile devletin hizmetin yapılışı sırasındaki konumlanışı açısından belirgindir.

Çalışma açısından diğer önemli bir tespit de bu farklılığın ne zamandan itibaren ve hangi değişikliklerle yaşanmaya başladığıdır. Bazı kamu hizmetlerinin sunumu veya tedarik edilmesi açısından ortaklık uygulamaların 19. yüzyıla kadar uzandığı bilinmektedir. Osmanlı imparatorluğu dönemine kadar uzanan bu uygulamalar içerik açısından bugünkü uygulamaların

niteliğine kavuşamayacak ölçüdedir. Dönem hakkında kısaca bilgi vermek gerekirse; öncelikle Osmanlı döneminde imtiyaz usulü uygulamaları, yenileşme hareketleriyle bağlantılı bir şekilde iç ve dış dinamiklerin etkisi izlenerek değerlendirilmesi gerektiği belirtilmelidir. Dönemin ilerici sayılan padişahları bu dönüşümde etkili rol almışlar ve Batı'nın etkisinin yanı sıra devletin içerisinde bulunduğu eksiklikler ve yoksulluklar modern kamu hizmetlerinin oluşumunda zemin hazırlamıştır (Örsten Esirgen, 2011: 937). Yani yönetimin yaşadığı finansman sıkıntısı özel sektörün varlığına ihtiyaç duymuştur. Ancak bir diğer önemli gerekçe de bugünkü tartışmalara benzer bir biçimde sermayenin kendisine yeni alanlar yaratma isteğidir. Bu doğrultuda imtiyaz uygulaması ile iş görme yönteminin, iç ve dış ülke politikası ile siyasi ve iktisadi tüm dinamiklerinin aynı anda bir araya gelmesiyle uygulanma şansı elde ettiği ve bugünkü uygulamalara benzer birtakım izler taşıdığı ifade edilebilir (Örsten Esirgen, 2011: 937).

Daha detaylı bir bilgi vermek gerekirse; özel finansmanın kamusal işlerde idarece kullanımının, Osmanlı İmparatorluğu dönemi içinde de dönemin gereklilikleri ve şartları dâhilinde devreye sokulduğu söylenebilir. Yap-işlet-devret formülü ile hazırlanmış ilk uygulama Sultan Abdülaziz tarafından 1870 yılında Fransız bir sermayedara verilmiştir (Arioğlu, Arioğlu, 1996: 250). Sözleşmenin konusu Karaköy-Pera arasında yer alan tünel yeraltı treni ulaşım sistemine ilişkindir. Fakat Fransız şirket bu anlaşma sonucu 42 yıllık bir imtiyaz elde etmesine karşın, çeşitli sebeplerden dolayı 1900 yılında imtiyaz süresi uzatılmamış ve nihayetinde de 1938 yılında Türkiye Cumhuriyeti devletince satın alınarak devletleştirilmiştir (Arioğlu, Arioğlu, 1996: 250).

Çalışmaya konu olan şekli ile KÖO uygulamaları ise 1980'li yıllardan itibaren Türkiye'de tartışılmaya çalışılmış ve ilk izleri görülmeye başlamıştır. Bu silsileyi gerek mevzuat üzerinden gerekse de uygulamalar üzerinden takip etmek mümkündür. Tekrar belirtmek gerekirse gerek sözleşmelerin niteliği, gerek hukuksal yapısı ve de yönetsel ile mali nitelikleri bakımından ayrışan bu uygulamalar içerisinde ilk örneklerle ise 1980 askeri darbesinden sonra rastlanmaya başladığı söylenebilir. İkinci paylaşım savaşı sonrası yıllarında, artık devlete atfedilen rolün değiştiği ve benimsenen ekolün arkasındaki felsefi güç olan neo-liberal devlet anlayışına uygun bir biçimde hareket edildiği belirtilebilir. Kamusal hizmet sunumlarında da yeni modeller benimsenmeye başlanmış ve özel sektör lehine alan genişletilmeye çalışılmıştır. Türkiye'de KÖO çatı kavramının alt uygulamalarından olan ve genellikle en çok tercih edilen yöntem olan yap-işlet-devret (YİD) modelinin, güncel anlamda ilk kullanımının 2016 -2017 yıllarında halen etkisini koruyan, 1984 yılında yapılması planlanan fakat dönemim koşulları içerisinde yapılamayan "Akkuyu Nükleer Enerji Santrali" projesi olduğu bilinmektedir (Arioğlu, Arioğlu, 1996: 250).

Özetlemek gerekirse; KÖO uygulama modelleri; kamu hizmeti sunumuna ilişkin kamu kesimi ile özel sektörün bir arada hareket etmesi olarak değerlendirilebilir. İlgili modellerin bütçe kısıtlaması ve buna bağlı olarak bütçe açığı ve artan altyapı maliyetlerinin birlikteliğinin zorunlu sonucu olarak ortaya çıktığı kabul edilir. Fakat bütçe sıkıntısı olmayan ülkelerin de bu sürecin içerisinde olması bu kabulün eksikliğini ortaya koymaktadır.* Klasik kamu alım ihaleleri ile özelleştirme arasında bir yerde konumlandırılabilen (Emek, 2009: 8) ortaklık faaliyetleri özel sektörün finansman desteği ile hizmetin esas sahibi kamu kesimi arasında sonuç odaklı bir tür iş birliği etkinliği olarak da tanımlanabilir. Kamu hizmeti, tanımı ve niteliği gereği piyasa koşullarından görece bağımsız birtakım özelliklere sahipken, özel sektör temsilcileri ise tamamen piyasa koşul ve şartlarında hareket etmektedir. Oysa kamu-özel ortaklığı modeli bir tür karma niteliğe sahiptir. Bu nitelik; ortaklıkları, özelleştirme ile klasik hizmet alımı arasında bir yerde tutan ana faktördür. KÖO, bir tür çatı kavram olma özelliği göstermektedir. Bu sebeple içerisinde birçok uygulama modeli oluşturulabilir. Bu çeşitlilik kamu ile özel sektör arasında yapılacak sözleşme modellerine esneklik kazandırmaktadır.

Kamu özel ortaklık uygulamaları bir tür sözleşme ürünü olduğundan kavram farklı uygulamalarda çok değişik biçimlerle de tanımlanmaktadır. Gerek Türkiye’de gerek uluslararası alanda, uygulama sözleşmeleri incelendiğinde kavramın çatı kavram olma niteliği daha net bir biçimde anlaşılabilir. Bünyesinde birden fazla alt modeli barındıran uygulama, aynı zamanda bu konuda kendisine de bir sınır koymamıştır. Bu yüzden şu an aktif olan modellerin yanına sözleşme ile yeni tipler yerleştirilebilir.

Devletin rolünün yeniden değerlendirilmesine değin vardırılabilen (Uğur ve Miynat, 2014: 34) kavram, özelleştirmenin bir türü (Kesgin, 2013: 68), eksik imtiyaz modeli (Karahanoğulları, 2011; 177) veya bir tür liberal politika aracı (Yalçın, 2014: 138) olarak da değerlendirilebilmiştir. Dahası, Hodge ve Greve (2007), KÖO uygulamaları için bir “mega kredi kartı” benzetmesi yapmışlardır (Clerck, 2012: 248; akt. Uğur ve Miynat, 2014: 23). Yapılan harcamalar için “şimdi al sonra öde” anlayışına göre hareket eden bu sistemin, sonraki hükümetler ve belediyeler açısından önceki yönetimden kalan sözleşme borçlarını ödemedi birtakım problemler ve darlıklar meydana getirebileceği de belirtilmiştir (Uğur, Miynat, 2014; 23). Ulus üstü düzeyde çok geniş bir düzlemde Kamu Özel Ortaklığı tartışıldığı kabul edilmesine rağmen; ilgili kavramın gerek kapsam ve içeriğine yönelik olarak bir uzlaşa gerek tanımsal

* Birleşik Arap Emirlikleri, Suudi Krallık ve diğer finansman konusunda bir problem yaşamayan petrol zengini ülkelerdeki KÖO uygulamalarının amacının maddi kaynak arayışı olmadığı belirtilebilir. Bu birlikteliğin esas sebebinin, kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde ve diğer yatırımlarda özel sektöre ortaya konulan işbirliğinin daha etkin sonuçlar vereceği inancı olduğu iddia edilmektedir (Uz, 2007: 1167).

açıdan ortak bir fikre varma konusunda başarısız olduğu alanda yapılmış çalışmalarda dile getirilmiştir (Yalçın, 2014: 143). *

Uluslararası finans çevrelerince ve küresel iktisadi örgütlerce de bu uygulama yakından takip edilmiştir. Kamu ile özelin modern ortaklık anlayışı doğrultusunda şekillenen kamu hizmeti sunum biçimleri tüm dünyada hızlı bir biçimde yaygınlaşmaya başlamıştır. Yayılmanın gerekçeleri arasında hükümetlerin, yerli ve yabancı varlıklı kesimlerinin, küresel çaplı finans kuruluşlarının yanısıra uluslarüstü siyasi organizasyonların uygulamalara arka çıkması, bu uygulamaları teşvik etmesi yer almıştır (Güzelsarı, 2009: 44). Özellikle; Avrupa Birliği (AB-EU), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (EİKT-OECD), Dünya Bankası (WB-DB) gibi oluşumlar KÖO modelini açıklamak ve niteliklerini ortaya koymak için çalışmalar yapmışlardır.

Dünya Bankası resmi internet sitesinde* modele ilişkin ayrı bir başlık açmış ve "özel sektörün altyapı hizmetlerine katılımı (Private Participation in Infrastructre- PPI) adını verdiği sistem hakkında kavramsal bilgilerin yanısıra değişik ülke uygulamaları üzerinden istatistiki bilgiler paylaşılmıştır. DB'ye göre KÖO; hükümetler için kamusal hizmet veya altyapı yatırımlarında özel sektör tecrübe ve kaynaklarının kullanıldığı bir tür mekanizmadır. Bu mekanizmanın en büyük özelliği, kamu kesimi ve özel sektör yetenek ve kaynaklarının sorumluluk ve risk konusunda birleştirilmesidir. Kurumun görüşüne göre kamu kesimi, ilgili sistemin benimsenmesi halinde özel sektör deneyimlerinden faydalanabilecek, ilaveten yine sistem sayesinde politika belirleme, planlama yapma ve denetleme gibi işlere yoğunlaşma fırsatını yakalayabilecektir.

OECD perspektifinden KÖO; kamunun hizmet alım amacının özel sektörün kâr amacı ile örtüştüğü, kamu ve özel sektör arasındaki uzun süreli anlaşmalardır.

OECD'nin KÖO alanında yayınladığı PPP isimli raporda da kamu hizmeti imtiyazının ve kamu özel ortaklıkları sunum modeli anlayışının farklı türden uygulamalar olduğu ayrıca belirtilmektedir (OECD, Public-Private Partnerships, 12; akt. Karasu, 2009: 82). Başlı başına bir tanımlama olmasa dahi OECD'nin bu çabası kamu özel ortaklıklarının klasik hizmet sunma biçimlerinden farklı bir yerde durduğunu göstermektedir.

Standard and Poor's (S&P) ise, KÖO'yu bir ilişki yöntemi olarak tanımlamaya çalışırken; bu ilişki süresinin orta ve uzun vadeli olduğunu vurgulamıştır. Tanımından hareketle temel amacın istenen siyasal çıktıların elde edilmesi olduğu ve doğrultuda özel sektörün ve kamu kesiminin ortaya koyacakları yetenekler, tecrübeler ve finansmanın paylaşımının benimsenmesi usulü olduğu belirtilebilir (Standard&Poors PPP Credit Survey, 2005 ve ppiaf.org, 3).

**"Kör adamlar ve fil" hikâyesini andıran bu durumda; her disiplin konuyu kendi el yordamı ile tanımlamış, bazı ortak noktalar yakalanabilmiş, fakat aslında hiçbirisi tek başına bütünü kavrayamamış ya da tek bir tanım üzerinde uzlaşamamıştır.*

** <http://www.ppi.worldbank>*

Avrupa Birliği; KÖO'nun ne olduğunu anlamak adına ve birlik hukuki yapısının bu sistem için uygun olup olmadığının tartışmasını yapmak için "Yeşil Kitap" (Green Paper) isimli bir çalışma yapmıştır (Green Paper On Public-Private Partnerships And Community Law On Public Contracts And Concessions, 2004: 3). Buna göre; KÖO; kamu ile özel sektör arasında altyapı hizmetlerinin finansmanı, yapımı, yenilenmesi, işletilmesi ve bakımı ile hizmetlerin sunulmasına ilişkin olarak gerçekleştirilen bir ortaklık yöntemidir. Altyapı hizmetlerinin finansmanı üzerine odaklanmış bir tanım gibi görünse de; AB; yapım, yenilenme ve işletme faaliyetleri ile aslında hizmetin sunum modelinin tamamen özel sektörün eline geçtiğini kabul etmektedir. Bu çalışma ile iki farklı KÖO tipi (sözleşme ve kurumsal KÖO tipi) benimseyen AB, ilgili modeli kimikleştirmeye çalışmıştır. KÖO uygulamalarının; ortaklar arasındaki ilişkinin süresi, projeyi finanse etme yöntemi; hedeflerin, tasarımın, tamamlanmanın, uygulanmasının ve finansmanın tanımlanmasında ortakların rolü ve risk dağılımı üzerine karakterize edildiğini belirtmektedir. Sayılan özellikler aslında KÖO çatı uygulaması altında yer alan, modern sayılabilecek hizmet sunma alternatiflerinin neden ve hangi kısıtlarla klasik modellerden ayrıldığının da bir tespittir. Çünkü KÖO uygulamalarının dört temel ayırt edici özelliğinden bahsedilmiştir. Bunların ilki, kamu kesimi ile özel sektör arasında hizmete ilişkin projelerin yapımı veya hizmetin doğrudan sunumuna ilişkin kararlaştırılan sözleşme süreleridir. Artık kamu ile özel olanın ilişkisi anlık ya da geçici değil, orta ve uzun vadeli ilişki biçimindedir. Klasik kamu özel birlikteliğinden, KÖO uygulamaları bu noktada ayrılabilir. Diğer taraftan KÖO bir tür proje finansman yöntemidir. Devletin kasasından para çıkmadan bir kamusal hizmet sunumu söylemi bu çerçevede geliştirilmiştir. AB; üçüncü karakteristik özellik olarak özel sektörün, hizmetin hemen hemen her aşamasında aktif bir biçimde rol almasını göstermektedir. Bu rol alma kimi durumlarda devletin rolünü alma olarak yorumlanabilecek seviyelere ulaşabilmektedir. Son kısıt ise modern KÖO uygulamalarını geçmiş uygulamalardan ayıran ve teknik ifade olan "risk paylaşımı" kavramıdır. Özellikle geçmiş dönem "imtiyaz" uygulamaları ile benzetilen güncel KÖO uygulamaları bu açıdan tamamen farklı bir konumda yer almaktadır (Green Paper, 2004: 3).

Kasım 2012 yılında yayınlanmış olan Kalkınma Bakanlığı (KB) raporunda ise ilgili model adlandırılmaya çalışılırken yine birçok tanımda olduğu gibi ortaklık yerine işbirliği kavramı tercih edilmiştir. Bu tanımda kamu özel işbirliği (KÖİ) bir sözleşmeye dayalı olarak gerçekleştirilen yatırım ve hizmetlerdir. Şöyle ki bu yatırım ve hizmetlerin doğal olarak bünyesinde barındırmış olduğu projenin kendisine ilişkin maliyetin, hizmetin sunumu ve sonrasında ortaya çıkabilecek olan risklerin, sunum sırasında elde edilen gelirlerin de dâhil olmak üzere özel sektör ve kamu kesimi arasında her konuda ortaklık oluşturulması yoluyla gerçekleştirilmesidir (KB, 2012: 6).

Yaklaşımlar ve uygulamaların tümünden yola çıkarak, KÖO uygulama modellerine ilişkin tek bir tanım yapma çabası içerisine girmek indirgemeci bir anlayışa yol açabileceği gibi, ilgili kavramın salt bir çatı terim olduğunu kabullenmek de bu genişlik içerisinde kavram belirsizliğine yol açabilecektir. Sosyal bilimler alanında sıklıkla yaşanmakta olan kavram kargaşası da göz önünde bulundurulduğunda KÖO sunum modellerine ilişkin böylesi bir durum şaşırtıcı olmamıştır. Kavram kargaşası bu noktada uygulamaların özünü göz ardı edeceğinden, tartışmanın boyutunu KÖO uygulamalarının içeriğine yöneltmek alana ilgi duyanlar açısından daha faydalı bir hareket olacaktır (Keşli, 2009: 6). Burada üzerinde durulması gereken en önemli kısım dönemin hâkim anlayışı olan esneklik vurgusunun bir çeşit kamu hizmeti sunum biçimi olarak kabul edilen KÖO modelinin kavramsallaştırılmasında ne ölçüde etkili olduğu gerçeğidir. Başka bir ifadeyle, ilgili tartışmanın, KÖO tanımlamasına ilişkin bu çeşitliliğin *“esneklik anlayışının kavramsal yansıması”** olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceğidir.

2.1.3. Kamu-Özel Çatı Kavramının Diğer Modellerden Farkı

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, KÖO uygulama anlamında tek formda göze çarpan yeknesak bir model değildir. KÖO belirsizlik eleştirisi yapılabilecek seviyede bir çatı kavram veya şemsiye (üst başlık) (Güzelsarı, 2009: 44) kavramdır. Bünyesinde onlarca uygulama modeli geliştirilebilir. Bu yüzden doğrudan doğruya özelleştirme ya da imtiyaz modeli ile karşılaştırılması tartışmalıdır. Burada yapılan ise kamu özel ortaklığının kodlarından yola çıkarak ve somut görünümlerini oluşturan yap-işlet-devret (YİD), yap-kirala (YK) gibi modellerin genel özelliklerini ve ortak noktalarını yakalayarak, KÖO sunum modellerinin imtiyaz ya da özelleştirme uygulamasından farklı bir karaktere sahip olup olmadığını ortaya koymaktır.

KÖO sözleşmeleri oluşturulurken kendine özgü aşamalardan geçmek zorundadır. Tablo: 2. 1. temel safhaları göstermektedir.

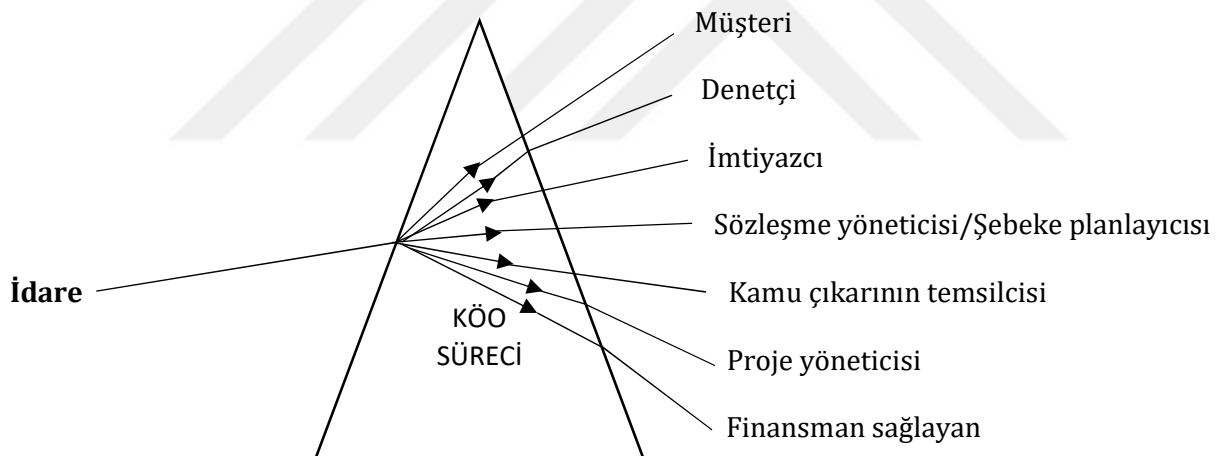
* *Esnekliğin kavramsal yansımasından kastedilen belirsizliğin bilinçli tercihidir. Bir şeyin ne olduğunun tespiti aynı zamanda onun başkaca bir şey olmadığını da tespitidir. Kurallar ve kısıtlamalar ise belirli nesneler için mümkündür. KÖO kavramının tam olarak tanımlanamaması aynı zamanda onun istenilen durumlarda belirli kategorilerin dışında olduğunu savunmayı kolaylaştırır.*

Tablo: 2. 1. KÖO Temel Safhalar (Grimsey ve Lewis, 2004: 85; akt. Şahin ve Uysal, 2008: 22)

Safha	Temel Görevler	Hükümetin Rolü
Hizmet ihtiyaçlarını tanımlama	-Hizmet ihtiyaçlarını tanımlama -Çıktıları saptama -Şebeke etkileri, koridor planlamayı dikkate alma -İnovasyona olanak tanıma	-Müşteri -Şebeke planlayıcısı
Değer biçme	-Farklı alternatifleri inceleme -Finansal sonuçları, riskleri ve diğer etkileri hesaplama	-Şebeke planlayıcısı -Çevre koruyucusu -Kamu çıkarının temsilcisi
Olurluk incelemesi	-Riskler ve maliyetleri sayısallaştırıp net faydayı tespit etme -Fayda maliyet analizi -Finansman ve proje onayı alma	-Şebeke planlayıcısı -Finansman sağlayan
Proje geliştirme	-Proje kaynaklarını bir araya getirme (yönetim kurulu, proje direktörü, tedarik takımı) -Proje planı oluşturma	-Proje yöneticisi
İhale süreci	-İlgililere davette bulunup konuyla ilgili açıklama yapma -Cevapları değerlendirme ve adayların son listesini hazırlama	-İmtiyaz veren
Proje sonucunu gözden geçirme	-Paranın karşılığı ve siyasi amacın başarısını teyit etme	-Şebeke planlayıcısı -Kamu çıkarının temsilcisi
Son pazarlık	-Pazarlık çerçevesi ve takımı oluşturma -Doğruluğu gözden geçirme -Sözleşmeyi yürürlüğe koyma -Finansal çözüm	-Finansman sağlayan -İmtiyaz veren
Sözleşme Yönetimi	-Sözleşme yönetim takımına teslim etme -Yönetim sorumluluklarını düzenleme -Proje teslimini sonuçlandırma -Sözleşmeye yönelik değişiklikleri ele alma -Hizmet çıktılarını izleyip denetleme -Sözleşmenin bütünlüğünü koruyup sürdürme	-Denetçi -Müfettiş/Yönetici -Sözleşme yöneticisi

Tablo: 2. 1. KÖO sözleşmelerinin ne denli karmaşık ve çok aşamalı olduğunu göstermektedir. Sekiz aşamalı bu ayırım tespitinde bulunan Grimsey ve Lewis; KÖO uygulamalarını, diğer modellerden ayırmakta ve altyapı yatırım, tedarik ve finansmanında yaygınlaşan bir devrim olarak görmektedirler. Tablo: 1. 1.'den de anlaşılacağı üzere KÖO sürecinde idare yeri geldiğinde müşteri, yeri geldiğinde şebeke planlayıcısı, imtiyaz veren, kamu çıkarının temsilcisi, denetçi/müfettiş olabilmektedir. Bu durum fizik yasalarında yer verilen "prizma spektrum"¹ olayına benzemektedir. Sözleşme projesine giren idare görevlerinde ve konumlanışında meydana gelen çeşitlenme sebebiyle adeta "rol spektrumu" yaşamaktadır.

Şekil: 2. 1. Rol spektrumu oluşumunu betimlemektedir. KÖO süreci sonunda idare klasik usullerden farklılaşarak kamusal hizmet sunumu gerçekleştirmek adına süreç içerisinde ortaklık ilişkisinin sonucunda çok farklı uçlarda rolleri benimsemek durumunda kalmaktadır. Bu süreç aynı zamanda yönetsel zorlukları da içerisinde barındırır. Projenin ilk aşamasında hizmet ihtiyaçlarını belirleme görevinde “müşteri” rolü üstlenen idare; son aşamada sözleşmenin bütünlüğünü koruyup sürdürme görevinde ise denetçi ve sözleşme yöneticisi olabilmektedir.



Şekil: 2. 1. KÖO Süreci ile İdarenin Rol Spektrumu

* 1666 yılında Newton tarafından bulunduğuna inanılan, beyaz ışığın uygun bir ortamda prizma içinden geçirilerek yedi farklı renge ayrılması durumudur. Renk tayfı ismiyle de anılır.

2.1.3.1. Özelleştirme ve KÖO İlişkisi

Özelleştirme; KÖO modellerine en yakın kavramlardan bir tanesi olsa da süreç içerisinde uygulamalar dikkate alındığında her iki modelin de net bir biçimde gözlemlenebilecek birbirlerinden ayrı prensiplere sahip oldukları belirtilebilir.

Özelleştirme kavramının ilk kez Peter F. Drucker tarafından, “The Age of Discountinuity” isimli eserde (1969) “reprivatization” şeklinde kullanıldığı; daha sonra kavramın “privatization” yazımı ile Robert W. Poole tarafından “Reason Foundation” adlı çalışmada (1976) dile getirildiği belirtilmiştir (Yavilioğlu, Delice, 2010: 15). Özelleştirme modeli, kökleri Adam Smith’e kadar uzandığı kabul edilen (Yavuziğit, 1999: 122-123) bir yöntem olmakla birlikte, 1929 krizi ile yükselen Keynesyen iktisat anlayışının başarısızlığı ya da görevini sonlandırdığı eleştirilerine paralel bir biçimde yükselen neo-liberal politikalar (monetarizm, kamu tercihi teorisi, rasyonel beklentiler teorisi) eşliğinde kendisini hissettirmeye başlamıştır. Bu modelin uygulamadaki öncülüğünün İngiltere tarafından gerçekleştirildiği kabul edilebilir (Türk, 2014: 4). Buna göre özelleştirme; devlet mülkiyetinde olan kuruluşların değişik şekillerde özel girişimcilere, tamamının veya ilgili kuruluşun bir kısmının satılması yöntemi olarak tanımlanabilir (Yavuziğit, 1999: 126).

Özelleştirme uygulamaları geçerlilik savlarını “hantal kamu bürokrasisi” söylemi üzerinde yükseltmiştir. Kamunun ekonomik alandaki varlığının tartışılması sonucu bu alanda kamu açısından bir dışlanma söz konusu olmuştur. Bu sebeple özelleştirme; etkinlik, verimlilik temelinde kamunun tümünden dışlanması gerektiği konusunda itici güç oluşturmuştur. Yani “kamu ile birlikte” değil, “kamusuzluk” söylemi esastır.

Alanda; KÖO uygulamasını ya da sözleşmelerini, özelleştirme uygulamasının bir tür devamı*, yeni bir boyutu ya da özelleştirmenin olumsuz yönlerini gizlemekle birlikte kavramın olumsuz anlamından uzaklaşmak adına kullanılmış bir yöntem olduğunu belirtenler de vardır (Karasu, 2009: 80; Yalçın, 2014: 134**). Her ne kadar özelleştirme uygulaması ile KÖO uygulamaları birbiri ile ilişkilendirilse de gerek amaçsal yönden gerekse de uygulama yöntemi ve tabi olunan hukuki rejim açısından iki yöntem birbirinden tamamen farklıdır ve her ikisi de kendine has özelliklere sahiptir (Keşli, 2009: 10). Yine özelleştirme faaliyeti ile özel sektör hizmet-mal üreticilerinin daha az maliyetle ürün ve hizmet sağladıkları ve bu amaçla kamu sektöründe daralma söylemleri ön planda yer alırken; KÖO uygulamalarında rekabet yerine işbirliği ve risk paylaşımından bahsedilmektedir (Güzelsarı, 2009: 58).

* “PPP, gelecekte yapılacak kamu yatırımlarının bugünden özelleştirilmesidir.” Bu tanım Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB)’nin 2009-2013 stratejik planında yer almaktadır. (ÖİB Stratejik rapor 2009-2013: 22-23)

** Yalçın 2014 yılındaki eserinde KÖİ (Kamu Özel İşbirliği) için; ...“kamusal mülkiyeti tamamen özel sektöre devretmeden kamusal faaliyetlere özel sektörü dâhil etme”... İfadesini kullanmıştır

Bu konuda karşılaştırmalı analiz yapılırken kavramsal çelişkilerden çok işleyişin içeriğine odaklanmak ve uygulamaların kimliğini oluşturan ve onları karakterize eden yönleri saptama üzerinde yoğunlaşmak gereklidir. Aksi durumlarda salt teknik ve şekilci yaklaşmak kritik öneme sahip noktaların gözden kaçmasına neden olabilecektir.

Kamu özel ortaklıklarına konu olan sözleşmelerin içeriği çoğunlukla birer kamu hizmetine ilişkindir. Ne şekilde yerine getirilirse getirilsin, mevcut hizmetlerin kamusal olma niteliği sürmektedir. Benzer bir biçimde, özelleştirmeden tamamen farklı bir şekilde devlet yapılanması, başka bir deyişle idare; gerek sözleşme aşamasında gerekse de sözleşme süresi boyunca hemen hemen her aşamada aktif bir biçimde uygulamanın gerçekleştirilmesi adına kamu gücünden istifade ederek “etkin” bir tutum sergilemektedir. Siyasi organların hizmeti tümüyle ve şartsız bir biçimde piyasaya terk etmesi bu açıdan bakıldığında pek de mümkün görünmemektedir. “Risk paylaşımı” adlandırılması uygulama sürecini özetler niteliktedir.

Hizmetin koşulsuz şartsız piyasaya devredilmediği ve yine kamu idaresinin “ortaklık” amaçları doğrultusunda kullanılacağı ve hizmetlerin kamu hizmeti niteliğini koruması ile buna istinaden hizmet ilkeleri gereği hizmetin sürekliliğini kesintiye uğratabilecek durumları göz önünde bulundurarak elinde tutmuş olduğu araçlar (denetim, müdahale, iptal, fiyat belirleme) özelleştirmeden farklı bir uygulamanın olduğunu hissettirmektedir. KÖO uygulamasının bu özellikleri göz önünde bulundurulduğunda onun özelleştirmeden farklı olduğu düşünülmelidir. Salt dönüştürücü etki bakımından veya özel hukuk rejiminin ağırlığı bakımından ele alındığında, KÖO modelleri özelleştirme uygulamaları ile benzerdir (Karasu, 2009: 80), fakat bu benzerlik düşünsel açıdan özelleştirme ve KÖO modellerinin farkını gölgeleyecek düzeyde değildir. KÖO uygulamalarında; idarenin hizmetten tamamen kopmadığı, risk paylaşımının olduğu, idarenin yeri geldiğinde kiracı pozisyonuna geçtiği ve duruma göre yükleniciye müşteri garantisi sunduğu bir yapılanma hâkimdir. Bu konuda Tablo: 2. 2.’ de karşılaştırma yaparak iki kavramın ilişkisi ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

Tablo: 2. 2. Özelleştirme Faaliyeti ile KÖO Uygulamaları Arasındaki İlişki

ÖZELLEŞTİRME FAALİYETİ	KÖO UYGULAMALARI
İdare Hizmetten Tümüyle Çekilir	İdare Hizmetten Tamamen Ayrılmaz
Risk Paylaşımı Yoktur	Risk Paylaşımı Vardır
Satım İşlemi Vardır	Hizmet Alımı Ve Kiralama Vardır
KİT'lere İlişkindir	Temel Kamu Hizmetlerine İlişkindir
Temel Amaç Maddi Kaynak Yaratmaktır	Temel Amaç Hizmeti Finanse Etmektir
Müşteri Garantisi Yoktur (Tekel Durumu Hariç)	Müşteri Garantisi Vardır (İdare Tarafından Ödenir)

Tablo: 2. 2.'de de belirtildiği üzere KÖO uygulamalarında ulusal varlıklar veya kamu mallarının mülkiyeti özel sektör kuruluşuna ya hiç devredilmemekte veya sözleşme ile belirlenen sürelerin sonunda hizmet ile ilgili kamu kesimine iadesi öngörülmektedir. Uygulama sürecinde de devletin hizmeti gören kesimlerin üzerinde eksiksiz bir şekilde otoriteye sahip olmaya devam ettiği kabul edilmektedir (Sarıs, 2007: 200). Sonuç olarak KÖO uygulaması söz konusu olduğunda sözleşmeye konu olan kamusal varlıkların devrinin özel sektör lehine kalıcı olarak gerçekleştirilmemesi en temel farklılıklardan birisi olarak değerlendirilebilir.

2.1.3.2. İmtiyaz ve KÖO İlişkisi

İmtiyaz kelimesi Arapça bir kavram olup temyiz ile aynı kökten gelmektedir. Temyiz hukuk dilinde de sıkça kullanılmakta ve ayırt etme manasına gelmektedir. İmtiyaz ise "ayrıcalık tanıma" anlamındadır. Osmanlıca dilinde ise üç farklı şekilde kullanılan kavram şu anlamlara karşılık gelmektedir. Kavramın ilk anlamı, diğerlerinden farklı olmak iken, ikincisi resmi veya hususi izin şeklindedir. Kavramın son kullanım hali ise masraflı ve mesuliyetli bir işin başkaları yapmamak üzere bir şahıs veya şirket yahut da bir heyete tahsis edilmesi şeklinde tanımlanmıştır (<http://www.luggat.com/0/imtiyaz/1>). Kelimenin kökeninden de anlaşılacağı üzere, imtiyaz söz konusu olduğunda mutlak egemenlik yetkisini elinde bulunduran idare tarafından verilmiş bir özel statüden bahsedildiğini anlamak gerekir. Bu ayrıcalık sınırsız ve sorumsuz bir ayrıcalık olmayıp kamu hizmeti faaliyetinde bulunmak için verilmiş bir izindir ve eylem nihai olarak kamu yararını sağlamaya yöneliktir.

Kamu hizmeti imtiyazı bir kamusal hizmet sunum usulüdür ki bu yöntem; bir akit doğrultusunda herhangi bir özel hukuk kişisi ile kamu hukuku kişisi olan idari birimin, vatandaşlardan/kullanıcılardan elde edeceği gelir ile kar-zararı kendi hesabına dâhil edilerek bir kamu hizmetinin kurulup işletilmesini içerir (Gözler, 2010: 559). Bu tarzla; idare, “imtiyazı veren” olurken hizmeti gören özel kişi imtiyazcı (imtiyaz sahibi) olarak anılmaktadır (Günday, 2004: 307).

Danıştay (1. Dairesi) ise 1992 tarihli bir kararında (K: 1992/294, E: 1992/232) imtiyazı şu şekilde tanımlamıştır (Danıştay Dergisi (DD), Sa. 87, s. 37 aktaran Beydoğan, 2011: 113):

İdarenin gerçek ve genel olarak sermaye şirketi olan bir tüzel kişiyle yaptığı bir sözleşmeyle, bir kamu hizmetinin belirli ve uzun bir süre içinde kurulması ve işletilmesinin karşılığında hizmetten yararlananlardan ücret ya da bedel alınmak ve giderleriyle kar ve zararı (risk) özel girişimciye ait olmak üzere idarenin kendi buyruğu ve sorumluluğu altında sağladığı bir yönetim biçimi.

Yine Danıştay’a göre bir sözleşmenin imtiyaz olması için öncelikli olarak sözleşme konusu işin bir “*kamu hizmeti*” ve bu işin aynı zamanda bir “*idari sözleşme*” olması gerekmektedir. İkinci olarak bu modelde tahsil hakkı saklı kalmak üzere “*kar-zarar özel işletmeciyeye aittir*”. Üçüncül olarak “*kullanıcılardan alınacak ücretler esasları kanunla*” belirlenir. Son olarak ise imtiyaz belirli bir süre için ve genellikle uzun dönemli verilir (Danıştay 10. Dairesinin 29.04.1993 tarih ve E. 1991/1, 1993/ 1752 sayılı kararı; Dönmez, 1998: 56-57).

Modern anlamda KÖO uygulama modelleri incelendiğinde ise sözleşmelerin birer özel hukuk sözleşmesi olması ile beraber adli yargının konusu olması ve tahkim yolunun açık olması çeşitli denetim türlerine sahip olmaları bakımından imtiyaz modelinden ayrılmaktadır. 1999 anayasa değişiklikleri ile bu alanlarda imtiyazın önü açılmak istenmiştir. Hâlbuki imtiyaz uygulamalarının en temel özelliklerinden bir tanesinin yapılan sözleşmenin niteliğine ilişkin olarak özel hukuk kişisi ile idare arasında yapılan akdin bir idari akit olduğu belirtilmiştir. Bununla beraber imtiyaz uygulamalarının ayırt edici özelliklerinden bir tanesi de idare ile özel hukuk kişisi arasında yapılan akdin bir gereği olarak belirli standartlarda hizmet sunma yükümlülüğü altında olan yüklenicinin (imtiyaz verilen), kamu hizmetinin temel ilkelerini ihlal etmemek kaydı ile faaliyette bulunmasıdır. Kendi nam ve hesabına çalışırken tüm bu yükümlülükler altında kar-zarar imtiyazcının kendisine aittir. Oysa kamu-özel ortaklıkları uygulamalarının birçoğunda aktif risk paylaşımı ve tüketim veya müşteri garantisi söz konusu olabilmektedir.

KÖO uygulamaları ile imtiyaz usulünün birbirinden farklı kamusal hizmet görme biçimleri olduğu daha evvel dile getirilmiştir (OECD, Public-Private Partnerships, s. 12). Geniş açıdan bakıldığında KÖO sunum modellerinin aslında bir çeşit kamu hizmeti imtiyazı olduğu söylenebilir. Fakat iki uygulama da göz önüne alındığında gerek tabi olunan hukuki rejim gerek

akçal düzenlemeler, işin gerektirdiği örgütlenme biçimi ile en önemlisi olduğunu düşündüğümüz “risk paylaşımı” konularının, KÖO sunum modellerini imtiyazdan farklılaştıran bazı önemli kıstaslar olduğu ileri sürülmektedir (Karasu, 2009: 82).

Alanda yapılan çalışmalarda imtiyaz modelinin, modern anlamda kamu-özel ortaklığı çatı başlığı altında gösterilmesi salt şekilci bir yaklaşımdan kaynaklanmaktadır. İmtiyazın kendi içerisinde bir işbirliği barındırdığı gerçeğine rağmen, kavramların ruhu birbirinden oldukça farklıdır. Ek olarak; gerek T.C. 1982 Anayasasının 155. Maddesinde, gerek 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 23. Maddesinde belirtildiği üzere; söz konusu kamu hizmetine ilişkin hizmet sözleşmesi eğer bir imtiyaz sözleşmesi ise bu konuda Danıştay görüşü alınması zorunludur (Günday, 2004: 309).

T.C. 1982 Anayasası üçüncü bölüm “Yargı” başlığı altında, Yüksek Mahkemeler bölümünde, 155. madde imtiyaza ilişkin bahsi geçen madde metninin ikinci fıkrasında ve 2575 sayılı kanun metninde Danıştay şu şekilde görevlendirilmiştir:

155. Madde: (Değişik: 13/8/1999- 4446/3 Md.) Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idarî uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.

23. Madde: (Değişik: 18.12.1999 – 4492/1 Md.) Tüzük tasarılarını inceler; kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında düşüncesini bildirir.

Oysa kamu özel ortaklığı modeli ile gerçekleştirilen projeler için böylesi bir bağlayıcılık yoktur. Kaldı ki imtiyaz usulü ile iş görmek için Türk Anonim şirketi olma zorunluluğu da söz konusudur.

İmtiyaz modeline ilişkin düzenleyici kanun 1910 tarihli Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun hükmüdür* (Gözler, 2010: 561). Kanun metninin ilk haline göre imtiyaz verme belirli sınırlamalara tabi tutulmuş ve tek yetkili olarak Bakanlar Kurulu (Heyet-i Vükela) memur kılınmıştır. 1924 Anayasasından itibaren Danıştay’ın imtiyaz uygulamaları hakkında düzenlenen yetkileri sırasıyla görüş bildirme (1924), inceleme (1961) ve düşüncesini bildirmek (1982 son hali) şeklinde düzenlenmiştir.

Sözleşme hükümleri ile kamusal hizmet ilkeleri arasındaki ilişkiye benzer bir durum imtiyaz ve KÖO uygulamaları için geçerlidir. Tablo: 2. 3. İmtiyaz modeli ile KÖO kamusal hizmet sunum modelleri arasındaki ilişkinin daha net anlaşılması adına hazırlanmıştır.

* “Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun” Kabul Tarihi: 10 Haziran 1326 Yayımlandığı Takvimi Vakayi: Tarih: 24 Haziran 1326 Sayı: 576 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 2 Cilt: 2 Sayfa: 362 (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/0.1.6.pdf>)

Tablo: 2. 3. İmtiyaz Modelleri ile KÖO Uygulamaları Arasındaki İlişki

İMTİYAZ MODELİ	KÖO UYGULAMALARI
Sözleşme Türk Anonim Şirketi (Gerçek veya Tüzel Kişilerce) ile Yapılabilir	Herhangi Bir Sermaye Grubu ya da Ortak Girişim İle Olabilir
Kar-Zarar İmtiyazcıya Aittir	Kar-Zarar İdare ve Özel İşletmeci Arasında Dağıtılır
Risk Paylaşımı Yoktur (Öngörülemezlik, Fedüprens (Fait Du Prince) Hariç)	Risk paylaşımı vardır
Esasen İdari Sözleşmedir (1999 Anayasa Değişikliği 47. Madde değişikliği ile esnetilmiştir)	Genellikle Özel Hukuk Sözleşmesidir
Esasen İdari Yargının Konusudur	Adli Yargının veya Tahkimin Konusu Olabilir
Tekel Durumu Söz Konusu Olabilir, Müşteri Garantisi Anlayışının Niteliği Farklıdır	Müşteri Garantisi Vardır (Söz Konusu Hizmet Kullanılmasa Dahi Borç Doğar)
DİK ve KİK Bağlayıcıdır	Kamu İhale Kanunu (KİK) ve Devlet İhale Kanunu'na (DİK) Tabi Olmayabilir* (İstisnalar Söz Konusu Olabilir)
1982 T.C. Anayasasına (155. madde) Göre Danıştay İki Ay İçinde Görüş Bildirir (Danıştay Kanunu 23/d)	Danıştay'a Sunma ve Onun Görüşünü Alma Kapsamı Dışında Tutulabilir
İmtiyaz Sahibi Elde Ettiği Bu Görevi Bizzat Yerine Getirmelidir	KÖO ile İhaleyi Alan Şirket Bu İşleri Sözleşme Hükümlerine Bağlı Kalarak Alt İşverenlere Devredebilir

İmtiyaz uygulamasında esasen rakipsiz iş görme söz konusudur** (Beydoğan, 2011: 119). Fakat KÖO uygulamalarında söz konusu olan müşteri garantisi anlayışı ile nitelik farkı vardır. KÖO hizmet modelinde hizmetin kullanıcıları söz konusu kamu hizmetinden hiç istifade etmeseler dahi idare üzerinde borç doğarken diğerinde böyle bir durum söz konusu değildir.

2.1.4. Kamu-Özel Ortaklık Modellerinin Somut Görünümü: Uygulama Modelleri

Kamu özel ortaklık uygulamaları; yapılmış olan projelerin niteliğine ve içeriğine, kamu kesimi ile özel sektörün katılım seviyelerine göre ve tarafların üstlendikleri riskin dağılımına bağlı olarak çok değişik şekil ve isimlerde vücut bulabilir (Durucasu, Acar, 2015: 299). KÖO modellerinin başlıca uygulamaları arasında; yap- işlet-devret (YİD), yap-kirala (YK), yap-işlet

* 5396 Sayılı 03.07.2005 tarihli; "Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun" maddesinin altıncı ve yedinci fıkralarında bu metinlere dayanılarak yapılan sözleşmelere ilişkin bazı muafiyetler getirilmiştir. Altıncı fıkra damga vergisi ve harçlar kanununa ilişkin muafiyetler getirirken, yedinci fıkra, bu maddeye göre yapılacak işlemlerin KİK ve DİK mevzuatına tabi olmayacağını belirtmiştir.

** İmtiyaz uygulamasında her zaman tekel durumu oluşmayabilir. Ör: Telekomünikasyon ayrıcalıkları

(Yİ), işletme hakkı devri (İHD), yap-kirala-devret (YKD) ve yönetim anlaşmaları, yap kirala işlet devret, tasarla yap finanse et işlet, ortak girişimler (joint venture), kısmi özelleştirme, tasarla yap modelleri örnek gösterilebilir (Durucasu, Acar, 2015: 299). Bununla beraber işletme-bakım, geliştir-işlet, ek yatırım yap-tüm tesisi işlet-ek yatırıma sahip ol, yap-devret-işlet, yap-işlet-sahip ol-devret, menkul kıymetleştirme gibi yöntemler de alanda dile getirilmiştir (Güzelsarı, 2009: 52-53).

İlgili tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere KÖO, bünyesinde birden çok alt uygulama ve modeli barındırmaktadır. Kuşkusuz KÖO modellerinin bir listesini yapmak mümkündür fakat çerçeve sadece somut sözleşmelerin çapı ile sınırlı tutulamaz. Belirli şartlar dâhilinde sözleşme serbestisi mantığı ile idare ve özel kesim arasında çok çeşitli uygulama modellerinin oluşturulduğu veya istenildiği takdirde oluşturulabileceği gözlemlenmektedir.

Türkiye örneği göz önünde bulundurulduğunda yap-işlet-devret, işletme hakkı devri ve yap-kirala-devret modellerinin ön planda olduğu göze çapmaktadır.

Konu ile ilgili Dünya Bankası (DB) ve EPEC (European Public Private Partnership Expertise Center) önemli veriler paylaşmışlardır(ppi.worldbank.org, 2015: 1):

Türkiye’de kabaran yatırımlardan dolayı PPI yatırımları 2014 ile aynı seviyeyi yakalamış durumdadır. Türkiye için 2015 yılı, küresel ölçekte yatırım değerinin %40’ına karşılık gelen ve yedi proje ile toplamda 44,7 milyar dolara ulaşan yatırımlar ile müthiş bir yıl sayılabilir. Türkiye’deki bu taahhütlerin en büyük payını oluşturan ise (İGA) İstanbul Yeni Havalimanıdır. 29,1 milyar dolarlık imtiyaz ücreti (consession fee) de dâhil edilerek, toplamda 35,6 milyar dolar ile bu proje PPI veri tabanına girmiş en büyük projedir.*

Yukarıda bahsi geçen ve Türkiye’nin gündemini de sıklıkla meşgul eden üçüncü havalimanı projesi görüldüğü üzere küresel ölçekli gelmiş geçmiş en büyük parasal değere ulaşan

KÖO modeli ile yapımı gerçekleştirilen bir yatırımdır. Projenin tek başına ne denli büyük olduğu ismi geçen raporda şu ifadelerle dile getirilmiştir: (ppi.worldbank.org, 2015: 2)

2015’te özel sektörün altyapı projeleri toplam 111,6 milyar dolar ile 2014 yılı ile eşit olsa da son 5 yılın ortalama değerinden %5 daha düşüktür. Yatırımların büyük bir parçası tek başına bir proje; Türkiye’nin İstanbul Grand Airport (İGA) Havalimanı projesidir, bu proje olmadan yatırımlar bir önceki yıla göre %26 daha düşük olurdu ve toplam değeri 82,5 milyar dolar olurdu.

* Dünya Bankası resmi internet sayfası veri tabanı ile ulaşılabilecek bir çalışma raporu hazırlanmıştır. Private Participation in Infrastructure (Altyapı Hizmetlerine Özel Sektörün Katılımı-PPI) Database http://ppi.worldbank.org/resources/ppi_methodology.aspx

Tablo: 2. 4. 2015 yılı temel alınarak önceki beş yılın değerleri ile yapılan kıyaslamalar ile en fazla yatırım yapan gelişmekte olan ülkelerin rakamsal değerlerini vermektedir.

Tablo: 2. 4. 2015 Yılında Hızlı Gelişmekte Olan Ülkeler İçerisinde Küresel En Yüksek Toplam 10 Yatırım (Total Global Investment In Top 10 Emdes In 2015, Excluding Brazil, China & India, ppi.worldbank.org, 2015: 3)

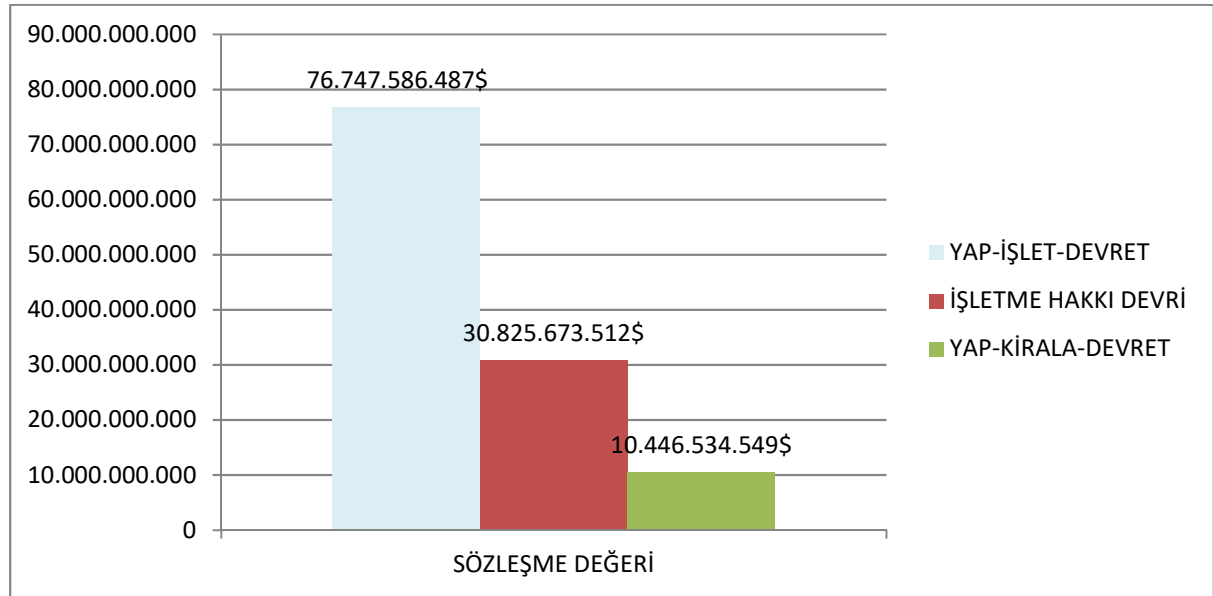
	Son 5 Yılın Yatırım Değeri 5-Year Average Investment (US\$ millions)	2015 Yılı Yatırımları (Investment(US\$ millions))	5 Yılda Ortalama Değişim (%) (Change from 5-Year Average (%))
Türkiye (Turkey)	\$10,247	\$44,681	+52
Kolombiya(Colombia)	\$2,763	\$11,849	+329
Peru (Peru)	\$2,637	\$7,081	+169
Filipinler(Philippines)	\$2,425	\$5,892	+143
Şili (Chile)	\$3,706	\$4,295	+16
G. Afrika (South Africa)	\$2,648	\$3,973	+50
Meksika (Mexico)	\$4,673	\$3,970	-15
Rusya Federasyonu (Russian Federation)	\$5,487	\$3,024	-45
Malezya (Malaysia)	\$883	\$2,675	+203
Fas (Morocco)	\$1,215	\$1,914	+58

Türkiye 2015 yılı verilerine göre toplamda 44,681 milyar dolar sözleşme ile “Emerging Market Developing Economies” (EMDE) diye tabir edilen “Gelişmekte Olan Ekonomilerin Pazar Ekonomisinde Yükselmesi” arasında en yüksek yatırım tutarına sahip ülkedir. Bu konuda proje sayısı bakımından ilk sırada yer almasa da Türkiye, yaptığı sözleşmeler ile ulaşılması zor rakamlarla yatırımlar imzalamıştır.

Diğer taraftan KÖO modelleri arasında en çok tercih edilen YİD, İHD ve YKD modelleri hakkında gerek proje sayısı bakımından gerekse de bu projelerin mali değeri açısından bilgi sahibi olmak adına KB verileri kullanılarak Grafik: 1. ve Grafik: 2. göstergeleri hazırlanmıştır (<https://koi.kalkinma.gov.tr>).

Sözleşme değeri açısından diğer uygulamalara göre daha geniş kamusal hizmet sahasında kullanılma imkânı taşıyan YİD modeli yaygın kullanımı sayesinde toplamda en yüksek proje değerine ulaşmıştır.

Grafik: 2. 1. Türkiye’de KÖO modelleri ve Sözleşme Tipine Göre Değerler

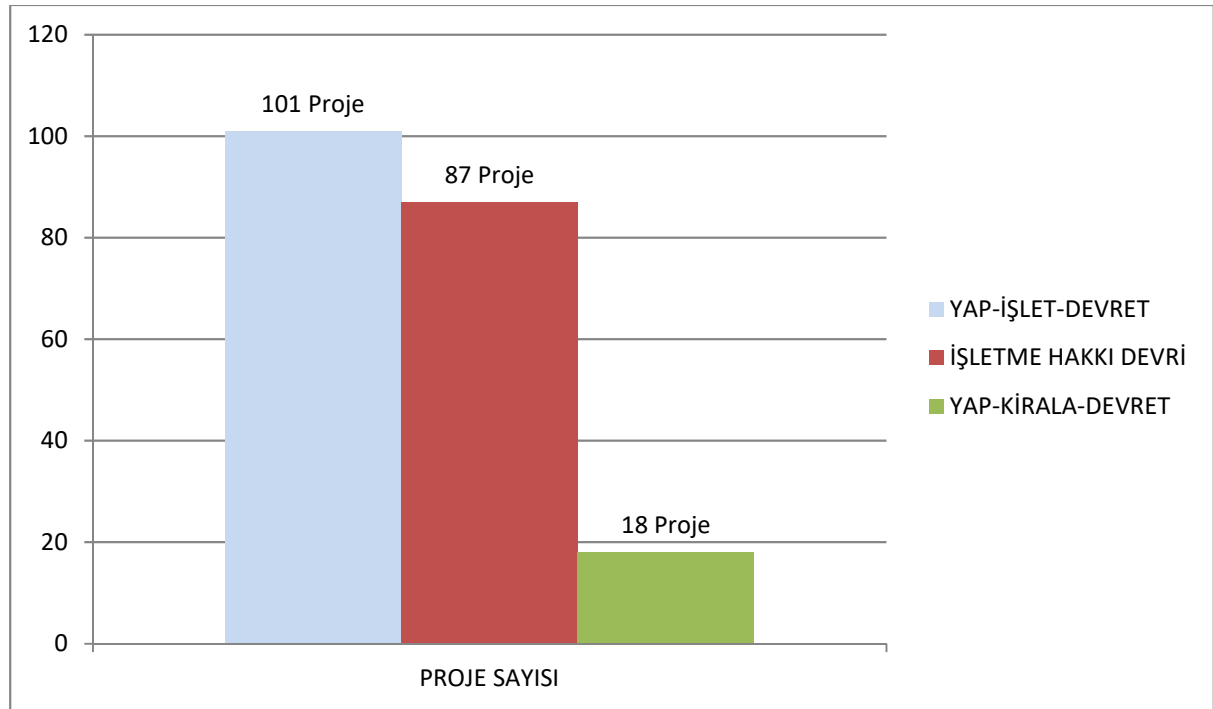


Sözleşme değerleri "Amerikan Doları (\$)" cinsinden değerlendirilmiştir

Kalkınma Bakanlığı KÖİ başlığı altında değerlendirdiği modellere ilişkin tablolardan da anlaşılacağı üzere birtakım veriler paylaşmıştır. YİD sözleşmeleri için belirtilen anlaşma değeri sitenin verilerinden elde edilen bilgilerle 76.747.586.487.00\$' civarındadır. İHD sözleşmeleri için ise 30.825.673.512.00\$ seviyesinde bir tutardan bahsedilmiştir. YKD modelleri ile ilişkilendirilen tutar ise işletme hakkı devri için belirtilen miktarın yaklaşık üçte biri kadardır (10.446.534.549.00\$). Bunun en büyük sebebi yap-kirala-devret modelinin dar bir sahada, özellikle sağlık hizmeti alanında, uygulanıyor olmasıdır. Fakat ilerleyen dönemde eğitim hizmeti sahasında da YKD modeli yaygınlaşma eğiliminde olacaktır.

Diğer taraftan iki numaralı grafikte ise Türkiye’de KÖO modelleri ve sözleşme tipine göre proje sayıları yer almaktadır. 2016 verileri olması sebebiyle özellikle son dönemlerde tercih edilen kamusal hizmet sunma yöntemi olma özelliğine sahip olan YKD modelinin sayısında bir artış yaşanacağı şimdiden belirtilebilir.

Grafik: 2. 2. Türkiye’de KÖO modelleri ve Sözleşme Tipine Göre Proje Sayıları



Grafik: 2. 1. ve Grafik: 2. 2. Kalkınma Bakanlığı verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

Proje sayıları göz önüne alındığında sözleşme değerleri arasında paralellik söz konusudur. YİD kamusal hizmet sunum modeli; 101 proje ile başı çekerken, İHD hizmet uygulaması 87 proje ile onu takip etmektedir. Sözleşme değeri en düşük seviyede olan YKD hizmet sunum modeli ise 18 projeye üçüncü sırada yer almaktadır. Kalkınma Bakanlığı ilgili verilerin sadece uygulama sözleşmesi yapılmış olan projeleri kapsadığını ve her yıl güncellendiğini belirtmektedir. Yani uygulama sözleşmesi yapılmamış olan işlemler bu tablolara yansıtılmamıştır. 2016 Nisan EPEC verilerine göre ise; 2015’te 5 büyük işlem/proje sonlandırılmıştır. Bu sayı 2014’te 11’dir. Bu projelerin toplam değeri 9,6 milyar avro olarak gerçekleşmiştir. Bu rakamlar o yıl için toplam pazar değerinin %62’sini temsil etmektedir. 2015’te en büyük sözleşme değerine sahip 5 finansal proje aşağıdaki şekilde sıralanmıştır.

- İstanbul 3. Havalimanı Projesi (6 milyar avro- imtiyaz ücreti dâhil edilmemiş), Türkiye’de
- Etlik-Ankara Sağlık Kampusu (1,1 milyar avro), Türkiye’de
- Bilkent Sağlık Kampüsü (1,1 milyar avro), Türkiye’de
- The Calais and Boulogne-sur-Mer port (liman projesi) (863 milyon avro) , Fransa’da
- The Ijmuiden sea-lock (deniz-set işlemi), (508 milyon avro), Hollanda’da

Tablo: 2. 5.’ te en çok tercih edilen KÖO modelleri arasından YİD, Yİ, YKD ve İHD modellerinin ilişkili oldukları mevzuat derlemesi yapılarak uygulaması gerçekleşmiş KÖO modellerinin somut uygulama örnekleri paylaşılmıştır.

Tablo: 2. 5. Örnek Kamu-Özel Ortaklık Modelleri

MODEL İSMİ	İLGİLİ MEVZUAT (NO)	ÖRNEK PROJE
YAP-İŞLET MODELİ	4283	İzmir’de yer alan İntergen-Enka kombine Doğalgaz çevrim tesisi kapasite (1520 Mega Watt) Ankara’da yer alan National Power-Bayındır-Mimag kombine doğalgaz çevrim tesisi (Kapasite: 770 Mega Watt) Gebze- Kocaeli’nde yer alan İntergen-Enka kombine Doğalgaz çevrim tesisi (Kapasite 1540 Mega Watt) Adapazarı-Kocaeli’nde yer alan İntergen-Enka Doğalgaz kombine çevrim tesisi (Kapasite: 770 Mega Watt) İskenderun-Hatay’da yer alan “Siemens-Steag” (İthal kömür ile çalışan tesis) (Kapasite: 1210 Mega Watt) (Dolun, 2002: 10)
YAP-İŞLET-DEVRET MODELİ	3096, 3996, 4047, 4446, 4492, 4493 ve 4501 SAYILI KANUNLAR	Kuzey Marmara Otoyolu Projesi (Üçüncü Boğaz Köprüsü- Yavuz Sultan Selim Köprüsü) İstanbul Grand Airport (İGA)
YAP-KİRALA-DEVRET MODELİ	5396, 652, 6428 ve 351 SAYILI KANUNLAR	Şehir Hastaneleri Projeleri
İŞLETME HAKKI DEVRİ MODELİ	4046, 5335, 3465, 3096 SAYILI KANUNLAR	Bursa’da yer alan Orhaneli Termik Santrali (Kapasite: 210 Mega Watt) Sorel-Süzer Soma Elektrik Üretim LTD. Şirketi Manisa’da yer alan Soma-A Termik Santrali (Kapasite: 44 Mega Watt)-Sorel-Süzer Soma Elektrik Üretim LTD. Şirketi Manisa’da yer alan Soma-B Termik Santrali (990MW)-Sorel-Süzer Soma Elektrik Üretim LTD. Şirketi Zonguldak ‘ta (Çatalağzı) yer alan Termik santral(Kapasite: 300 Mega Watt)-Çatalağzı Elektrik Üretim Anonim Şirketi (Dolun, 2002: 11)

2.1.4.1. Yap- İşlet- Devret Modeli

Kamu hizmetinin sunulmasında özel sektörün dâhil edildiği bir yöntemdir. Çalışmanın savunusu gereği KÖO çatı kavramının alt başlıklarından bir tanesi olarak değerlendirilmiştir. Hizmetin yapımı, işletilmesi ve yüklenici tarafından hizmetin asıl sahibi sayılan kamuya tesisin devri aşamalarından meydana geldiği için bu isimle anılmıştır.

1994 tarihli ve 3996 sayılı kanunda belirtildiği üzere YİD kamusal hizmet sunum modeli; yüksek maddi kaynak veya ileri teknolojik gereksinim ihtiyacı hissedilen kamusal hizmet faaliyetlerinde kullanılmak üzere geliştirilmiş bir ortaklık yöntemidir. Kanun metninin ilk halinde her ne kadar “...ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak gerektiren...” şeklinde bir ifade yer almışsa da bu metin 2008 yılında, 5762 sayılı kanun ile değiştirilmiş ve bağlaç değişikliği ile seçenek genişletilmiştir. Yani bir kamusal faaliyetin tek başına yüksek maliyetli olması veya yine tek başına ileri teknoloji gerektiriyor olması bu formülü kullanmak için yeterli olabilecektir. Her ne kadar 1994 tarihli ve 3996 sayılı kanun bu konu hakkında ismen bir düzenleme yapmış olsa da kronolojik anlamda YİD modeli daha eskilere götürülebilir. 04.12.1984 tarihli ve 3096 sayılı “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun” modern ortaklık anlayışının şekillenmeye başladığı düzenlemeler olarak kabul edilebilir. Bu sözleşmeler ile artık Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) elektrik dağıtımı, iletimi ve üretimi konusunda tekeli pozisyonunu yitirmiş ve bu alanı özel şirketler ile paylaşmak durumunda kalmıştır (Orak, 2006: 46).

Yap-işlet-devret modeli özellikle 3996*, 3465** ve 3096*** sayılı kanunlar çerçevesinde şekillenmiş ve kamusal alan olarak en kapsayıcı modellerden birisi olmuştur. Havaalanı, liman, otoyol, marina, gümrük kapısı gibi çok değişik türde kamusal hizmet alanında ilgili uygulamadan faydalanılmaya çalışılmıştır.

3996 sayılı kanunun içeriği uzun süre tartışılmamak kaydıyla bünyesinde YİD modeli hakkında oldukça fazla bir biçimde bilgi sunulduğu belirtilebilir. 3996 sayılı kanunun beşinci maddesi dönüşüm konusunda kırılma noktalarında bir tanesi üzerinde ısrarla durmakta ve kanun ve model kapsamında hazırlanacak olan sözleşmelerin özel hukuk yargı koluna ait olduğu saptamasında bulunmaktadır. Anayasa değişikliği teklifi ve bu değişikliğin kabulüne kadar tırmanacak çekişmede ekonomik dönüşümün yargıyı nasıl değişime zorladığı net bir biçimde görülebilecektir. Hukuksal dönüşüm başlığının bir parçası olarak planlanan konuya şimdilik bu kadar değinmek yerinde olacaktır.

* 3996 sayılı, 08.06.1994 tarihli “Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun (Yayımlandığı Düstur: Tertip:5 Cilt: 33)

** 3465 sayılı, 28.05.1988 tarihli “Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun

*** 3096 sayılı, 04.12.1984 tarihli “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı Ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun” (Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 24)

Hukuk âleminde ve yönetsel zeminde hiçbir mevzuat ve kurumsal düzenleme sebepsiz değildir. Kamu yönetimi alanında da bu minvalde tesadüfe yer yoktur. Yap-işlet-devret modelinin de gerek Türkiye ve onun gibi gelişmekte olan ülkelerde gerekse de modeli uygulamaya başlayan dünyanın geri kalanında benimsenmiş olmasının farklı gerekçeleri olacaktır.

Yap-işlet-devret modelinin uygulama gerekçeleri çeşitlilik arz etse de belirli başlıklar altında şu maddeler benimsenebilir;

- Özellikle sermaye açısından gelişmiş, inşaat alanında faaliyet gösteren büyük çaplı firmaların ihtiyacını giderecek ölçüde yüksek karlı yeni projelerin ortaya konulması,
- Yüksek miktarlarda bilinçsiz borçlanmadan dolayı kriz içerisinde bulunan az gelişmiş dünya ülkelerinde ortaya çıkan ödeme güçlüğü ve bu durumda klasik yöntemlerle kamunun yatırım yapamaması,
- Artan nüfusun aynı ölçüde artan ihtiyaçlarına cevap verilememesi sorunu ve altyapı yatırımlarının yetersiz kalması
- Küresel kuruluşlarca desteklenen birçok ülkede uygulama şansı bulan özelleştirme uygulamaları (Akıllı, 2013: 95).

Yukarıda belirtilen gerekçelerin oranı farklı ülke uygulamaları ve değişik ihtiyaçlar münasebeti ile çeşitlilik arz edecektir. Fakat sistemin dünya ölçeğinde geniş yer bulmuş olması özellikle özel sektör lehine piyasa alanında yaşanan dönüşümdür.

2.1.4.2. Yap- İşlet Modeli

Bu model 4283 sayılı ve 1997 tarihli *“Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun”* çerçevesinde şekillenmiştir. Bir diğer tanımlamaya göre ise kamu kesimi ve özel sektör temsilcileri arasında yapılan sözleşme uyarınca herhangi bir yapının sözleşme çerçevesinde tasarlandığı, özel girişimci tarafından maliyetlerinin üstlenilerek yapıldığı ve yine sözleşme sonunda akdin konusu olan işletmenin mülkiyetinin özel sektörde kaldığı modeldir (Kerman, Altan, Aktel, Eke, 2012: 10).

Yap-işlet modelini yap-işlet-devret usulünden ayıran şey sözleşme süresi sonunda yapının mülkiyetinin ve kullanım haklarının özel sektörde kalacak olmasıdır.

Bu model sadece elektrik satışı ile termik santral kurma ve işletme izni verilmesine ilişkindir (Gözler, 2010: 573). Yapıp işletme mantığı üzerine kurulu olan bu formülde özel sektör mülkiyetinde kurulacak ve hep özel sektör mülkiyetinde kalacak olan santrallerden idarece elektrik satın alınması söz konusudur.

Sözleşme Türkiye Elektrik Anonim Şirketi (TEAŞ) ile sözleşme yapacak şirket arasında olmaktadır. Kanuna dayanılarak hazırlanmış olan 1997 tarihli ve 97/9853 sayılı *“Yap-işlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik”* e göre ise bu sözleşmelerin sınırı 20 yıl olarak belirtilmiştir.

Herhangi bir uyuşmazlık konusunda ilgili yargı kolunun tartışmalı olduğu bir diğer alan da Yİ modeli sözleşmelerine ilişkindir. Bu sözleşmelerin mahiyeti gereği idari sözleşme olarak kabul edilmesi gerektiği yönünde beyanlar olsa da; 1999 yılında yaşanan, T.C 1982 Anayasa değişikliği sonrası 2006 tarihli 4283 sayılı kanunla ilgili modelin başlangıç düzenlemesinde idari sözleşme olarak düzenlenmiş olan hali değiştirilerek Yİ uygulama modelleri de özel hukuk sözleşmesi kapsamına alınmıştır (Gözler, 2010: 573).

2.1.4.3. Yap- Kirala- Devret Modeli

Hastane okul ve yurt yapımında kullanılmaya başlayan bir modeldir. Özellikle şehir hastaneleri projelerinde yoğun bir şekilde kullanılmaya başlanılan hizmet sunum yöntemi olan YKD hizmet sunum modelinin, 2005 yasa değişikliği (15.07.2005 tarihli ve 5396 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun, R.G. Tarih: 15.07.2005 Sayı: 25876) ile önünün açıldığı söylenebilir.

Kavram bir başka deyişle, özel sektör ve kamu kesimince karşılıklı bir akit doğrultusunda herhangi bir kamusal hizmete özgülenecek yapının masraflarının ve gerektiği durumlarda tasarımının özel kesim tarafından karşılanarak- planlanarak yapılması şeklinde tanımlanabilir. YKD kamusal hizmet sunum modeli tanımlanırken eklenmesi gereken birtakım önemli noktaların varlığını belirtmek gerekir. Sözleşme ile YKD modeline konu olan yapının/tesisnin idareye kiralandığı ve ev sahibi konumundaki işletmecinin bazı hizmet alanlarını işletebildiği ve sözleşme süresi sonunda binanın sahipliğinin kamu kesimine geçmesi (Kerman, Altan, Aktel, Eke, 2012: 10) YKD modelinin birtakım önemli sonuçları olarak değerlendirilebilir.

YKD kamusal hizmet modeline ilişkin mevzuat incelendiğinde; 2013 tarihli ve 6428 sayılı kanun* ile bu kanuna ve diğer bazı kanunlara dayanılarak hazırlanmış olan, 2014/6282 tarih ve karar numaralı yönetmelik** modelin sağlık hizmet alanındaki yasal dayanaklarını oluşturduğu belirtilebilir. İlaveten, 25.08.2011 tarihli Bakanlar Kurulu (BK) kararına dayanarak,

* 6428 Sayılı 21.02.2013 Tarihli *“Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli İle Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi Ve Hizmet Alınması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hakkında Kanun Yayınımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 09.03.2013, Sayı: 8582, Tertip: 5, Cilt: 53*

** 09.05.2014 tarihli, 28995 Resmi Gazete Sayı Numaralı *“Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli İle Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi Ve Hizmet Alınmasına Dair Uygulama Yönetmeliği”*

Resmî Gazete 'de ilan edilen kanun hükmünde kararnamede (KHK) de (14.09.2011/28054) eğitim hizmeti alanında YKD hizmet sunum modelinden istifade edileceği anlaşılmaktadır.

28054 sayılı 2011 tarihli KHK metninin 23. Maddesinde; eğitim öğretim tesislerinin genel yapım çerçevesi, mekânsal sınırlama ve süre sınırına ilişkin birtakım şartlar ortaya konulmuştur. Bakanlık (Milli Eğitim Bakanlığı-MEB) tarafından yapımının gerekli olduğuna kanaat getirilen tesisler temel standartlar çerçevesinde 49 yılı geçmeyecek bir şekilde bu düzenlemeye dayanılarak kiralama karşılığında özel sektöre yaptırılabilir. Yer tahsis konusunda ise ilgili düzenleme ya bakanlığa ya da hazineye ait taşınmazları işaret etmiştir.

Her ne kadar eğitim sektöründe bu noktada gerekli düzenlemeler gerçekleştirilmiş olsa da henüz ilgili idari birimlerin hedeflediği aşamalara gelindiği söylenemez. Bu konuda Sağlık Bakanlığı Şehir Hastaneleri” (Entegre Sağlık Kampüsleri-ESK) projeleri ile atılma geçmiştir. YKD kamusal hizmet sunum modeli dâhilinde Türkiye’de birçok şehir hastanesi projesi planlanmıştır. 3 Şubat 2017 tarihinde hizmete açılan Mersin Entegre Sağlık Tesis (MEST-Şehir Hastanesi) projelerin dönüştürücü etkisi bakımından ilk olması münasebeti ile incelemeye değer bir alan oluşturmaktadır. YKD modeli bu yolla ilerleyen dönemde gerek sağlık alanında gerekse de eğitim hizmeti sahasında sıkça kullanılacak bir hizmet tedarik yöntemi olacaktır. Tablo: 2. 6-10; YKD modelinden yararlanılarak gerçekleştirilmesi düşünülen sağlık yatırımlarını göstermektedir.

Tablo: 2. 6. Sözleşmesi imzalanmış Olan Projeler

Hastane İsmi	Yatak Kapasitesi	Sözleşme Süresi
Ankara Bilkent Şehir Hastanesi	(3660 Yatak)	25 YIL
Ankara Etlik Şehir Hastanesi	(3566 Yatak)	25 YIL
Kayseri Şehir Hastanesi	(1584 Yatak)	3 YIL YAPIM 25 YIL İŞLETME
İstanbul İkitelli (Başakşehir) Şehir Hastanesi	(2682 Yatak)	3 YIL YAPIM 25 YIL İŞLETME
Yozgat Şehir Hastanesi	(475 Yatak)	25 YIL
Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu Kampüsü	-	15 YIL İŞLETME (3 YIL YAPIM)
Adana Şehir Hastanesi	(1550 Yatak)	25 YIL
Elâzığ Şehir Hastanesi	(1040 Yatak)	25 YIL
Gaziantep Şehir Hastanesi	(1875 Yatak)	25 YIL (3 YIL YAPIM)
Manisa Şehir Hastanesi	(560 Yatak)	25 YIL
Mersin Şehir Hastanesi	(1250 Yatak)	25 YIL (3 YIL YAPIM)
İzmir Bayraklı Şehir Hastanesi	(2060 Yatak)	25 YIL (3 YIL YAPIM)
Isparta Şehir Hastanesi	(755 Yatak)	25 yıl (2 YIL YAPIM)
Kocaeli Şehir Hastanesi	(1180 Yatak)	25 YIL (3 YIL YAPIM)
Konya Şehir Hastanesi	(840 Yatak)	25 YIL (3 YIL YAPIM)
FTR & YGAP & PH Paketi	(2400 Yatak)	25 yıl (2 YIL YAPIM)
Bursa Şehir Hastanesi	(1355 Yatak)	3 YIL YAPIM 25 YIL İŞLETME
Eskişehir Şehir Hastanesi	(1081 Yatak)	25 YIL (3 YIL YAPIM)
Tekirdağ Şehir Hastanesi	(480 Yatak)	27-28 YIL
Şanlıurfa Şehir Hastanesi	(1700 Yatak)	28-29 YIL
Kütahya Şehir Hastanesi	(600 Yatak)	27-28 YIL

Tablo: 2. 7. Nihai Teklif Aşamasında Olan Hastane Projeleri

Hastane İsmi	Yatak Kapasitesi	Sözleşme Süresi
Samsun Şehir Hastanesi	(900 Yatak)	27.5-28.5 YIL
Denizli Şehir Hastanesi	(1000 Yatak)	27.5-28.5 YIL

Tablo: 2. 8. İhale Hazırlık Süreci Devam Eden Projeler

Hastane İsmi	Yatak Kapasitesi	Sözleşme Süresi
İzmir Yenışehir (Tepecik) Şehir Hastanesi	(1200 Yatak)	-
Aydın Fizik Tedavi ve Rehabilitasyon Hastanesi	(150 Yatak)	-

Tablo: 2. 9. Yüksek Planlama Kurulu Onayında Olan Projeler

Hastane İsmi	Yatak Kapasitesi	Sözleşme Süresi
İstanbul Sancaktepe Şehir Hastanesi	(3800 Yatak)	-
Antalya Şehir Hastanesi	(1000 Yatak)	-
Diyarbakır Şehir Hastanesi	(750 Yatak)	-
Aydın Şehir Hastanesi	(800 Yatak)	-

Tablo: 2. 10. Ön Fizibilitesi Devam Eden Projeler*

Hastane İsmi	Yatak Kapasitesi	Sözleşme Süresi
Trabzon Şehir Hastanesi	800 Yatak	-

Tablo: 2. 6-10. 'da bir başka dikkat çekici nokta ise YKD modeli ile Sağlık Bakanlığının aynı anda birçok projeyi başlatabilme imkânına kavuşmuş olmasıdır. Klasik ihale yöntemleri ile yıllık bütçe kısıtlamasının imkân vermeyeceği konularda YKD esnek bir ödeme yöntemi oluşturarak, yani ödemeleri 25 yıllık vadelere yayarak aynı anda tüm bölgelerde benzer yatırımların gerçekleşmesine imkân verdiği belirtilebilir.

* Tablo: 5-6-7-8-9 içerisindeki veriler T. C. Sağlık Bakanlığının resmi internet sitesinden yararlanılarak hazırlanmıştır (<http://www.saglikyatirimlari.gov.tr/TabId/34-devam-eden-Projeler>, erişim: 17.03.2017)

3. KAMU ÖZEL ORTAKLIKLARININ (KAMUDAN ÖZELE) KAMU YÖNETİMİNDEKİ DÖNÜŞTÜRÜCÜ ETKİSİ

3.1. Kamu Özel Ortaklık Uygulamalarının Dönüştürücü Potansiyeli

Kamu kaynaklarının artan kamusal ihtiyaçları karşılamada ne derece yeterli olacağı konusu tartışmalıdır. Fakat günümüzde idarenin bu konudaki tavrı tartışmaları sonlandıracak netliktedir. Artan kamusal ihtiyaçları kamusal kaynaklarla hızlı bir biçimde yerine getirmek mümkün görünmemektedir.* Devletin bu konudaki hâkim görüşü, benimsenen politikalar** değerlendirildiğinde, özel girişim finansmanlarının bu konuda faydalı olabileceği anlayışının benimsendiği yönündedir. Başta AB (Ulusoy, 1998: 37) ve DB*** olmak üzere diğer uluslararası aktörlerin konu hakkındaki görüşleri de benzer çizgidedir. Kamusal hizmet sunumunda kamu kesiminin ilerleyen yıllarda, ortaya çıkacak olan temel ihtiyaçların ve artarak devam edecek olan devasa kamusal hizmetlerin maliyetlerini tek başına karşılayamayacağı ve bu konuda özel sektörle işbirliği yapmasının faydalı ve neredeyse zorunlu olduğu inancı evrensel bir hal almaya başlamıştır.

Çoğalmakta olan kamusal hizmet talepleri ile hızlı nüfus artışına paralel bir biçimde artan altyapı gereksinimleri de göz önüne alındığında, önümüzdeki dönemlerde kamusal hizmet sunumunda adını çok daha sık duyacağımız bir formül olan KÖO hizmet sunum modelleri, gerek uygulama alanı gerek farklı hizmet dallarında giderek genişleme eğilimi içerisinde olacaktır.

KÖO uygulamalarının; ulaştırma alanına dâhil edilen otoyol, köprü, havalimanı ve yeraltı treni projelerinden başlayıp, su ihtiyacının karşılanması, sağlık alanı, çöp, eğitim hizmetleri alanı ve hatta sosyal hizmetlere varan sahalarda kullanılmaya başlandığını belirtmek gerekir (Karasu, 2009: 80-81). Benzer bir biçimde; enerji, kanalizasyon, turizm, genel idare, madencilik, çevre yatırımları, üretim işleri (fabrika), haberleşme ve tarımsal hizmetler de

* T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi 2014-2018 yıllarını kapsayan Stratejik Planında bu konu hakkında şu ifadeyi kullanmıştır: ...“Her geçen gün altyapı taleplerinin artmasına karşın, kamu bütçesi bu talebi karşılamada yetersiz kalmaktadır.” Detaylı bilgi için bkz. <http://www.oib.gov.tr/2014/sdb/2014-2018-STRATEJİK-PLANI>

** 10. Kalkınma Planında yer alan ve aynı zamanda Kalkınma Bakanlığı tarafından (Caner Sarcan-Kamu Özel İşbirliği Mevzuatı) hazırlanan rapordaki ifadeler kamusal hizmet sunumunda KÖO modellerinin benimsenmeye başladığının açık göstergesidir.

340. Madde Spor tesislerinin yapımı ve işletiminde başta kamu-özel iş birliği modeli olmak üzere alternatif finansman ve işletme modelleri hayata geçirilecektir (Sarcan, 2015: 3).

581. Madde Türkiye'nin artan altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasında kamu kaynaklarının kullanılması yanında özel sektörün katılımıyla sağlanacak alternatif finansman modellerinden de yararlanılmasına gerek duyulmaktadır. Bu çerçevede son yıllarda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde yaygın olarak kullanılan KÖİ modeli ülkemizde de uygulanmaktadır.

Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde yetki verilen yap-işlet-devret ve yap-kirala modelli projelerin sayısı 46'ya, bu projelerin toplam yatırım tutarı ise 28,5 milyar dolara ulaşmıştır (Sarcan, 2015:2).

*** <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/about-public-private-partnerships>

mevcut KÖO yasal mevzuatının kapsadığı sektörler olarak değerlendirilebilir (Güzelsarı, 2009: 69).

KÖO uygulama modelleri; kamusal hizmet sunumu ve ona uygun örgütlenme anlayışının yanında, amme hukuku ile kamu menfaati birlikteliğini de çözme potansiyelini bünyesinde barındırma özelliğine sahiptir. Dahası; KÖO modelleri, 1980 ve devamını izleyen yıllarda devletin dönüşümünden, yani kamu hizmetinin geçirmiş olduğu ve geçirmeye devam ettiği dönüşümden, devletin ve kamu örgütlerinin benimsediği rolden ayrıksı düşünülemez (Karasu, 2009: 80).

KÖO kamusal hizmet sunum modelleri basit birer kamu hizmeti uygulama modeli olarak değerlendirilip geçilmemelidir. En azından uygulamaların ne gibi sonuçlar doğuracağı üzerine kafa yormak gerekmektedir. Şüphe götürmez bir biçimde yeni model anlayışı, devlet yapılanması ve ruhindaki değişim sürecinde en önemli dönüştürme araçlarından bir tanesidir.

TBMM ilgili komisyonuna sunulan Türk Tabipler Birliği (TTB) tarafından hazırlanan raporda; KÖO kamusal hizmet sunum yönteminin, basit bir biçimde herhangi bir yatırım finansman şekli olarak algılanmasının eleştirisi yapılmıştır. Öyle ki bu sistem; kamunun hizmet örgütlenmesinden başlayarak kamu hizmeti sunum anlayışına kadar birçok alana tesir edecek dönüştürücü bir güce sahiptir. Hizmet alanların hizmetlerden yararlanma şartları da dâhil olmak üzere çalışanların hukuksal durumunun ve hizmetin sunum biçiminin bu model çerçevesinde tümüyle değişebileceği kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu ilgili organizasyon olan TTB tarafından iddia edilmektedir.*

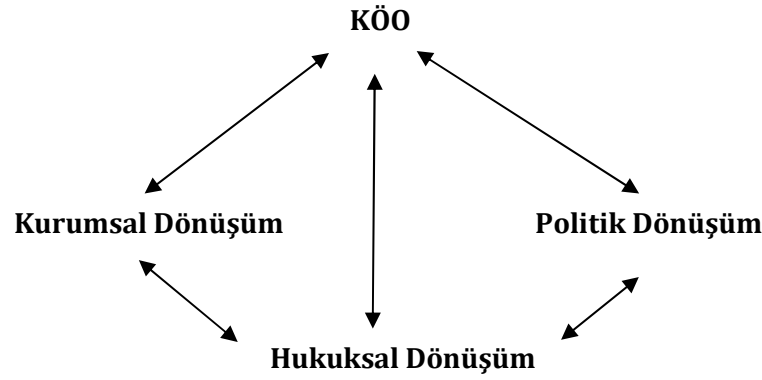
KÖO modeli ilk uygulamalarda, TTB'nin eleştirisine konu olan şekliyle altyapı ihtiyaçlarının yerine getirilmesinde basit bir finansman tedariki olarak algılanmıştır. Sözleşmelerin uygulanmaya başlaması ve somut görünümün netleşmesi ile beraber KÖO modelleri ile özel sektörün finansman katkısının yanında, sunum esnasında verimli yönetim anlayışı sayılan işletmecilik ve yönetim becerilerinden de faydalandığı görülmüştür. Ek olarak hizmetin esas yüklenicisi olduğu kabul edilen kamunun-idari birimin görevlerinin ise yatırıma ilişkin eşgüdümü sağlamak, genel planlama, denetlenme ve yönelti belirleme faaliyetlerinde bulunmak gibi alanlarda yoğunlaştığını söylemek yanlış olmayacaktır (Kalkınma Bakanlığı, Orman, 2016: 1).

Kalkınma Bakanlığı öncülüğünde KÖO Özel İhtisas Komisyonunun (ÖİK) hazırladığı raporda da teze ilişkin destekleyici somut oluşumlar komisyon tarafından ÖİK raporuna işlenmiştir (KÖİ ÖİK Raporu, 2014: 84). Bu raporda; KÖO kurumsal dönüştürücü etkisinin bir sonucu olarak değerlendirilebilecek düzenleyici-uzman KÖO kurulunun gerekliliği tartışılmıştır. Bahsi geçen ve kurulması planlanan kuruma yüklenen en önemli görev birçok bakanlık veya

* TTB'nin Plan Bütçe Komisyon Başkanlığı'na sunduğu ve komisyon üyelerine dağıttığı yasa tasarısı detaylı bilgi için bkz. <http://www.ttb.org.tr/index.php/Haberler/tbmm-3568.html>

ilgili idari birimlerce aynı anda ortaya çıkan projelerin kamu bütçesi üzerinde aşırı yük getirmeyecek bir biçimde sıraya konulması ve önem değerlendirilmesinin yapılması işidir. Projelerin önceliklendirmesi işini yapması istenen bu kurum ayrıca kamu hizmeti sunum sorumluluğu verilen ilgili idari birimlere KÖO uygulamasının, klasik hizmet sunum modellerinin basit bir alternatifi olmadığının anlatılmasında da etkin bir rol oynayacaktır. Yani idare; KÖO anlayışının, kamusal hizmet sunumunda sadece diğer hizmet sunum modellerinin basit bir ikamesi olmadığını kabul etmiş, bu doğrultuda diğer kurumları da uyarma ihtiyacı hissetmiştir.

Kamu özel ortaklık pratiğinin dönüştürücü özelliğini temel alan tezin tamamına tesir ettiğini düşündüğümüz ve KÖO modellerinin itici ve yol açıcı gücü ile değişmesi beklenen konular, alanda yapılmış başka bir çalışmada çok net bir biçimde işaretlenmiştir. Dolaylı bir anlatımla dillendirmek gerekirse; hükümetler eliyle klasik hizmet sunumunun yerine yerleşen KÖO modellerinin/uygulamalarının veya yeni kamu hizmeti sunum biçimlerinin geliştirilmesi için üç temel unsur üzerinde durulacağı söylenebilir. İlk olarak, hangi alanda yatırım yapılacak ise, o sektörlere gerekli katkıyı sağlayacak bir program ile KÖO projeleri için ihtiyaç duyulan gereksinimleri temin edebilecek bir *“politik çatı”* dönüşümü gerekmektedir. İkincil dönüşüm ise hazırlanan KÖO projelerinin etkin/verimli bir biçimde uygulanmasını gerçekleştirecek olan *“kurumsal çatının”* gerekliliğinde ortaya çıkacaktır. Son olarak ise risk paylaşımı ve finansman sağlanması konusunda önemli görevler üstlenecek olan ve ciddi parasal kaynaklar temin edecek olan özel girişimcilerin ihtiyaçlarını karşılamak için ve bununla beraber hizmet ile ilgili kamu sektörüne de rehberlik sağlayacak olan *“yasal çatı”* üzerinde bir dönüşüm beklenmelidir (Uzun, Yavilioğlu, 2010: 75). İlgili yazarların alana katkı sunduğu bu üç değişim faktörlerini dikkatli bir biçimde irdelemek gerekmektedir. Özgün bir biçimde yeniden değerlendirmek gerekirse; modelin sağlıklı bir biçimde uygulanabilmesi için siyasal anlayışta bir değişim öncülüğünde, yasal gerekli düzenlemeler hükümetler eliyle düzenlemeye tabi tutulmalıdır. Çünkü hukuk üretim ilişkilerine göre daha durağandır ve mevcut olanı koruma eğilimindedir. Uygun yargısal ortam oluşturulmadan benimsenecek bir politika, itirazlar üzerine yargısal mekanizmalara takılacaktır. Kaçınılmaz yasal dönüşüm bu noktada başlamaktadır. Kurumsal dönüşüm ise yasal dönüşümün doğal bir sonucu olarak ilgili yürütme faaliyetlerinin resmi boyutunu oluşturmaktadır. İçerik olarak risk paylaşımının ve aktif sermaye aktarımının olduğu bir yönetsel düzende karar alma mekanizmaları da bu programlar vasıtasıyla şekillenecek ve politik karar alma süreçlerine devlet dışı diğer aktörler de dâhil olabileceklerdir. Böylece kamu hizmeti üretim ve sunum anlayışında meydana gelen bu değişim, uzun dönemlere yayılarak hukuksal, siyasal ve kurumsal dönüşümü gerçekleştirmiş olacaktır.



Şekil: 3. 1. KÖO Dönüştürücü Potansiyeli ve Karşılıklı Etkileşim

Şekil: 3. 1.'de, teze konu olan biçimiyle KÖO uygulama modellerinin dönüştürücü potansiyelinin, üzerinde etki edeceği üç temel alan saptaması yapılmıştır. Şekilde anlatılmak istenen esas konu KÖO uygulamalarının talep ettiği değişimlerin süreç sonunda karşı besleme ile hem diğer alanları hem de KÖO uygulama anlayışını sürekli bir biçimde besleyerek dönüşüme zorlamasıdır. KÖO uygulamaları bir taraftan tek tek ilgili alanları dönüşüme zorlarken diğer taraftan bu alanlarda meydana gelen yenilikler kaçınılmaz olarak diğer alanlarda da başkaca dönüşümleri zorunlu kılmaktadır.

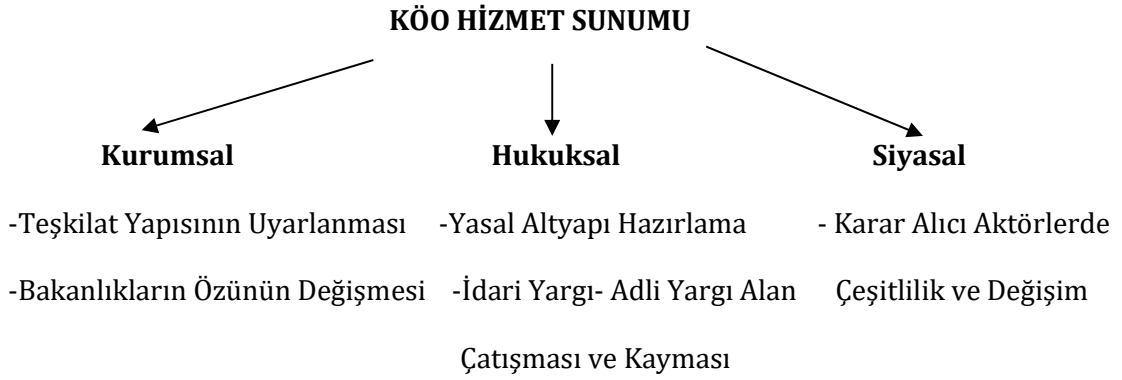
Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın (ÖİB) 2014-2018 tarihleri arasını kapsayan stratejik raporu kamusal hizmet sunumlarına artan özel sektör katılımının idareyi bir şekilde dönüştüreceği konusunda şu ifadeleri kullanmıştır (KÖO ÖİK Raporu, 2014: 35):*

Dünyadaki kamu yatırım ve hizmetlerinin özel sektör katılımıyla gerçekleştirilmesi eğilimi, idarenin gelecek odaklı misyonunu bu doğrultuda genişletmesi zorunluluğunu doğurmaktadır ve idare bunu yerine getirmek için gerekli yetkinliğe sahiptir.

İdare kendi yetkileri ve erkiyle hem dışsal hem içsel bir dönüşümü gerçekleştirecektir.

Kamu özel ortaklıkları bütün içerisinde bir parçadır ve aynı zamanda bu parça sistemin genel özelliklerini bize verebilir. Kurulması planlanan yeni oluşumlar ise ileriye yönelik tahminlerde bulunmak adına işaret fişekleri olarak değerlendirilebilir. Somut uygulamalardan (kamu hizmeti sunum teknikleri sırasında oluşturulan karar alma, denetim, işleyiş, yapılanma, sonuç mekanizmalarının tümü) soyutlama (değişim, dönüşüm, yeniden yapılanma, yönetim) düzeyine ulaşılabilir. Böylesi bir metot çalışmaya yöntem olarak tümevarımsal bir tekniğin benimsendiği izlenimi verecektir. Şekil: 3. 2. 'de dönüştüğü iddia edilen kurumsal siyasal ve hukuksal yapı değişiklikleri daha detaylı olarak verilmiştir. Tüm başlıklar ilerleyen bölümde ayrıntılı olarak ele alınacağından bu kısımda sadece ana başlıklar belirtilmiştir.

* 2014-2018 tarihli Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Raporu <http://www.oib.gov.tr/dokuman/stratejik-planlar/2014-2018-stratejik-plani.pdf>



Şekil: 3. 2. KÖO Hizmet Sunumunun Dönüştürücü Etkisinin Hissedildiği Alanlar

3.1.1. Türk Kamu Yönetiminde Klasik Hizmet Sunum Anlayışı ve İlkeleri

Kamu hizmetinin klasik anlayışında temel yaklaşımın özekte yer alan erkin egemenlik üstünlüğü esası üzerine yükseldiği ve hatta kamusal hizmetlerin doğrudan devlet eliyle gerçekleştirilmesi anlayışının/ön kabulünün onun varlık sebebi olduğu belirtilir (Avcı, 2014: 112). “Devlet amme hizmetleri heyet-i mecmuasıdır”^{*} tanımlaması çok net bir ifadedir. KÖO ile bu tanımın iddia ettiği varlık sebebinin de ne olduğu tartışmalı hale gelmiştir. İdare esas olarak hizmetin esas sunucusu olmaya devam ederken diğer taraftan yavaşça kamusal hizmetleri doğrudan sunma ve bu doğrultuda örgütlenme hedefinden de vazgeçmeye başlamıştır. Düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenen idare, sözleşme sistemini genel işleyişine hâkim kılmaya başlamıştır. İstihdam konusunda ve kamusal hizmet sunum sözleşmelerinde bu durumu net olarak görmek mümkündür.

3.1.1.1. Tarihsel Gelişim

Tarihsel gelişim başlığı tezin ilgi alanı oranında, çok fazla detaya girilmeden geçmiş dönem uygulamalarını değerlendirmekten ibarettir. Bu noktada KÖO uygulamalarının da çıkış noktası olan kamu hizmetinin ne olduğu ve belirli dönemlerde hangi hâkim ilkeler ile nasıl uygulama şansı bulduğu konularına değinilecektir. Esasen bu kısımda “neydi?” ve “ne oldu?” soruları önem arz etmektedir.

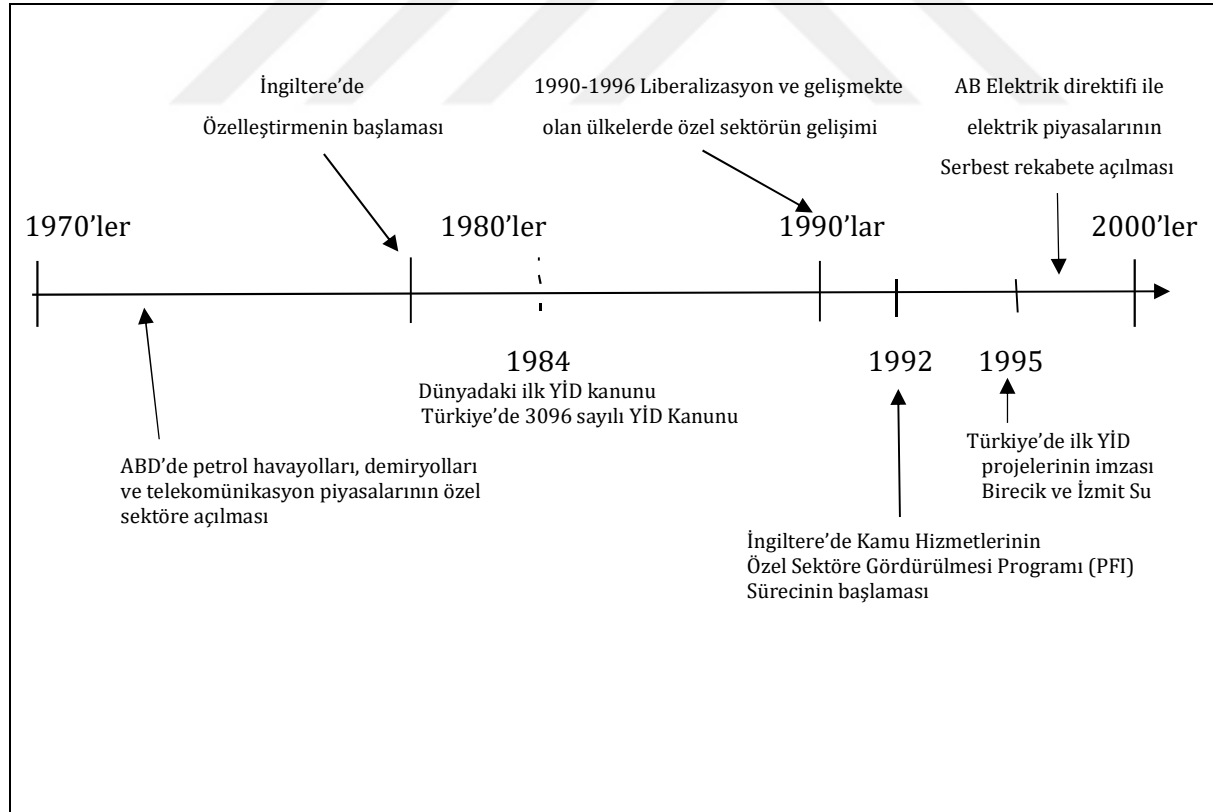
Diğer bir ifade ile dönüştürücü etkilerden bahsedilmek için çalışmanın önünde cevap bekleyen sorulardan bir tanesi de şudur: Türkiye’de kamu hizmeti sunum modelleri bu model olmadan veya yaygın bir biçimde kullanılmadan önce nasıl sürdürülüyordu. Uygulamaları geniş

^{*} Crozat’ın “Amme Hizmeti Mefhumu” (Ankara, s. 194) isimli çalışmasında dile getirdiği belirtilen kavramdır. Bu bilgiyi paylaşan çalışma ise Derbil’in “Kamu Hizmeti Nedir?”(Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi c. 8, 1950, s.29) adlı eseridir.

açıdan değerlendirebilmek adına bu yöntem aydınlatıcı olabilir. Ardından günümüze kadar olan dönemleri uygun alt başlıklar halinde zaman çizelgesi içerisinde değerlendirmek gereklidir. Sonuçta somut uygulamalardan, üzerinde çokça tartışılan fakat soyutlama düzeyinde kalan bazı tartışmalara ışık tutarak genele doğru bilgi arayışı içerisine gidilebilir.

Tarihsel bir dönemlendirme yapabilmek bu noktada hem zor hem de gereklidir. Kırılma noktalarını tetikleyen ana unsurlar ise işin yapılma biçimi ve güç odaklarının nerelerde yoğunlaştığıdır. Her ne kadar çalışma özellikle KÖO uygulamalarının sıkça tercih edilir olduğu neo liberal politikaların yükselişe geçtiği 1980 sonrası döneme odaklanacak olsa da bütünlük açısından ve değişiminin dönüşümü nasıl harekete geçirdiğinin anlaşılması bakımından bir gereklilik unsuru olarak tarihsel olana kısaca değinmekte fayda vardır.

Kamusal faaliyetlere özel sektörün katılımı ile kamusal hizmet sunma olgusunun yeni olmadığı bilinmektedir (Şahin, Uysal, 2008: 1). Bununla birlikte tezin ilk bölümünde KÖO uygulamalarının özgünlüklerinden ve geçmiş modellerden farklı olduğu da dile getirilmiştir. Bu noktada KÖO uygulamalarını geçmişteki benzer uygulamalardan ayıran önemli özelliklerin ise kamusal faaliyetlerin risk ve getirilerinin özel sektör ve kamu kesimi arasında paylaşılması merkezli yaklaşım ile devletin aktif bir çekilme politikası izleme yöntemi oldukları belirtilebilir (Şahin, Uysal: 2008: 1).



Şekil: 3. 3. KÖO Tarihçesi (Yöndem, 2006: 27; aktaran Şahin, Uysal, 2008: 7)

Bu yöntem aktif bir biçimde özellikle seksenli yıllardan sonra birtakım hukuksal düzenlemeler eliyle hayata geçirilmeye başlanmıştır. Bunlardan en önemlisi 1984 tarihli 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı Ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun olan YİD kanunudur. Kanunun önemi kamusal hizmet sunum anlayışında yaşanacak olan değişim rüzgârının habercisi olmasından kaynaklanmaktadır.

Klasik sunum modelleri ile idarenin seksenli yıllarda geçirdiği dönüşüme kadar geçen süreçte kamusal hizmetler esasen devletçe yerine getirilmekteydi. KÖO ile ortaya çıkan “ne oldu?” sorusuna geçmeden önce önceki dönemin (neydi?) genel özelliklerine değinmek gerekebilir. Bu noktada kendi işini kendisi gören kamusal hizmet sunumunda ortaya çıkan varlıkların değerlerin sahibi konumundadır. İş yapan devletin kendisi olunca karar alma mekanizmalarında devlet dışı aktörlere de nadiren rastlanır. Yani planlama ve risk kamu kesimi tarafından üstlenilmiş olur (Şahin ve Uysal, 2008: 123). İdarenin bu noktada özel ile olan ilişkisi anlık ve geçicidir. KÖO uygulamalarıyla klasik düzende birtakım değişimler yaşanmıştır. Öncelikle idarenin varlıkların sahibi olma vasfı zedelenmiştir. Her ne kadar yapılan usullerin birçoğunda tesisin kamuya devrine ilişkin düzenlemeler yer alsa da uzun dönemli işletme sürelerinin sonunda sözleşmelerin yenilenme ihtimali göz önünde bulundurulmalıdır. KÖO uygulamaları ile ne oldu sorusuna cevap ararken sözleşmeler eliyle artık risk paylaşımı kavramının hâkim olduğu bir düzenden bahsedilebilir.

Diğer taraftan yeni oluşumda değinilmesi gereken bir başka konu da özel sektör eliyle yapılan hizmetlerin kullanıcı diye tabir edilen vatandaşlara sunumu esnasında yüksek kullanım ücretlerinin ortaya çıkmasına sebep olmasıdır. Özel sektörün kar amacı ile kamunun hizmet sunma amacının birleştiği bu noktada nasıl kamu-özel ortaklığı amaçsal dengesi aranıyorsa fiyatlandırma konusunda da aynı gayelerle hareket edilmelidir. Aksi bir durum KÖO dönüştürücü etkisinin finansal yansıması olarak “çifte vergilendirme” kavramının kamusal alana transferine neden olabilir.

3.1.1.1.1. Kamu Hizmeti Anlayışında Farklılaşma

Kamu yönetimi denildiğinde alanda yaşanan kimlik krizi göz ardı edilmemelidir. Gerek zamansal gerek mekânsal hudutların çizilemediği ve kavramsallaşma konusunda bilim insanlarını tartışmaya düşüren disiplinin en önemli alt başlıklarından bir tanesi de şüphesiz kamu hizmeti alanıdır.

Kamu hizmeti kavramının farklı tanımlamalara sahip ve karmaşık bir alan (Derbil, 1950: 28) olduğunu belirtmekle birlikte, özet bir biçimde kamu hizmetini, bir kamu kurumu veya onun yakın gözetim ve denetimi altında amme menfaati gözetilerek toplumsal ihtiyaçları

karşılamaya yönelik işlevler şeklinde tanımlayabiliriz. Şüphesiz kamu hizmeti anlayışı hâkim iktisadi anlayışlardan bağımsız düşünülemez. İki yüz yıl öncesinin şartları ve kamu hizmeti anlayışı aynı değildir. Hatta kamu hizmeti kavramının bile günümüzdeki anlamı ile aynı olması beklenemez.

Değişen şartlara uygun devlet yapılanması ise üretim ilişkileri ile hem şekillenmiş hem de bizzat bu değişimin aktörlerinden bir tanesi olmuştur. Bakış açısı ve yöntem farklılığıyla devlet zaman zaman bu ilişkiler içerisinde hem nesne hem özne olmuştur. Kamu hizmeti anlayışında meydana gelen değişim ile devlete yüklenen ödevler de farklılaşmıştır. KÖO mantığı ise özellikle 1980 yıllarından itibaren bu değişimdeki yerini almıştır. Tespit edilmiş kırılma noktaları üzerinden ortaya çıkarılan 3. 1. numaralı tablo bu değişimi ifade etmektedir.

Tablo: 3. 1. Kamusal Hizmet Sunum Anlayışında Geçiş Dönemleri*

1913 öncesi ve sonrası	İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-i Muvakkati ** (Kanun sonrası hizmet anlayışı kurumsallaşmıştır)	Askeri meseleler ve dış ilişkiler görevinin yanında idareye il yönetiminde çeşitli görevler yüklenmiştir. Bundan öncesi için özellikle reform çalışmalarına kadar Osmanlı İmparatorluğunda yaygın bir kamu hizmeti anlayışı hâkim değildir. Toplumsal ihtiyaçlar genellikle vakıflar eli ile sağlanmıştır.
1929-1938	Küresel Kriz	Bu dönemde piyasa başarısızlığı kabul edilmiştir. Keynesyen Politikalar neticesinde Kamu bizzat iktisadi faaliyetler içerisinde yer almıştır.
1938-1945	İkinci Dünya Savaşı	Olağanüstü bir dönemdir. Savaşın doğal neticesi olarak gelen yıkım ile sonraki dönemde Refah Devleti anlayışının yerleşmesine yardımcı olacaktır.
1960-1980	Geçiş Dönemi (Refah Devleti Uygulamaları)	Bu dönemde kamusal hizmet anlayışı devletin Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) eli aracılığı ile özel sektör arasında bugünkünden farklı bir işbirliği içerisinde yürütülmüştür.
1980 ve sonrası	Yeni Düzen Arayışı	Devletin iktisadi alanda işgal ettiği alanlar piyasa lehine boşaltılmaya başlanmıştır. Kamusal hizmet görme biçimi değişmiş, piyasaya devredilmeyenler dönüştürülmüştür.

Osmanlı döneminde, “mülk her daim devletindir” anlayışı hâkim olmuştur. Bununla birlikte kamusal hizmet sunumu yerel nitelikteki gelirler ile vakıflar aracılığıyla ve merkezin temsilcisinin gözetiminde gerçekleştirilmiştir (Karahanoğulları, 2004: 131). Devletin esas işi

* Tablo 2. 1. Onur Karahanoğulları'nın 2004 tarihli doktora tezinden esinlenilerek hazırlanmıştır.

** 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati, Düstur, Tertip 2, Cilt 5, Sayfa 186, Miladi 26 Mart 1913 (Hicri: 1331). Detaylı bilgi için Yüksel Kaştan'ın; “Osmanlı Devleti'nde “1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-i Muvakkati” ile Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması” isimli eserine bakınız. OSMED, cilt:2, sayı:2.

dinin de etkisi ile dış ilişkiler, fetihler ve askeri konulara ilişkindir. Buradan şu çıkarım yapılabilir ki bu pek yanlış olmaz, devlet doğrudan piyasa ilişkileri içerisinde hizmet sunan bir örgütlenme içerisinde değildir. Fakat bununla beraber Karahanoğulları'nın da belirttiği üzere temel toplumsal ihtiyaçlar piyasa kurallarından bağımsız olarak yerine getirilmiştir. Diğer taraftan bu durum Osmanlı döneminde padişahın bağımsız bir kamusal anlayışının geliştiği anlayışını da desteklemez (Karahanoğulları, 2004: 137-138). Özetle kamu hizmeti anlayışı bu dönemde pek gelişmemiş ve kendine özgü yöntemler ve uygulamalar aracılığıyla temel toplumsal ihtiyaçlar bir şekilde sağlanmaya çalışılmıştır. Bu anlayış son dönem reform hareketleri ve Osmanlı Devletinin yıkılmasıyla değişecektir.

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-i Muvakkati bu noktada bir kırılma noktasını temsil etmekle birlikte kanun öncesi birtakım düzenlemelerin olduğu da kabul edilmektedir. Fakat bu düzenlemenin önemi Osmanlı Devletinin kamusal hizmetlere bakış açısına ilişkin değişikliklerdir. Kamusal hizmetlerin üretiminde ve sunumunda yerel birimler ön plana çıkmış ve günümüzdeki beledi hizmetleri andıran yetkiler eliyle Vilayet Umumi Heyetine bazı kamusal hizmet görevleri yüklenmiştir (Kaştan, 2016: 90-91). Çalışmanın bütünlüğünü bozmamak adına daha fazla detaya girmeden belirtmek gerekirse; bu düzenlemeler eliyle kamusal hizmet anlayışında yaşanan dönüşüm fark edilecektir.

Cumhuriyet dönemi ile birlikte ortada yeni kurulmuş bir devlet vardır ve yerli sermaye yetersizliği gibi gerçeklikler ile idare doğrudan üretimin içerisinde yer almak durumunda kalmıştır. Güç Osmanlı döneminin aksine vakıflardan alınmış ilgili kamu kuruluşlarına aktarılmıştır. Emanet diye tabir edilen birtakım kamu hizmetleri devlet eliyle gördürülmeye başlanmıştır. Bu sürecin refah devleti döneminde de devam ettiği söylenebilir. Fakat artık KİT ve özel sektör arasında işbirliği uygulamaları görülmeye başlanmıştır. Ara ürün temini ve riskli üretim halen devlet idaresinde bulunan kuruluşlarca yerine getirilmektedir. Bu noktada esas kırılma noktası 1974 Petrol Krizi ve neticesinde yeni iktisadi anlayışın benimsenmesi olmuştur.

1980 sonrası dönem tüm dünya düzeninde bir dönüşümü başlatmış ve kamusal hizmet sunum biçimleri de bu süreçten payını almıştır. Küresel örgütlerce desteklenen yeni iş gördürme biçimleri ise ortaya çıktıkları andan itibaren kendileri birer dönüştürücü güç olmaya başlamışlar ve kamu yönetim mekanizmalarını etkilemişlerdir.

Yeni denge düzenini Karahanoğulları; “tüm sosyal harcamaların kısılması, kamu hizmeti alanlarının piyasaya devredilmesi ve varlığını sürdüren kamu hizmeti alanlarının ise ticarileştirilmesi” olarak tanımlamıştır (Karahanoğulları, 2004: 151). Varlığını sürdüren kamu hizmeti alanlarının ticarileşme aşaması yapısal, hukuksal ve siyasal bir dönüşümü tetiklemektedir. Bu noktada en etkin rollerden bir tanesini de KÖO uygulamalarının üstlendiği belirtilebilir.

3.1.1.2. Anayasal Düzlem ve İlkeler

Devasa tüzel kişilikler olarak somutlaşan devletler; ulus devlet formülleriyle yeniden şekillenmişler ve temel prensiplerini anayasa içerikleriyle oluşturmuşlardır. Görevli ve yetkili tüm organların hepsine birden anayasal hükümlerle mezuniyet kazandırılmıştır. Bu yüzden herhangi bir ulusun kamu yönetimi anlayışının ait oldukları anayasalarında belirtilen temel niteliklerin gölgesi altında şekillendiğini söylemek yanlış bir ifade olmaz. Yine bu ifadeye dayanarak her ulusun kendine özgü yönetsel anlayışları da yönetimin evrenselliğinin yanı sıra kabul edilmesi gerekli bir konudur. Türkiye’de de kamu hizmeti anlayışının genel çerçevesi üzerinde anayasanın belirgin bir etkisi olmuştur. Kazuistik bir anlayış doğrultusunda şekillenen 1982 Anayasası kamusal hizmet ilkelerine kaynaklık eden ve hizmetin niteliğini belirleyen birçok düzenlemeyi bünyesinde barındırır. Kamusal hizmet alanında dönüşümün bir zorlaması olarak değerlendirdiğimiz 1999 yılında meydana gelen üç maddeye ilişkin anayasa değişiklikleri bu doğrultuda değerlendirilmelidir.

T.C. 1982 Anayasası Türk kamu yönetimi ve kamusal hizmet sunum anlayışının en geniş çerçevesini oluşturmaktadır. Bu çizgide söylenecek ilk söz de ikinci maddeye ilişkin olmalıdır. Devletin niteliklerinin sayıldığı ilgili madde metninde demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletinden bahsedilmiştir. Kamu yönetimi anlayışına etkisi bakımından bahsi geçen düzenlemeler kapsayıcı-sınırlayıcı rol oynamaktadır. İdare gerek örgütlenme/teşkilatlanma safhasında, gerekse de kamu yararına yönelik eylemleri sırasında bu temel ilkeler istikametinde faaliyette bulunmak durumundadır. Bununla birlikte yönetim ve hizmet örgütlenmesine ilişkin anayasal maddeler ile uluslararası gündemin dayattığı eko-politik de kamusal tercihleri etkileyip şekillendirme gücüne sahip diğer ve belki de daha önemli faktörlerdir.

Anayasal düzeyde 5. , 10. , 18. , 43. , 44. , 45. , 46. , 47. , 56. , 60. , 65. , 70. , 72. , 73. , 123. , 125. , 126. , 127. , 128. , ve 155. maddeler kamusal hizmet sunum ve örgütlenmesine ilişkin diğer önemli düzenlemelerdir.

Söz konusu yasal mevzuat sırası ile incelendiğinde hukuk devleti ilkesinin idarenin ilkeleri üzerindeki belirleyici etkisi ile başlanabilir. Polis devleti anlayışının akabinde hazine teorisinin tarihsel süreçte birtakım toplumsal kazanım yoluyla olumlu yönde geliştirilmesi sonucu varılmış olunan ve anayasalarla güvence altına alınan hukuk devleti söyleminden anlaşılması gerekenler bizzat idarenin ilkelerinin neler olduğunu da betimler niteliktedir. Şöyle ki; bir hukuk devletinde idare ortak yarar doğrultusunda kamu hizmeti sunarken tüm faaliyetlerinden de sorumludur ve hesap verir. Çünkü hukuk devleti ilkesi söz konusu olduğunda kanunların anayasaya uygunluğunun denetimi, yasal yönetim, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmış olması, devlet faaliyetlerinin belirliliği, idarenin yargısal denetimi, mahkemelerin bağımsızlığı ve yargıç güvencesi ile idarenin mali sorumluluğu akla

gelmelidir (Günday, 2004: 38-49). Türk kamu yönetimi daha alt kademe düzenlemeler ve hizmet fonksiyonlarında bu şemsiye anlayış çerçevesinde hareket etmektedir.

İkinci temel nitelik ise sosyal devlet anlayışıdır. Kapitalist düzen içerisinde ilgili anlayışın bir zorunluluk mu olduğu yoksa aksine başlı başına bir çelişki mi olduğu düşüncesi kafaları karıştırırsa da sosyal devlet kavramı anayasal bir hüküm kazanmıştır*. Bu kavramdan ise kişilerin sosyal durumlarının iyileştirilmesini, onlara insanca bir yaşayış düzeninin sağlanmasını ve aynı zamanda sosyal güvenliğe kavuşturulmasını kendisi için ödev bilen bir devlet yönetimi anlaşılmalıdır (Gözübüyük, Tan, 1998: 40).

1980'li yıllardan itibaren özellikle sosyal devlet anlayışında gözle görülür bir aşınma yaşandığı dile getirilebilir. İlerleyen başlıklar altında detaylı bir biçimde bu konu ele alınacağından bu kısım için genel niteliklerden bahsedilmesi yeterli olacaktır.

Son olarak ise demokratik ve laik devlet anlayışları cumhuriyetin temel nitelikleri olarak addedilmişlerdir. Laiklik kavramının ortaya çıkışı ve ne anlama geldiğinden öte, kavramın kamu yönetiminde ne ifade ettiği üzerinde durmak konu dışına çıkmamak adına önemli olacaktır. Bunlardan en önemlisi sayılabilecek olan nitelik; kamu (devlet) yönetiminin ve toplumsal ilişkilerin herhangi bir dinin kurallarına tabi olmaması ve hizmet sunumunda bu konuda kimseye bir ayırım yapılmamasıdır.

Yine anayasanın belirlediği sınırlar içerisinde teşkilatlanma adına, Türk kamu yönetiminin merkez ve taşra ayrımı üzerinden şekillendiği belirtilmiştir. Bu idarenin bütünlüğü kavramını bozan bir uygulama gibi görünse de siyasi yerinden yönetim ile karıştırılmamalıdır. Yetki genişliği ve idari vesayet kavramları da merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini tamamladığı savunulan diğer temel ilkelerdir (Gözübüyük, Tan, 1998: 130). Klasik Osmanlı devlet yapılanmasına benzer biçimde güçlü merkezi yapı ve ona bağlı taşra yönetimi uygulaması Türk kamu yönetimi teşkilatlanmasına hâkim olmuştur.

Varılmak istenen hedef kamu hizmeti sunumunda hâkim olan temel ilkelerdir. Yöntem konusuna değinirken kamusal hizmetlerin tezin temel çalışma alanı olan KÖO modelleri olmadan nasıl sürdürüldüğü konusundaki tarama kamu hizmeti temel ilkelerinde son bulur.

Kamu hizmetleri sunulurken idare bu konuda temel ilkeler ile bağlıdır. Bu ilkeler tüm kamu hizmetleri için temel asgari müşterekler olarak kabul edilmektedir (Karahanoğulları, 2004: 228). Hizmetin niteliğinin ne olduğu bu durumda önemli değildir. Söz konusu ilkeler ise eşitlik (kamu yükümlülük ve faydaları konusunda-yansızlık ve laiklik), süreklilik (kesintisizlik anlamında değil), değişim (uyum) ve parasızlık* (meccanilik-bedelsizlik) ilkeleridir

* T.C. 1961 Anayasası 2. Madde; Kurucu Mecliste Kabul Tarihi: 27/5/1961 Halkoyuna Sunulmak Üzere Tasarının Resmi Gazete ile İlanı: 31/5/1961 Kanunun Resmi Gazete ile İlanı: 20/7/1961 / Sayı: 10859 Kanun No Kabul Tarihi 334 9/7/1961

* Hiçbir kamu hizmeti özünde bedelsiz değildir. Sonuçta doğrudan ya da dolaylı olarak bu bedel bir şekilde finanse edilmektedir (Karahanoğulları, 2004: 276).

(Karahanoğulları, 2004: 229-276). Yukarıda da belirtilen şekliyle dört temel ilke (Bedelsizlik Süreklilik, değişkenlik ve eşitlik) klâsik kamu hizmeti özellikleri olarak kodlandırılabilir.

Tablo: 3. 2. Kamusal Hizmet Sunum İlkelerinin Anayasal (1982 Anayasası) Kaynakları**
(Karahanoğulları, 2004: 230-298)

Süreklilik İlkesi	128. madde
Eşitlik İlkesi	Başlangıç hükümleri, 10, 29/son, 33/son, 36 ve 70. maddeler
Uyum İlkesi	126/son, 131, 138, 166 ve 166/2. maddeler
Meccanilik (Parasızlık)	42. madde

Anayasadan sirayet ettiğini düşündüğümüz kamu hizmeti sunumunun çerçeve şeklinin yani ilkelerinin bazıları da teamüllerle şekillenmiştir (Karahanoğulları, 2004: 229).

Gerek teamüllerle vücut bulan gerek doğrudan kaynağını anayasadan alan kamusal sunum hizmetleri de KÖO felsefesi ile nitelikli değişim süreci içerisine girmiştir. Bu değişim süreci kamu hizmeti sunum ilkelerini dönüşüme iki farklı yolla zorlamıştır. Bir taraftan yeni kamusal hizmet ilkeleri türetilirken diğer taraftan da yaşanan süreçlerin ardından bazı temel ilkelere aşınma meydana gelmiştir. Zaten zayıf bir konumda olan meccanilik ilkesi ve kamu yararı anlayışı küresel birtakım dinamiklerin daha etkin olmalarıyla birlikte aşınma yaşamış ve göz ardı edilmeye başlanmıştır (Göküş, 2010: 205).

3.1.2. Kamu Yönetiminin Yapısında ve İşleyişinde Dönüşüm (Genel Bakış)

Kamu yönetimi alanında dönüşüm mefhumu idari reform başlığı altında ele alınmıştır. Özellikle tarihsel bir kırılma noktası olarak sıkça zikredilen ve yoğun olarak 1980 yılından itibaren bahsi geçen konu, yönetim bilimi çalışanları ve diğer ilgililerce üzerinde çok sayıda çalışma yapılmış bir bilim alanı haline gelmiştir. Öyle ki neo-liberal felsefe ile kamu politikaları ve uluslararası gerekliliklerle bu değişimlerin olup olmadığı yönünde bir tartışmanın yapılması, yani değişimin yaşanmadığının iddia edilmesi dahi pek mümkün görülmemektedir.

Yönetimin neredeyse tüm öğelerinde yaşanabilecek/yaşanacak olası bir dönüşümün niceliksel son değişimlerinden bir tanesini temsil eden modern hizmet sunum biçimi diye tabir edilen KÖO pratikleri sadece Türkiye'nin yaşadığı bir olgu değildir. Aksine, küresel bir eylem olduğu fikri genel kabul gören düşüncedir. Buna dayanarak 1980'li yıllardan itibaren küresel çaplı bu değişim sürecinden Türkiye'nin de etkilendiği ve ilaveten yine bu tarihten itibaren

** Onur Karahanoğulları'nın 2004 tarihli yayımlanmış doktora tezinden esinlenilerek ve alıntı yapılarak hazırlanmıştır.

iktisadi, toplumsal, mali ve idari anlamda çok önemli reformların da gerçekleştirildiği söylenebilir (Sobacı, 2014: 190).

Taylorist bilimsel yönetim anlayışının bazı temel ilkelerinin kamusal hizmet sunumuna aktarılması olarak da değerlendirilebilecek olan KÖO uygulamaları yine benzer biçimde birtakım köklü değişiklikleri de beraberinde getirecektir. Bu anlayış neo-klasik yönetim anlayışının doğuşuna zemin hazırlayan Taylorist yönetsel anlayışın bir benzeri olarak kendi eleştirisini ve bu eleştirinin ortaya çıkaracağı kurumsal yapılanmanın da tohumlarını atacaktır.

Gerçekleştirilen bu reformlar içerisinde kuşkusuz daha alt ölçekte kalsa da KÖO modellerinin de yadsınamaz dönüştürücü etkisi kabul edilmelidir. Alt ölçek tabirinin kullanılmasının sebebi ise idari reform çalışmalarının arkasındaki itici güç kabul edilen felsefelerin yani soyut tabirlerin, somut haldeki uygulamaları gölgeleyip kuşatmasıdır.

Kamu idaresinde organların işlevlere göre şekillendiği kabul edilebilir. Fonksiyonel anlamda yaşanacak bir değişimin beraberinde kurumsal dönüşümleri de tetiklemesi beklenir. Özellikle kamu hizmetlerine ilişkin anlayışın güncel politikalar eşliğindeki hareketleri bu konuda etkileyici bir rol oynamaktadır. Zira devletlerin kamu hizmeti sunucuları olarak resmiyet kazandıkları düşünülür. Sunulacak olan bu kamu hizmetlerinin servis edilme şekli baştan aşağı değişimi ve beraberinde son kertede ise niteliksel kırılma ile dönüşümü zorunlu kılacaktır.

Birleşmiş Milletlerin (1983: 3) reformlara ilişkin yayınladığı raporda; idari reformların gelişmekte olan ülkeler için, geçmişte sömürge dönemlerine ait yönetsel yapılanma ve egemen devletin talepleri ve ihtiyaçları arasındaki süreksizlikler, ekonomide devletin artan yükü karşısında yeniden yapılanması ihtiyacı, bununla birlikte *kamusal hizmetlerin sunumunda daha etkin ve verimli bir kamu yönetimi yapılanması amacıyla* modern yönetim sistemini başlatma isteği ile ilişkilendirildiği belirtilmektedir (Sobacı, 2014: 6). BM raporunda da dile getirildiği gibi kamusal hizmetlerin sunumunda bir değişim talebi 80'lerden itibaren dillendirilmeye başlanmıştır. Hizmetlerin sunumunda daha etkin ve verimli olunabilmesi için bu bir ön koşul olarak değerlendirilmiştir. “Hantal kamu bürokrasisi” ve “devletin artan yükü” genel gerekçeleri ile yönetsel ve örgütlenme anlamında çok sayıda niceliksel değişimi zorunlu kılacak değişikliklerin adımları atılmaya başlanmıştır. Kamusal hizmet sunumunda ise özel sektör; kullandığı yöntem ve tecrübeleri ile hizmet sunumuna hem dinamizm katacak hem de maliyetleri göğüsleyecek olan sorun giderici rolü üstlenecektir. Nihayetinde bu oluşum hizmet sunum anlayışında bir niteliksel kırılmaya yani kamu yönetiminde bir “dönüşüme” zemin hazırlayacaktır.

3.1.3. Kamu Özel Ortaklıklarının Kamusal Dönüşümdeki Rolünün Saptanması

Kamu hizmetlerinin tedarik edilme şekli belirli dönemlerde çeşitlilik arz edebilmektedir. Hizmetin asıl sahibi idare esas hizmet sunucusu olarak kabul edilir. Bununla beraber idarenin hizmet sunumu konusunda geriye çekilmeyi tercih ettiği dönemlerde dahi zaman zaman piyasaya müdahaleleri ile hizmetin asıl sahibi olduğunu net bir biçimde de hissettirmiştir. Özellikle kriz dönemlerinde ve sermaye yetersiz dönemlerde idari birimler, kamu hizmeti sunumunda doğrudan görev ve rol alırlar ve bu doğrultuda örgütlenirler. Fakat değişen şartlar ile içerisinde bulunulan dönemsel durum bu rollerde bazı görev ve sorumluluk çeşitlenmesine ve değişikliklere neden olabilmektedir.

Bugünlerde uygulama şansı bulan kamu hizmeti sunumunda devlet dışı aktörlerin aktif olarak karar alma mekanizmalarının ve projelerin içerisinde olması buna örnek olarak gösterilebilir. Esasen tüm bunlar olurken ülkelerin içinde bulunduğu şartlar ve gereksinimler de geçmişle kıyaslamayacak çeşitlilikte istek ve ihtiyaçları içerir. Bilinçlenen halkın daha yüksek kalitelerde hizmet talebinde bulunması (Göküş, 2010: 205) ve devletin artan altyapı, temel hizmet ve diğer görevleri; sadece öz kaynaklarla bu işin yapılmasını devlet açısından zorlaştırmış olabilir. Bu süreç alışlagelmiş olan hizmet sunum modellerinin yer yer yetersizliği eleştirilerine sebep olmuş ve yeni tedarik yöntemleri benimsenmeye çalışılmıştır. Kuşkusuz bu yenilikler beraberinde taşıdıkları bazı değerleri mevcut yapı üzerinde onu değişime zorlayarak kabul ettirecektir. Çalışma bu amaçla KÖO uygulamalarının kamu yönetiminde ne gibi niteliksel kırılmalar yaşatabilecek potansiyele sahip olduğunu araştırmaya ve bu yeni değerleri incelemeye yöneliktir.

Tartışmanın esas boyutu kamu yönetimi alanında herhangi bir dönüşümün yaşanıp yaşanmadığından öte KÖO modelleri ve anlayışının bu noktadaki payına ilişkindir. Özellikle en güncel uygulama olan YKD ve YİD modelleri göz önüne alındığında ilerleyen yıllarda da benzer akademik çalışmaların ve tartışmaların yaşanacağını şimdiden tahmin etmek zor değildir.

Bu doğrultuda kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde klasik kabul edilen, hizmeti bizzat sunan devlet anlayışı süreç içerisinde yerini özel sektörle ortaklık anlayışına terk etmekte ve klasik kamu hizmeti anlayışı da hem siyasi hem iktisadi ve hukuki açıdan söz konusu yeni şartlara kendisini adapte etmek zorunda kalmaktadır (Sarcan, 6). Kamu yatırım ve hizmetlerini özel sektör katılımıyla gerçekleştirmek demek her iki kesimin de yeni görevler yüklenmesi demektir. Yeni görev ve sorumluluklar; aracılığı, sözleşmeleri uzman ellerce müzakere etmeyi, projelere ilişkin risk analizi ve pazarlık ile işbirliğini, en önemlisi ihale sonrası yaşanabilecek tüm durumlara ilişkin kontrolleri gerektirmektedir (KÖO ÖİK Raporu, 2014: 35).

Açıkça görünmektedir ki, KÖO modelleri; yönetim alanında, özellikle kamusal hizmet örgütlenmesi alanında, bir dönüşüm sürecini başlatmıştır. Kuşkusuz bu süreç uygulama alanları

genişledikçe ve esnek bir biçimde kurgulanan sözleşme tipleri ile modeller çoğaltıldıkça kamusal dönüşümü sürdürmeye devam edecektir. Yukarıda da belirtildiği üzere bu dönüşümler yönetsel açıdan karar alma mekanizmalarında, kurumsal yapılanmada ve hukuksal düzende kendisini hissettirmiş ve hissettirmeye devam edecektir.

3.1.3.1. Karar Alma Sürecinde Dönüşüm

Karar alma süreci belki de kamu yönetiminin en temel unsurlarından bir tanesidir. İş başına gelen tüm yönetimlerin ilk faaliyetleri özgün şekilde kendilerine sunulan asli görevleri yerine getirmektir. Bu sürecin en önemli çıktılarından birisi ise kamu politikalarıdır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 17).

Kamu politikası karmaşık bir alan olmakla birlikte yönetim anlayışının öncüllerinden olması onu çalışma adına incelemeye değer kılmıştır. Kamu hizmetinin sunumu ile politika belirleme iç içedir. Belirli şartlar dâhilinde yönetime gelmiş siyasilerin görevi toplumsal talepleri karşılayacak hizmetleri üretmek olduğundan ve bu asli görevin esas çıktılarından birisi de kamu politikası olduğundan (Yıldız ve Sobacı, 2013: 17) iki konunun iç içe olduğu iddiasında bulunulmuştur.

Kamu politikaları karar almaya ilişkin bir süreçtir ve değişen koşullara uygun bir biçimde sürece etki eden aktörler eliyle değişiklik ya da çeşitlilik gösterebilir. Bugün içinde bulunulan durumda da kamusal hizmet faaliyetleri artık özel finansman desteği ile sağlanmakta olduğundan sürece etki eden ve yönelti belirleme konusunda söz sahibi olmak isteyen özel kesim karar belirleyiciler içerisine doğal olarak dâhil edilmiştir.

Kamu özel ortaklıklarının; yönetişimci devlet anlayışının temel değerlerinden çok da farklılaşmayan bir biçimde kamusal politika belirleme sürecinde özel sektörün devletin yanında yer almasını ifade eden bir anlayışa sahip olduğu söylenebilir (Karasu, 2009: 79-80). Eğer kamu menfaati ile özel sektörün kar güdüsü birleştirilmek isteniyorsa ve bu sistem devletin tüm hizmet alanlarına sirayet edecekse kamusal karar alma mekanizmaları da bu yenilikten etkilenecektir.

İç çeşitliliğin yanında KÖO Özel İhtisas Komisyonu Raporunda belirtildiği üzere (KÖO ÖİK Raporu, 2014: 84)* mevcut kamu kurumları üzerinde bir üst kurulun da ilerleyen yıllarda varlığı bu noktada tartışılabilir. Bu durumda bakanlıkların yatırım konusundaki özerkliklerine

* 2014 yılında yayınlanan KÖO ÖİK Raporu, 84. Sayfada aynen şu ifadelere yer verilmiştir. "Farklı kamu birimlerinin sonuçta aynı ortak kamu hazinesine dayanarak uzun dönemli mali taahhütlere girmesi, kamu üzerindeki koşullu risk yükünün hesaplanmasını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle, kamunun KÖİ projeleri yoluyla üstlendiği toplam bütçe yükünün ve verdiği garantilerin merkezi bir birim tarafından yakından değerlendirilip uluslararası muhasebe sistemlerine uygun ölçütlerle izlenmesi ve diğer kamu idareleri üzerinde kontrol kurulabilmesi gerekmektedir". <http://www.oib.gov.tr/dokuman/stratejik-planlar/2014-2018-stratejik-plani.pdf>

müdahale kapısı açılabilir. Bakanlıklar üzerinde yatırım konusunda bir üst vesayet oluşumu bu yolla söz konusu olabilecektir. Bu ise karar alma mekanizmalarında artık üst bir otoritenin varlığının tespiti demektir.

Kamu idareleri kamu yararını gerçekleştirmek ve ortak en iyi yararı sağlamak adına özel sektörü de etkilediği kabul edilen bazı politik kararlar alırlar. Bu kararlar vatandaşlar için bağlayıcı bazı yasal yükümlülükleri beraberinde getirirken özel sektör ve yatırımcılar için ise yol gösterici niteliktedir. Bu anlayışın KÖO uygulamaları ile günümüzde almaya çalıştığı biçim ise özel sektörün daha aktif bir biçimde politika belirleme sahnesinde sandalye kapmış olması şeklinde özetlenebilir. Kamu politikaları artık doğrudan devlet kurumlarınca organize edilen programlar ile özel kuruluşlar veya herhangi bir kâr amacı gütmeyen kurumlar aracılığıyla değil belirlenen ve anlaşmaya varılan ihtiyaçlara paralel olarak özel kurumlar ile kâr amacı olmadan kamusal yarar amacı güden birimler arasında oluşturulan ortaklıklar eliyle belirlenir olmuştur (Ütük, 2015: 64).

Artık tek özneli veya tek merkezli bir şekilde sadece seçilmiş ya da atanmış devlet bürokrasisinin karar alması politika belirleme işlevinde bulunması söz konusu görünmemektedir. Tersine yukarıda belirtilen aktörler tarafından önceden kararlaştırılan istikamete doğru değil, içerisinde birden fazla aktörü barındıran, rasyonel bir felsefe ile hizmeti doğrudan kendisi yapmak yerine toplumsal hayattaki diğer aktörlere yaptıran ve onları yapmaya teşvik edip önünü açan bir yönetim anlayışına geçilmektedir (Özer, 2006: 60). KÖO uygulamaları bu söylemlerle paralellik arz etmektedir. Bu kabul, teze konu olan şekliyle KÖO uygulama modellerinin temel felsefesi ile çelişmemektedir.

Karar alma ve uygulama bir süreç gerektirir. Bu süreç içerisinde dönemsel şartlara bağlı olarak değişebilen aktörleri de dâhil eder. Bu aktörlerin içerisinde idarenin yanı sıra söz sahibi olmayı başaramamış diğer güçler de etkili olabilirler. Yönetişim (Governance) söylemi altında kamu yönetiminin gündemine giren kamu politikası kararı alma sürecindeki değişim tam da bu noktaya ilişkindir.

Nihayetinde gerçekleşen bu yönetim anlayışı beraberinde yönetim işlevinin, artık sadece devlet organları ve örgütlenmesi eliyle gerçekleştirilen bir fonksiyon olmadığı iddiasındadır. Üstüne üstlük bu yeni yönetsel anlayış çok düzensiz bir oluşum içerisinde birçok ulusal-uluslararası, sivil-resmi belirleyici aktörler eliyle kapsam ve içerik kazanmaktadır (Şaylan, 1996: 6).

Temel kamusal hizmet alanları da dâhil olmak üzere neredeyse tüm klasik hizmet örgütlenmesi içerisinde bir yerlere özel sektör yöntem tecrübe ve onun işletmecilik mantığı hâkim olmaya başlarsa şüphesiz işin ilk çıkış noktası kabul edilebilecek olan karar alma süreci de yine aynı felsefe ve katılımcılar ile işlenmek zorundadır. Böyle bir mantık da yönetim ve KÖO modellerinin birbirinden bağımsız düşünülmemeyeceği fikrini desteklemektedir. Çalışmanın

amacı da yönetişimin ne olduğunu araştırmak değil KÖO felsefesi ile zorunlu bir birliktelik içerisinde olduğunu göstermek ve hatta karar alma mekanizmaları açısından ise bir bütünün parçaları olarak görülüp görülemeyeceğini tartışmaktır.

Bu süreç aslında yukarıda da değinildiği gibi karşılıklı bir etkileşim ürünüdür. Yani kamu yönetimine hâkim yeni anlayışlar/felsefeler birtakım değişimleri istemekte, bu değişimlerin gözlemlendiği somut uygulamalar olarak değerlendirebileceğimiz KÖO modelleri de tesadüf sayılmayacak ölçüde aynı değişiklikleri talep etmekte, topyekûn bir dönüşümün temel yapı taşları döşenmektedir. Soyut, anlaşılması güç felsefi bilgilerin somut tezahürü olması amacıyla KÖO pratiklerini çalışmak temel amaçlardan bir tanesidir.

Bu anlamda yönetim kamu özel ortaklığı sürecinde faaliyette bulunulan alanda karar alma sürecinde önem taşımaktadır. Tek başına model özellikleri yeterli olmayabilir. KÖO modellerinden özellikle son zamanlara oldukça meşhur bir hale gelen sağlık hizmeti sunumunda kullanılan yap-kirala modeli gibi uygulamalar kullanılarak açıklık ve somutluk kazandırılabilir.

Modern kamu hizmeti üretim anlayışı rekabetten ziyade kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektörü temsil edenlerce en iyi yönlerin birlikteliğini amaçlamakta, kamusal mal ve hizmetlerin ne şekilde üretileceği nasıl dağıtılacağı konusunda ikame teknikler ortaya koymaktadır (Özer, 2006: 60).

Kamu yönetimi kavramını kısaca kamu politikalarını gerçekleştirecek olan örgütlerin yönetimi olarak tanımlarsak, politika belirleyecek olan aktörlerin değişimi de kamu yönetiminde karar alma sürecinde yaşanacak olan dönüşümü gözler önüne serecektir.

Yeni Kamu Yönetimi (YKY) eski hizmet sunum tarzı ve örgütlenme biçimi olarak kabul edilen klasik kamu yönetimi anlayışının boşluğunu dolduran yani onun yerine geçen basit bir yenilikten öte; hükümet-toplum-kamusal örgütlenme/yönetim gibi aktörler arasındaki ilişkilerin şeklinde niteliksel bir değişim ve kırılmayı dışı vuran dönüştürücü bir etken olarak ortada durmaktadır (Özer, 2005: 14). Yani KYK, yönetim felsefesi ve KÖO kamusal hizmet tedarik etme anlayışı birçok ortak düzenleme ihtiyacını beraber talep etmektedirler.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesi esnasında karar alıcı süreç değişmiş ve bu aşamada karar alıcı aktörler çeşitlenmiştir.

Kamu politikasının aktörleri artık sadece siyasiler değil çok daha geniş yelpazede resmi ve gayri resmi kuruluşları da bünyesinde barındırılan bir yapılanmaya doğru evrilmiştir. Bu konuda yapılmış kapsamlı bir çalışmada kamu politikasının aktörleri resmi kuruluşlar gayri resmi kuruluşlar ve uluslararası aktörler olarak belirlenmiştir (Yıldız, Sobacı, 2013: 19). Resmi aktörler; parlamento, bürokrasi, yargı düzeni olarak sıralanmıştır. Gayri resmi aktörler ise; vatandaşlar, girişimciler, siyasal partiler, baskı grupları, politik liderler, düşünce üretim kuruluşları, medya olarak değerlendirilmiştir. Son olarak uluslararası aktörler ise ulus

devletlerin bir araya gelerek oluşturdukları kuruluşlar (AB, DB, OECD, IMF) ve çok uluslu şirketlerdir (Yıldız, Sobacı, 201: 22-23-24).

Kamu özel ortaklıkları söz konusu olduğunda kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra diğer söz sahiplerinin de ilerleyen yıllarda çok daha net bir biçimde rol alabileceklerini şimdiden dile getirmek yanlış olmayacaktır. Kamu özel ortaklığı konusunda toplanan özel ihtisas komisyonunun raporuna göre bu aktörler sekiz başlık altında ele alınmıştır. Bu kurumlar;

-Yüksek Planlama Kurulu (YPK)

-Kalkınma Bakanlığı

-Maliye Bakanlığı

-Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

-Uygulayıcı Kurumlar: Bakanlıklar – Kuruluşlar – Belediyeler

-Özel Sektör Kuruluşları: Bankalar-Şirketler

-Uluslararası Kuruluşlardır.

Madde halinde sıralanan kurumlar hâlihazırda kamu yönetimi içerisinde bulunan kurumlardır. KÖO uygulama modelleri mevcut kurumlar için dönüştürücü dış etkindir. Aslında; KÖO modelleri ile iş görme biçimlerinde söz konusu idari birimlerde kurum içi dönüşüm ve yeniden bir görev tanımlaması söz konusudur (KÖO ÖİK Raporu, 2014: 50). Bu doğrultuda Kalkınma Bakanlığı koordinatör görevini üstlenmekte, KÖO projelerini takibe alıp, onları değerlendirip taraflar arasında plan program ve stratejiler arasındaki uyumluluğu gözetmek görevini üstlenmektedir. Diğer taraftan bilinen görevlerinin yanında Maliye Bakanlığı, KÖO projelerine ilişkin mali yükümlülükleri gözetmekle görevlidir. Uzun dönemlere yayılacak ödeme yükümlülüklerinin kamu üzerinde yaratacağı külfeti takip etmek en önemli görevlerinden bir tanesi haline gelmiştir. Bununla birlikte KÖO projelerinde kullanılması planlanan hazineye ait taşınmazların tahsisi işlemleri de bu bakanlıkça yerine getirilmektedir. Benzer bir biçimde Hazine Müsteşarlığı 'da, idareler tarafından görevli şirketlere verilen taahhütlerin kamuya muhtemel mali yükünü hesaplayarak riskleri ve paylaşımını değerlendirmekle ilgili iş ve işlemleri yerine getirmek konularında görevlendirilmişlerdir (KÖİ ÖİK Raporu, 2014: 50).

2014-2018 dönemsel kalkınma raporu özel ihtisas komisyonu da üst kereden KÖO alanına ilişkin bir yönelti belirleme sürecini içerisinde barındırır. Bu sebeple ilgili komisyonun kimlerden oluştuğu karar alıcı aktörlerin kimler olduğu konusunda önem arz eder. Haziran ve Ekim 2012 tarihlerinde iki kez toplanan kurulun katılımcıları dikkat çekicidir. 1 başkan, 1 rapor yazarı, 1 koordinatör ve 105 üye olmak üzere 108 kişiden oluşan komisyonun içeriğine bakıldığında bu konu hakkında fikir beyan edenlerin, dahası ileride devletin 2018 yılına kadar gerçekleştirmeyi planladığı faaliyetlerde şirketler ile özel banka kuruluşları ve KÖO kurumlarının yönelti belirleme sürecinde ağırlıkta olduğu net bir biçimde göze çarpacaktır.

Toplantılara, 55 kamu, 23 yüklenici firma, 17 finans kurumu, 9 sivil toplum kuruluşu, 2 üniversite ve 2 danışman firma temsilcisi olmak üzere toplam 108 kişi katılmıştır (KÖO ÖİK Raporu, 2014: 53). Bunun yanında ilgili tüm bakanlık temsilcileri ile bazı sivil toplum kuruluşları* da sürece dâhil olmuşlardır (2014-2018 ÖİK Raporu, XI-XIII).

Diğer taraftan farklı bir yaklaşımla kullanıcı/vergi mükellefi, işletmeciler, mali teknik ve hukuk danışmanları ve bu işleri üstlenen şirketler, inşaat firmaları ile diğer finansörler de KÖO paydaşları olarak sıralanmıştır (Şahin ve Uysal, 2008: 17-19).

Çok paydaşlık beraberinde sistemin uyum ve başarısı adına birden çok aktörün kendi üzerine düşen görevi yerine getirmesine bağlıdır. Bu noktada kamusal hizmet sunumunda tüm paydaşların rolü sözleşme temelinde hareket etmekten geçer. İlginç olan bir başka alan ise paydaşlar arasında değerlendirilen kullanıcılar/vergi mükelleflerinin bu sistemdeki rolüdür. Gözden kaçırılmaması gereken ve kanımızca KÖO pratikleri ile yeni hizmet sunumu anlayışlarının başarısını ve devamlılığını etkileyecek olan önemli faktörlerden bir tanesi olan hizmetin tüketicileri yani müşteri odağına yerleştirilen vatandaşın kendisidir. Vatandaşların da sürece müşteri olarak dâhil edilmesi sunulan hizmetlerin devamı konusunda şikâyet ya da memnuniyet gösterileri ile gayri resmi aktör olarak devreye girmesi kaçınılmaz bir biçimde kendisini ilerleyen süreçte hissettirecektir. Çünkü devlet; bir taraftan hesap verebilen, denetlenebilir ve katılımcı özellikler sergileyip piyasaya öncelik verirken, bununla beraber özel sektörü, sivil toplumu sürece dâhil ederken diğer taraftan; iktisadi hedefler ile kamu menfaatini, vatandaş-müşteri bağlantısını da en yüksek düzeyde tutmayı başarmalı ve tüm bu oluşumlar arasında dengeyi kurabilen bir yapıya kavuşmalıdır. Güncel KÖO modellerinin de temel gerekçelerinden olan piyasadaki aksaklıkları düzenlerken toplumsal sorunlar da göz ardı edilmemeli bunların tamamını bir bütün olarak çözebilecek politikalar üretmelidir (Arslan, 2010: 35-36). Aksi halde herhangi bir kullanıcı memnuniyetsizliği projelerin değerini kaybetmesine neden olabilir. Klasik hizmet sunumundan farklı olarak yaşanacak bu durumda söz konusu hizmet ürünü anlamsız hale gelebilir ve kamu üzerinde gereksiz mali külfetlerin oluşmasına neden olabilir.

Kamu hizmetlerinde hizmetin sunum niteliği karar alma sürecinde de değişimi tetikleyebilir. İdarenin asıl hizmet sunucusu olmaktan çıkıp düzenleyici ve denetleyici rol alması politik sistemdeki yetkililer gibi katılanların da karar alma süreçlerinde etkili birer aktör olmasının önünü açmıştır.

Kamu politikası oluşturma sürecinin sınıflandırılması çok farklı şekillerde ortaya koyulabilir. Fakat bu konuda dört aşamalı süreç benimsenebilir;

* *Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD), Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye Müteahhitler Birliği (TMB), Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), Yollar Türk Milli Komitesi (YTMK), Türkiye Barolar Birliği (TBB), PPP Platform*

-Gündem oluşturma: Mevcut toplumsal sorunlar içerisinde devletin, yönetimin dikkatini çeken konuların oluşturduğu

-Politikayı oluşturma: Hedef belirleme ve seçenekleri değerlendirme aşaması

-Oluşturulan politikanın uygulanması: Resmiyet kazanan bir politikanın hayata geçirilmesidir.

-Değerlendirme: Uygulanan politikaların başarısının ölçülmesidir (Yıldız, Sobacı, 2013: 24-25).

KÖO kamusal hizmet sunum uygulamaları da göz önüne alındığında artık ulusal bir KÖO politikasının oluşturulmasında yarar olduğu söylenebilir (Kalkınma Bakanlığı, ÖİK Raporu, 2014: 84).

İdare; geçmişe oranla artan sayıda kamu politikası etkileyicisi ile muhatap olmak durumunda kalmaktadır. Eğer ilerleyen yıllarda hızla büyüyen bir biçimde altyapının sunumunda özel sektörle işbirliği içerisine girilecekse, aktörler konusundaki bu çeşitlilik oluşumu sürpriz bir durum olarak değerlendirilemez. KÖO kamusal hizmet sunum modelleri mevcut sürecin somut görünümü adına önemlidir. İsminden de anlaşılacağı gibi artık kamu ile özel ortak hareket etmektedir. Finansman sorununun ön planda olduğu, başka bir deyişle modelin gerekçesi olarak değerlendirildiği için her ne kadar parasal kaynaklar için görünen yüzü olsa da ortaklık uygulamaları beraberinde işleyişe ilişkin bir takım klasik ilkelerin değişimini gerekli ve mecbur kılacaktır.

Kamu politikasının nasıl belirleneceği kuşkusuz çok yüksek miktarlarda yatırım yapan ve sermaye riski üstlenen özel girişimci için önemlidir. Bu yüzden özel girişimciler gayri resmi kamu politikası aktörleri arasında sayılmaktadırlar. Belki de ilerleyen yıllarda özel temsilciler kamusal hizmet sunum alanında politik kararlar alınırken doğrudan resmi aktörler olarak değerlendirilebileceklerdir.

Hükümet planları ve diğer resmi belgelerde bu ifadelere sıklıkla ve açık bir biçimde rastlanmaktadır. Bu doğrultuda 59. Hükümet Planı incelendiğinde; “gerekirse” devletin temel sağlık hizmetlerini dahi özel kesimle işbirliği anlayışı doğrultusunda gerçekleştirebileceği belirtilmiştir. Sağlık hizmetlerinin etkin ve verimli bir biçimde yerine getirilmesi sosyal devlet anlayışının doğal bir sonucu olarak görülmüştür. Sağlık hizmetlerinin bütüncül bir anlayış ve işbirliği içerisinde ele alınacağının söylenmesi ise akıllara “*entegre (bütünleşik) sağlık tesisleri*” uygulamasını getirmektedir.

10. Kalkınma Planı bu doğrultuda birçok önemli değerler dizisine işaret etmekte ve 2018 yılına kadar gerçekleştirilmesi planlanan KÖO kamusal hizmet sunum ve uygulama modellerinin de istekleri doğrultusunda politika belirleme anlayışını gözler önüne sermektedir. İlgili kalkınma planında 589. madde itibarıyla bir dizi politik öncelikler belirtilmiş, kamusal hizmet sunum alanlarında YKD hizmet sunum modelinin hâkim olduğu eğitim ve sağlık

alanlarına öncelik tanınmıştır. KÖO uygulamalarına öncelik verilerek bu alanlarda daha önce istifade edilen kamusal kaynaklar daha çok adalet, içme suyu temini ve teknolojik yatırımlara aktarılacak istenmektedir. Bu anlayış Dünya Bankası'nın KÖO modellerinin ne gibi faydalar getirebileceği görüşü ile aynı doğrultudadır. Yani klasik kamusal hizmet anlayışı çerçevesinde tasarruf edilen kamusal kaynaklar artık çekirdek hizmet alanlarında yoğunlaştırılacak, KÖO modeli ile diğer alanların ödemeleri uzun yıllara yayılarak, bütçe üzerindeki olumsuz etkisi azaltılmaya çalışılacaktır. Şehir hastaneleri projeleri ile büyük ulaştırma projeleri bu anlamda en büyük kaynakların ayrıldığı alanlar olarak belirtilebilir.

Karar alma fonksiyonunun niteliği bu yöntemle, özel sektör lehine evrilecek; 25-30 yıllık planlama anlayışı ile politika belirleme süreci içerisinde yeni aktörlerin dâhil edilmesini kabul edecektir.

Özellikle projelerin geliştirilmesi sürecinde bankaların ve finansman kuruluşlarının görüşünün alınması gerektiği fikri özel ihtisas komisyonunca ve Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD) tarafından önemle vurgulanmıştır.

Bu anlayış doğrultusunda proje modellendirmelerinin yapılmasının önemi göz ardı edilemez. Yani kamu bir kamusal hizmeti yerine getirmeden önce o hizmeti yükümlenecek olan özel kesim temsilcileri ve diğer paydaşlar ile bankalar arasında projenin henüz oluşum safhasında sıkı bir diyalog içerisinde olması ve uygun ödeme planlarının yapılması gerekliliği ön plana çıkarılmıştır. Bu sayede proje sözleşmesi sonrası yaşanması muhtemel sorunların önüne geçilerek kesin ve daha hızlı çözümler üretilebilecektir (KÖO ÖİK Raporu, 2014: 74).

Diğer taraftan kamusal hizmet sunum aktörlerinde yaşanacak bu denli bir çeşitlenme politika belirleme konusunda değişik fikirlerin ve önceliklerin meydana gelmesine fırsat tanıyacaktır. Karar alma fonksiyonunun niteliği değişecek ve bir dönemler devlet sırrı kavramı altında şekillenen kamusal hizmetler artık ticari sır kavramı ile ilişkilendirilecektir. Tablo: 3. 3. Karar alma fonksiyonunun niteliğine ilişkin üç dönemli bir betimlemeyi anlatmaktadır. Devletin bizzat hizmet sunduğu dönemin popüler ifadesi olan "devlet sırrı" kavramı geçiş süreci ile aşınmaya başlamıştır. Şeffaflaşma söylemi altında yumuşatılan bu alan KÖO sürecinin ardından yerini ticari sır (Güzelsarı, 2009: 63) kavramına bırakmak durumunda kalmıştır.

Tablo: 3. 3. Karar Alma Fonksiyonunun Niteliği

DEVLETİN BİZZAT HİZMET SUNDUĞU DÖNEMLER	1980 SONRASI GEÇİŞ DÖNEMİ	KÖO SÜRECİ
Kapalı kapılar ardında yönelti belirleme süreci hâkimdir. “Devlet sırrı” kavramı dönemin kamu hizmeti anlayışının alamet-i farikasıdır.	Yönetişim ve yeni kamu yönetimi felsefenin olumlu yüzleri olarak açıklık, şeffaflık katılım bilgi edinme kavramlarının ön plana çıktığı gözlemlenmektedir.	KÖO kamusal hizmet sunum anlayışı ile yönelti belirleme süreci içerisinde neredeyse resmi aktör olarak özel finansman sahipleri yer alırken bu dönemin kilit kavramı ise “ticari sırdır”

3.1.3.1.1. Karar Alma Sürecinde Dönüşüm Kategorisinde Sonuç

Türkiye’de uygulanan KÖO politikaları ve bu doğrultuda yapılan sözleşmeler uzun dönemli olma ve hazine garantisini içerisinde barındırma özelliğine sahiptir. Tarzı gereği bu sözleşmeler karar alma açısından sonraki dönemler ve hükümetler açısından değerlendirildiğinde kamusal hizmet politikası belirleme işlevinde sınırlandırıcı etki yaratabilecektir. Tersten bir yorum yapılacak olursa, sözleşme anındaki yönetim adına, uzun dönemli kamusal hizmet politikalarının uygulanmasında imkân tanınmış olacaktır. Sözleşme ile ödeme koşulları esnetilirken hazine garantileri ile de siyasal etki alanı uzun yıllara yayılabilecektir.

Başka bir açıdan değerlendirildiğinde ise uzun dönemli sözleşmeler ile kamusal yatırımlar siyasal alanın belirsizliğinden çıkarılmakta ve projelerin partizanlıktan uzak bir biçimde tamamlanması söz konusu olabilmektedir. Kısa dönemlerde yoğun değişiklikler büyük çaplı altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesini geciktirebilmektedir. KÖO uygulama modellerinin sonuçları arasında ilk bölüm bir olumsuzluk algısı oluştururken ikinci bölüm daha akılcı ve olumlu gelebilmektedir.

Hükümet ile KÖO sözleşmesi çerçevesinde uzun dönemli iş yapma olanağı bulan ve müşteri garantisi elde eden özel sektör temsilcileri ile diğerleri açısından rekabet şartları aynı düzeyde oluşmayabilecektir. Risk paylaşımı ve ortaklık mantığının doğası gereği iş yapma fırsatı bulan büyük şirketler piyasa hakkında, alınacak kamusal hizmet politikalarına diğerlerine nazaran daha rahat etki edebileceklerdir. Bu bir taraftan eşitsizlik söylemlerinin yükselmesine neden olabileceği gibi piyasanın ileride karşılaşacağı olumsuzluklara ortak çözüm arayışlarının da kapısını aralayacaktır.

Şekil: 3. 4. sayısal verilerin çizime eklenmemiş bir modelini temsil etmektedir. Kamu ile özelin tek başına gerçekleştirebileceği kamusal hizmet alanı KÖO eğrisi ile genişleme imkânı bulmuştur. Proje sayısındaki artışa imkân sağlaması açısından ve daha da önemlisi büyük sermaye gerektiren işleri yıllara yayma avantajını kullanarak, idare; gerek sayısal gerek de

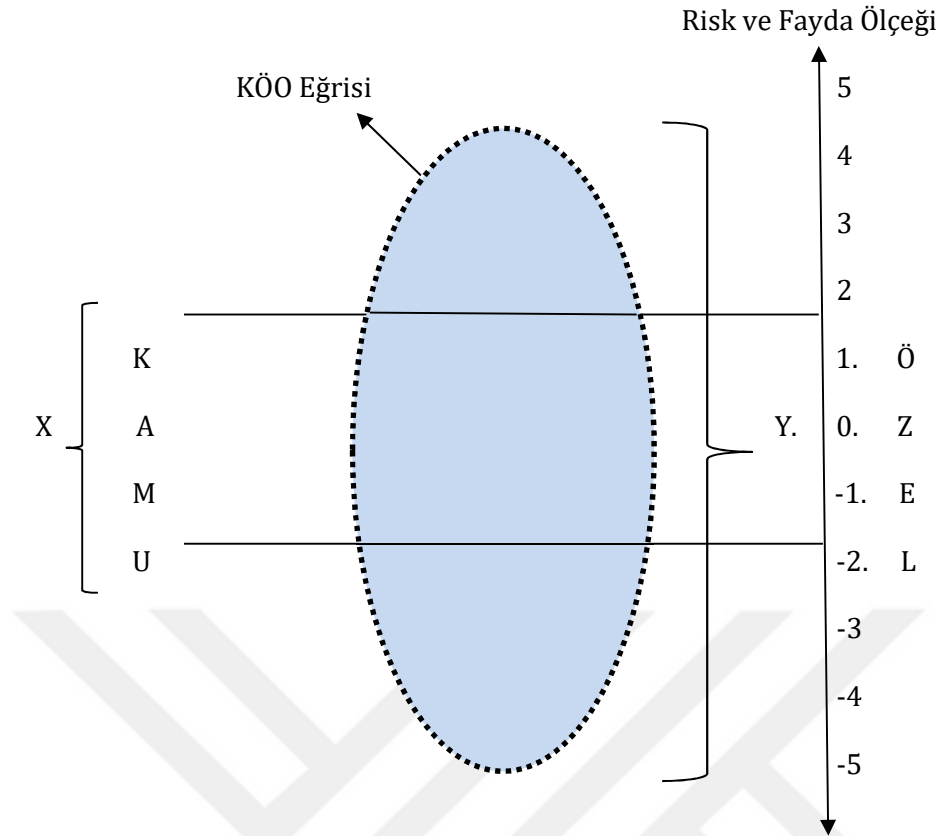
finansal açıdan çok daha büyük çaplı işlere daha dar bir zaman içerisinde başvurma imkânı elde etmektedir.

KÖO projelerin maliyet açısından sıçrama yaptığı yıl olan 2015 verilerine göre Türkiye tek başına 44.7 milyar dolarlık bir yatırım gerçekleştirmiştir (2015 Global PPI Update, 2015: 9). Normal şartlarda bütçe kısıtlaması ile bu denli büyük yatırımı bir yıl içerisinde gerçekleştirmek pek mümkün olamayabilirdi. KÖO özel ile kamunun birleşiminden oluşturduğu sinerji ile her iki kesimin tek tek elde edeceği faydanın toplamından çok daha fazla şey ifade edebileceği inancı buradan kaynaklanmaktadır. Ayrıca kirpi problemi * ile ifade edilen bu yakınlaşma Şekil: 3. 4. 'te de belirtildiği gibi yüksek oranlarda fayda sağlarken aynı şekilde yüksek riski de içermektedir.

Şekil: 3. 4.'te X ve Y diye belirtilen alanlar sadece kamu ve sadece özel sektörün herhangi bir yatırım veya hizmet sunumunda karşılaşacağı risk oranı ve fayda analizini göstermeyi amaçlamıştır. Şekil üzerinde belirtilen rakamsal değerler temsildir. KÖO eğrisi ise ortak projelerde risk ve fayda analizini çok daha üst sınırlara taşıma potansiyelini içerisinde barındırmaktadır. Bu noktada sözleşmenin önemi ortaya çıkmakta ve doğru yapılmış bir sözleşme ile risk oranı adil bir biçimde dağıtılabilecekken yanlış yapılan bir şartname ve ona bağlı sözleşme ise özellikle kamu açısından ciddi mali külfetlerin yaşanmasına sebebiyet verebilir. Çünkü KÖO projeleri kendine has teknik ile uzun dönemli sözleşmeler ve karmaşık ilişkilerle gerçekleştirilme şansı bulmaktadır (KÖO ÖİK Raporu, 2014: 85).

Çalışma sonucunda ortaya çıkarılan Şekil: 3. 4. sözleşme değerleri ile ve sözleşme sürelerinin büyüklükleri esas alınarak analitik çalışmalar temsili değil gerçek rakamlar üzerine inşa edilip geliştirilebilir.

* A. Schopenhauer'ın 1851 yılında yaptığı gözlemler neticesinde kirpi problemi kavramını ortaya attığı belirtilmektedir. Daha sonra ilginç bir biçimde bu kavram, kamu özel ortaklık modellerinde kamu-özel yakınlaşması ile ilişkilendirilmiştir. Bu gözlemi başka bir gözlemlerle birleştirip KÖO ilişkisine uyarlayan kişiler R. Hubbart ve Gilles Paquet olarak belirtilmiştir. Bu hikâyeye göre; kış aylarında soğuk havada ısınmak amacıyla birçok kirpi birbirine yakınlaşmaya başlarlar. Devam eden süreçte sıcaklığın etkisine kapılan kirpiler gitgide daha fazla yakınlaşma eğilimi içerisine girerler ve bir müddet sonra dikenleri birbirine batmaya başlar. Olayın ardından birbirinden uzaklaşan kirpiler soğuk havanın etkisiyle tekrar bir araya gelmeye başlarlar. Bu olaydan sonra kirpilerin çıkardığı ders ise güvenilir bir mesafede kalarak yakınlaşmanın uygun değer seviyesinin yakalanması olmuştur. Şekil: 3. 4.'te de değinildiği gibi Şahin ve Uysal KÖO' ların, kamusal hizmet üretiminde sorunlara çözüm ararken kirpi problemine benzer çelişkilerin ortaya çıkabileceğini belirtmişlerdir. Şahin ve Uysal'ın deyimiyle; "KÖSO' lar özel, kamu, ve sivil sektörlerin temelini oluşturduğu farklı koordinasyon mekanizmaları ve mantığıyla etkileyici bir sinerji, inovasyon ve yüksek üretkenlik yaratırken, aynı zamanda enerjileri boşa harcayan bir mekanizmaya da dönüşebilir" (Şahin, Uysal, 2008: 3).



Şekil: 3. 4. KÖO modelleri ile Risk ve Fayda Ölçeği (Sözleşmelerin Önemi)

Yerli ya da milli para birimi yerine döviz üzerinden gerçekleştirilen sermaye yoğun işlerde özellikle ekonomik kriz dönemlerinde kamu üzerinde büyük bir mali külfet oluşabilmektedir. 2015-2016 yılında yaşanan hızlı kur artışı sonucunda yaşanan köprü ve otoyol krizleri buna örnek gösterilebilir. Bununla birlikte bu tamamen sözleşmenin içeriğine yönelik bir unsurdur ve sözleşmelerin uzman kişilerce hazırlanmasının kamu açısından önemi bu noktada ortaya çıkmaktadır.

3.1.3.2. Kurumsal Yapılanmada Dönüşüm (Organik Kamu Yönetiminin Değişmesi)

KÖO uygulama modelleri kamu yönetimi alanında dönüşümü tetiklerken, bu dönüşümün en somut gözlemlerden bir tanesi de kurumsal yapılar üzerinde kendisini göstermektedir. KÖO mevcut kurumsal düzen içerisindeki yer arayışını ya kurum içi düzenlemeler yoluyla ya da sıfırdan kurumsal oluşumlar eliyle sağlamaya çalışmaktadır.

KÖO kamunun yani hizmetle özgülünmüş ilgili idari birimin kamusal hizmet alınından tamamen çekilmeden ortaklık ve risk paylaşımı doğrultusunda hareket etme temeline dayalı olduğundan tüm hizmet birimleri kendi içerisinde yeniden yapılanma ihtiyacı hissedecektir.

Sağlık Bakanlığı teşkilatlanması içerisinde yer alan ve ana hizmet birimlerine eklenen Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı bu konuda iyi bir örnektir. Bununla birlikte kurulmasını gerekliliği üzerinde tartışmaların yaşandığı KÖO Üst Kurulu benzeri bir yapılanma da aynı düzlemde değerlendirilebilir.

3.1.3.2.1. Hizmet Birimlerinde Yaşanan Dönüşüm

Kamu Özel İşbirliği (Ortaklığı) kanun tasarısı 1. maddede, ilgili kanunun amacı belirtilirken aslında üstü kapalı bir şekilde kamu idarelerinin, sosyal güvenlik kurumlarının, yerel yönetim birimleri diye de adlandırılan mahalli idarelerin ve kamu iktisadi teşebbüslerinin bir dönüşümden geçeceği de belirtilmektedir. Bu değişim sürecinin nitelikli bir hal alarak dönüşüme doğru evrilmesi esnasında, yasal-kurumsal-politik dönüşüm birbirinden bağımsız bir şekilde değişmemekte; bir taraftan kapsayıcı kanuni düzenleme süreci devam ederken, öbür taraftan kamu yönetiminin yapısında ve karar alma sürecinde ilgili kamu hizmeti sunum biçimine uygun düzenlemeler yaşanmaktadır (Karasu, 2009: 85). Çünkü KÖO ilgili kurumların varlık sebebi sayılabilecek kamusal hizmetlerin özel sektör finansmanı ile modern anlamda yenilikçi sunumunu içermektedir. Yapılan iş farklılaşmaya başladığı andan itibaren işi yapan birimlerin de en azından bir alan değişikliği yaşaması kuvvetle muhtemeldir.

Bu değişimin ilk göstergelerinden bir tanesi düzenleyici ve denetleyici kurumlara ilişkindir.

Regülasyon kurumlarının en önemli özelliği bağımsız olmaları ve düzenleme (regülasyon) işi görmeleri olarak belirtilmiştir (Ulusoy, 2000: 46). Buchanan'ın kamu tercihi teorisinden* etkilenilmiş olacak ki özel sektör temsilcileri idare ile iş yaparken ve bazı hassas ekonomik birimlerin güvenliğini sarsmamak adına bağımsız olduğu düşünülen bu kurumların varlığına ihtiyaç duyulmuştur.

Yatırımcının ikna edilip batık maliyet riski yüksek alanlarda işlemler yapabilmesi için nasıl hukuksal anlamda bir değişiklik ihtiyacı kendisini hissettirdiyse; bağımsız idari otoritelerce de yönetsel anlamda ortaya çıkan benzer ihtiyacın üstlenildiği belirtilebilir (Sarısoy, 2010: 287).

Bir başka değerlendirme ise ortaya çıkan bu yeni durumun, diğer bir ifadeyle yeni idari yapılanmaların bir nevi egemenlik yetkisinin, yaşanan alan kaymasına göre elden bırakılmayıp revize edilmesi ve pozisyon güncellemesi yapılmasıdır (Avcı, 2014: 134).

* James Buchanan ve Gordon Tullock önemli savunucuları olarak kabul edilir. Kamu tercihi teorisinin özünde neo-klasik anlayışı savunan iktisat bilimcilerinin, piyasanın başarısızlığı tezini çürütmek amacıyla ortaya koydukları devletin başarısızlığı kuramı anlayışı hâkimdir (Akcagündüz, 2010: 30).

Türkiye’de hizmet örgütlenmesi, idari yapılanma anlamında birçok noktada selefi olan Osmanlı imparatorluğu devrinde gerçekleşen 2. Mahmut reformları ile gündeme gelen ve yine o dönemden itibaren uygulaması başlamış olan yaklaşık iki yüz yıllık geçmişe sahip “bakanlık örgütlenmesi” şeklindedir (Dik, 2017: 35). Yani hizmet alanları subjektif kamu hizmeti anlayışı çerçevesinde yasama tarafından belirlendikten sonra ilgili hizmeti sunacak olan hizmet birimi oluşturulur. İşte bu birimler Türk kamu yönetiminde bakanlıklar şeklinde vücut bulur.

Nasıl ki divanlık sisteminden bakanlık sistemine geçiş güç ve iktidarın yeni merkezler yaratılarak el değişimi ile gerçekleştirildi (Dik, 2017: 38) ise günümüzde de buna benzer bir biçimde yeni organizasyonlar eliyle dengeler ve güç odakları farklılaşmaktadır. Üstüne idari yapılanmada hizmetin sunumunun özel sektör lehine genişlemesini sağlayan KÖO modelleri ile bakanlıklar birer gölge kuruluş haline gelebilecektir. Bağımsız idari otoritelerce düzenlenen alan tahkim usulü ile anlaşmazlıkları çözecek ve nihayet tek tek bakanlıkların aşırı yük getirmesinden hareketle kurulması planlanan KÖO bakanlıklar üstü kurulu da bu değişime son noktayı koyacaktır.

Kurulması planlanan KÖO üst kurulu hakkında daha detaylı bilgi vermek adına ilgili çalışmalara eklenmesi gereken bir diğer konu da 2014 yılında yayınlanan kamu özel ortaklığı özel ihtisas komisyonu (ÖİK) raporunda belirtilen bir üst kurulun varlığının gerekliliğidir. Kalkınma Bakanlığı öncülüğünde KÖO alanına ilişkin bir üst kurumun oluşturulması talebi KÖO özel ihtisas komisyonu raporunda belgeli hale getirilmiştir. Hatta ayrı bir başlık altında incelenen kurumun bir an önce kurulması gerektiği ve böylesi riskli ve iyi düzenlenmemesi halinde kamu maliyesi üzerinde külfet oluşturacak bir konuda ne denli önemli olduğu da vurgulanmıştır. *

KÖO ÖİK raporunda sonuç ve değerlendirmeler kısmında kendisine altıncı başlıkta yer bulan ifadeler kurumsal anlamda hizmet sunumu alanında bakanlıklar üstünde bir merkezi kamu hizmeti sunum denetim, yönlendirme biriminin kurulmasının öneminden bahsedilmiştir. Kurumsal kapasitenin yetersiz olduğu savından hareketle bu sorunların ortadan kaldırılması için böylesi bir yapılanmanın varlığı zaruri olarak değerlendirilmiştir. Çünkü KÖO uygulamaları, çok aktörlü, uluslararası proje finansmanı tekniğinin gerektirdiği karışık ve uzun sürelerle yayılan akitler ile hayata geçirilebilen projelerdir.

KÖO modelleri de bu genel dönüşüm içerisinde etkili olmuş ve yeni birimlerin ortaya çıkmasına neden olmuşken (Kalkınma Bakanlığı), bazı birimlerde ise yeni bir hizmet örgütlenmesi şeklinde oluşumlara sebebiyet vermiştir (Örnek: Kamu Özel Ortaklığı Daire

* 2014 yılında toplanan KÖO Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) Sonuç ve Değerlendirmeler kısmında “KÖİ Alanında Merkezi Bir Koordinasyon Birimi Kurulması, Stratejilerin Belirlenip Sürecin Yönetilmesi” başlığı kullanılmıştır (KÖİ ÖİK Raporu, s. 84)

İlgili mevzuatta özelleştirme idaresi işaret edilerek benzer bir kurumsal yapının varlığına duyulan ihtiyaç dile getirilmiştir. Hem çatı yasal dönüşüm hem de çatı kurumsal dönüşüm talep edilmektedir (KÖİ ÖİK Raporu, s. 79).

Başkanlığı). Dönüşümün başında en büyük paylardan birisini Sağlık Bakanlığının aldığı söylenebilir. 2003 tarihinde başlatılan, “Sağlıkta Dönüşüm” adlı büyük proje KÖO felsefesinden ayrıksı düşünülmemelidir.

Bu açıdan 13.12.1983 tarih ve 181 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 8. maddesinde değişiklik yapan 5683 sayılı yasa ilk ve önemli bir adım olarak görülebilir. 5683 sayılı yasa düzenlemesinin Türk kamu örgütlenmesinde bir ilk olduğu; ayrıca kamusal örgütlenme açısından da köklü bir dönüşümün göstergesi olduğu kabul edilmektedir (Karasu, 2009: 85). 2007 yılında çıkarılan 5683 sayılı yasa ile sağlık kamu hizmeti temel sunucusu olan Sağlık Bakanlığı’nın görev alanına giren ve ana hizmet faaliyetlerini yürüten temel sağlık örgütlenmelerinin yanına ilave bir ana hizmet birimi daha eklenmiştir (Karasu, 2009: 85). Bu birimin adı; Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı olarak belirlenmiştir. KÖO kurumsal dönüşüm alanında en net bir biçimde Sağlık Bakanlığı bünyesinde ortaya çıkmıştır.

Bu konu farklı çalışmalarda da dile getirilmiş, KÖO yönteminin sağlık hizmet sunumunda uygulanması amacıyla yasal adımların atılmaya başlandığı belirtilmiş, gerek hizmet alımı ve sunumu gerek hizmet örgütlenmesi ve bunların finansman tedariki bakımından birtakım değişiklikler yaşandığı belirtilmiştir. Bu ifadeye ilaveten Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı ve İnşaat ve Onarım Daire Başkanlığı’nın Sağlık Bakanlığı teşkilatlanmasında ana hizmet birimleri içerisine dâhil edilmesi, örgütlenme alanında yaşanan değişimi bir kez daha ortaya koymuştur (Kerman, Altan, Aktel, Eke, 2012: 21).

Aslında sağlık konusunda yaşanan dönüşüm için daha gerilerdeki düzenlemelere ve tarihlere gitmek gerektir. Şöyle ki; sağlık reformu sadece 2000 yıllarında değil, 1990’lı yıllardan itibaren başlatılmış bir adımdır. Bu amaçla sağlık hizmet sunumunda ve örgütlenmesinde reformların ayak sesleri o yıllarda duyulmuş, aynı zamanda KÖO tipine uygun bir biçimde kamu hastanelerinin özerkleştirilme amaçlarından bahsedilmiştir (Soyer, 2007: 19-22). Bu tarihler de KÖO anlayışının yükselişe geçtiği döneme denk düşmekte ve zamansal bir uyum göze çarpmaktadır. Çünkü yukarıda da ifade edildiği üzere KÖO küresel desteklemeleri, bu yıllardan itibaren görünmeye başlamış ve Türkiye’deki ilk değişim izleri de bu döneme rastlamıştır.

Kurumsal anlamda, artık bizzat hizmet sunma görevini yavaş yavaş terk eden bakanlıkların, bu doğrultuda yeniden personel alım teminine giriştikleri ve kurumsallaştıkları görünmektedir. Böylece kamu hizmeti-kolluk ayrımı kolluk lehine genişleme eğilimi göstermekte ve devlete biçilen esas görevin dümen tutmak olduğu yönündeki benzetme KÖO uygulamaları aracılığıyla net olarak gözlemlenebilmektedir. Özünde düzenleme anlamına gelen fakat ondan fazlaca şey ifade eden regülasyon birimleri tarafından sergilenen regülasyon(düzenleme) işlevlerini; kolluk hizmeti ve görece kamusal hizmet işlevleri şeklinde kabul etmek mümkün (Avcı, 2014: 126) olmakla birlikte hizmetten çekilme eyleminin ne

seviyede olacağı bu nokta da esas belirleyici kriter olacaktır. Kolluk faaliyetleri kamu hizmetini kapsar bir terim olarak yeniden düşünülebilecek düzeylere bu mantık doğrultusunda ulaşma ihtimalini içerisinde barındırır.

Böylesi bir durum bir yandan eleştirilere sahne oluşturacak ortamların meydana gelmesinde etkili olabilecekken, bir yandan da akıp giden üretim ilişkilerinin sağlıklı bir biçimde düzenlenmesi adına bir zaruriyettir de. Çünkü devletin artan hızlarda kamu hizmeti üretim alanından kapsamlı ölçüde çekilişi aynı zamanda tek tek fertleri özel sektörün hâkim olduğu pazar ekonomisinin eline bırakması demek olduğundan, özellikle iktisadi bakımdan az gelişmiş ya da gelişmeye çalışan toplumlarda birtakım problemlere sebep olmasını önlemek amacıyla etkili müdahale ve denetim araçlarının geliştirilmesi önem kazanmaktadır (Avcı, 2014: 127). Kurumsal değişimin zorunlu yanlarının ortaya çıkmaya başladığı önemli noktalardan bir tanesi de bu anlayıştır.

T.C. Sağlık Bakanlığı'nın 2003 yılında başlatmış olduğu sağlıkta dönüşüm programı mevcuttur. İki aşamadan oluşacağı belirtilen bu dönüşüm programının ilk ayağının günümüzde gerçekleştiği kabul edilmekte, bir KÖO modeli olan YKD modeli ile yapılacak olan şehir hastaneleri projeleriyle de ikinci aşamasının gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Dönüşüm programına göre bu programın amacı etkinlik, verimlilik, hakkaniyet ve bölge farklılıklarını ortadan kaldırmaktır. Diğer taraftan hasta sağlığının yanında, hizmetin daha az maliyetle sunulması fikri başlıca amaçlarındandır. Bu doğrultuda bazı temel ilkeler savunulmuş ve ilk sırada Sağlık Bakanlığı'nın hizmeti doğrudan sunan birim değil, onu regüle eden ve denetleyen bir kurum olması gerektiği savunulmuştur (Sağlıkta Dönüşüm, 2003: 26). Bu istem, KÖO modeli olan YKD kamusal hizmet sunum modelinin savunuları ile paralellik göstermektedir. Buradan da anlaşılacağı üzere bakanlık sağlık hizmet sunum alanında planlama yapan stratejik bir örgüt yapısına kavuşacaktır.

KÖO modellerinin dönüştürücü etkisi tartışıldığında ise 2003 tarihli "Sağlıkta Dönüşüm" isimli idari çalışmanın 27. sayfasındaki ifade bu uygulamaların politikalarda ve kurumsal dönüşümde ne denli etkili olduğunu göstermektedir. Belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesi için, yani bizim yorumumuzla KÖO felsefesi ile iş yapabilmek ve piyasa ile ortaklık kurabilmek adına Sağlık Bakanlığının dikey yapılanma modelini ortadan kaldırması gerektiği belirtilmiştir. Entegre diye tabir olunan bütünselik sağlık hizmetlerinin ön plana çıkarılması gerektiği ayrıca belirtilmiştir (Sağlıkta dönüşüm, 2003: 27).

Sağlıkta dönüşüm kavramının ne anlama geldiği üzerinde tartışmak gerekir. Bu tartışma sadece dönüşüm tespiti olmaktan öte, durum tespitinin araçsallaştırılarak ilerleyen süreçte ne gibi sonuçlarının olacağı üzerine bilimsel tahminlerde bulunmaktır.

Bu konuda yapılmış bir çalışmada, sağlıkta dönüşüm denildiğinde dört temel başlık üzerinden hareket edildiği iddia edilmektedir (Soyer, 2007: 80-81). Bu tespitler sırasıyla şu şekildedir;

1. Desantralizasyon (Adem-i Merkeziyetçilik-Merkezin bazı işlerden el çekmesi)
2. Vergi finansman modelinden sigorta finansman modeline geçiş
3. Cepten ödemelerin finansman modeline dâhil edilmesi
4. Özelleştirme

Bu çalışmanın bizim çalışmamıza olan katkısı her ne kadar farklı kavramlar üzerinden yola çıkmış olursa da sağlık sektöründe yaşanacak hem hizmet sunumu alanında hem kurumsal anlamda hem de personel temini anlamında bir dönüşüm iddiasını içerisinde barındırıyor olmasıdır. Özellikle, özelleştirme başlığı çalışmanın ilgi alanına girmekte ve KÖO modelleri ile amaçlanmak istenen durumlarla olan paralelliği dikkat çekmektedir. Özelleştirme sonrası işlem konusu kurum olan sağlık bakanlığının kademeli olarak özel sektöre devri; aynı zamanda hizmet sunumunun devri ve personel istihdamın devri gibi aşamalardan oluşan bir bütün olarak değerlendirilmektedir (Soyer, 2007: 81).

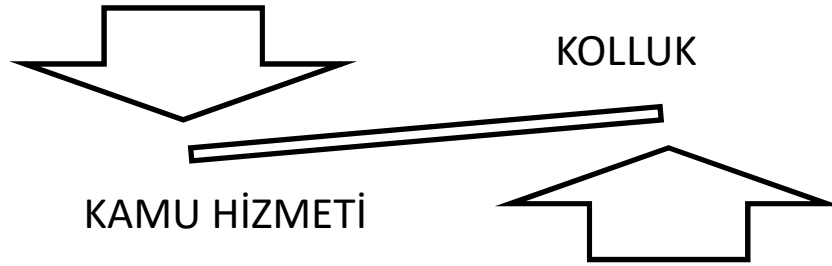
Yalçın ise şu an yaşanan değişimlerin üstü kapalı bir biçimde bir başlangıç olduğunu iddia etmekte ve dönüşüm kavramını doğrular bir biçimde bu değişim rüzgârının niteliksel bir biçimde devam edeceğini belirtmektedir. Ona göre; KÖO uygulamalarının şekli olarak kademeleri mevcuttur. Türkiye'nin de içerisinde bulunduğu kabul edilen KÖO uygulamasının ilk basamağında, Karahanoğulları'nın eksik imtiyaz benzetmesine uygun bir biçimde çekirdek hizmet alanları dışındaki kamusal hizmet sahalarının özel sektör tarafından doldurulmasını ifade eder. Bu basamağı takip eden süreçte ise çekirdek kamu hizmeti sahalarının özel sektöre devredilmesi söz konusu iken halen oralarda görev yapan personelin devlet tarafından istihdam edilmesi durumu gözlemlenmektedir. Bugünkü sağlık tesislerinin idarece kiralanması yöntemi ile gerçekleştirilen sağlık hizmet sunumu bu duruma en yakın örnek olarak kabul edilebilir. Nihai aşamada ise hizmet sunum alanının kamu kesiminden özel sektöre tamamen devri öngörülmüş ve KÖO uygulamaları ile çekirdek hizmet alanlarının tamamen devredildiği birçok ülke olduğu belirtilmiştir (Yalçın, 2014: 135).

Elde edilen bilgilerin ardından KÖO uygulama modelleri ve 1980 sonrası kamu hizmeti anlayışının dönüştürücü etkisinin nerede son bulacağını tahmin etmek oldukça zordur. Kamudan özele bir dönüşüm süreci uzun yıllar devam edebileceği gibi; yaşanması muhtemel birtakım olumsuzluklar sonucu sarkaç etkisi gibi bir sürecin de fitili ateşlenmiş olabilir. Kamudan özele doğru evrilen dönüşüm özelden kamuya doğru bir tersine dönüşümü tetikleyebilir.

1980'lerden bu yana süregelen piyasacı anlayışın, kamu hizmetlerinin piyasaya devrine yönelik uzun yürüyüşün ardından ilk uygulamalarını kendi içinde başarıyla gerçekleştirdikten

sonra, bu defa enerjisini ortaya çıkacak olan yoğun kolluk etkinliklerinin piyasalaştırmasına yoğunlaştırabileceği şimdiden tartışılmaya başlanmıştır (Çal, 2014: 3).

Şekil: 3. 5. , bu amaçla ve kolluk-kamu hizmeti ayrımı ön kabulü ile hazırlanmıştır.



Şekil: 3. 5. KÖO Politikaları Sonrası Kolluk-Kamu Hizmeti Dengesi

Devletin kolluk faaliyetleri ile kamu hizmeti faaliyetleri arasındaki dengenin “kolluk” lehine yeniden oluşabileceği fikrinden hareketle, sosyal devletten cezalandırıcı devlete geçiş sözü konusu olabilecek (Karahanoğulları, 2004: 153-155) ve bu da kamu hukuku alanını ceza hukuku alanına sıkıştırabilecektir. Benzer bir dönüşüm bu sebeple sadece kolluk hizmeti-kamu hizmeti sunan kurumsal mekanizmalara değil oluşabilecek yeni duruma adapte olmak isteyen yargısal mekanizmalar için de geçerli olacaktır.

Kurumsal dönüşüm açısından dış ülke uygulamaları Türkiye’de yaşanabilecek değişiklikler adına rol model ya da bir yol gösterici olarak izlemeye değerdir. 1992 yılından itibaren altyapı hizmetlerine özel sektör finansman katılımı (Private Finance Initiative- PFI) modelini benimsemiş ve bu alanda tecrübe sahibi olduğu kabul edilen İngiltere incelendiğinde KÖO felsefesinin orada da kurumsal anlamda birtakım değişiklikleri tetiklediğini görmekteyiz.

İngiltere’de; %51 oranı özel kesime, %49 oranı ise kamu kesimine ait bir şirket olduğu belirtilen “Treasury Taskforce (TTF)”; Partnerships UK (PUK), Office of Government Commerce (OGC) ve 4Ps (Mahalli İdarelere PFI uygulanma yöntemi konusunda önerilerde bulunmak, yardım etmek) gibi kuruluşlar PFI etkisi ile ortaya çıkmışlardır (Uz, 2007: 1175).

Türkiye uygulamalarının genişleyip sözleşme miktarlarının daha da artmasıyla İngiltere örneğine benzer düzenleme ve yönlendirme kuruluşları ortaya çıkmaya başlayacaktır. Şöyle ki 27 yıllık süreçlerde idareyi bağlayacak uzun dönemli sözleşmeler kamu maliyesi üzerinde onlarca milyar dolarlık külfetler, yani ödeme yükümlülüğü doğurmuştur. Sermaye yoğun bu işlerin kamu kesimince çok titiz bir biçimde organize edilmesi gereklidir.

Kurumsal ne gibi değişimlerin yaşanacağına dair son olarak yerel yönetimlerden bahsetmek gerekirse; mahalli idareler üzerinde, KÖO vasıtasıyla yeni vesayet mekanizmaları geliştirilmesi ve bu alanda yerel yönetimlerin takip edilmeleri gerektiği tartışılmaya başlamıştır. KÖO yöntemi kullanan yerel yönetimlerin, belediye iktisadi teşebbüsü (BİT) oluşumlarını yerel düzeyde ortaya çıkmasından endişe edilmektedir (KÖİ ÖİK Raporu, 2014: 59).

3.1.3.2.2. Kurulması Planlanan KÖO Üst Birimi

Kurulması planlanan ve bu alanda KÖO uygulama modellerinin düzenlemesinde görev verilmesi düşünülen kurumun gerekli olduğu tartışmaları resmi olarak 2008 yılına kadar uzanmaktadır. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından 2008-2009 yıllarında yayınlanan raporun bir benzeri ise 2014-2018 KÖİ ÖİK Raporunda yer almıştır. EBRD tarafından da desteklenen ve kurulması istenen bu yapılanma kurumsal dönüşüm konusunda en büyük KÖO sonuçlarından bir tanesi olmaya adaydır. Oluşturulması amaçlanan düzenleyici kurumun adı DPT tarafından “genel müdürlük” seviyesinde ele alınmıştır (ÖİK KÖO Raporu, 2014: 61)

Bu konu hakkında ayrı bir başlık açmak kurumsal dönüşüm ve bu dönüşümün sonuçları açıklamak ve ileriye dönük bilimsel tahminlerde bulunmak adına önemlidir. Kamu hizmeti sunumunda kurulu düzenin tüm kurallarını değiştirebilecek olan ve fakat henüz düşünce aşamasındaki bu idari yapı adeta tüm bakanlıklar üzerinde kamu hizmeti vesayet mekanizması oluşumuna sebebiyet verebilecektir. Hizmet sunumuna ilişkin ortaklık kavramı altında gerçekleştirilen sözleşmelerin düzenlenmesi ihtiyacı ve diğer birçok gerekçe üzerine kurumsal felsefesi inşa edilecek olan söz konusu kurum eliyle kamusal hizmet alanında ciddi bir merkezileşme eğilimi görülebilecektir. Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan ve 2014 yılında rapor haline gelen kamu özel ortaklığı özel ihtisas komisyonunun hazırladığı raporda, ileride kurulmasının gerekli olduğu düşünülen bu yapının hangi görevleri üstlenmesi gerektiği de belirtilmiştir.

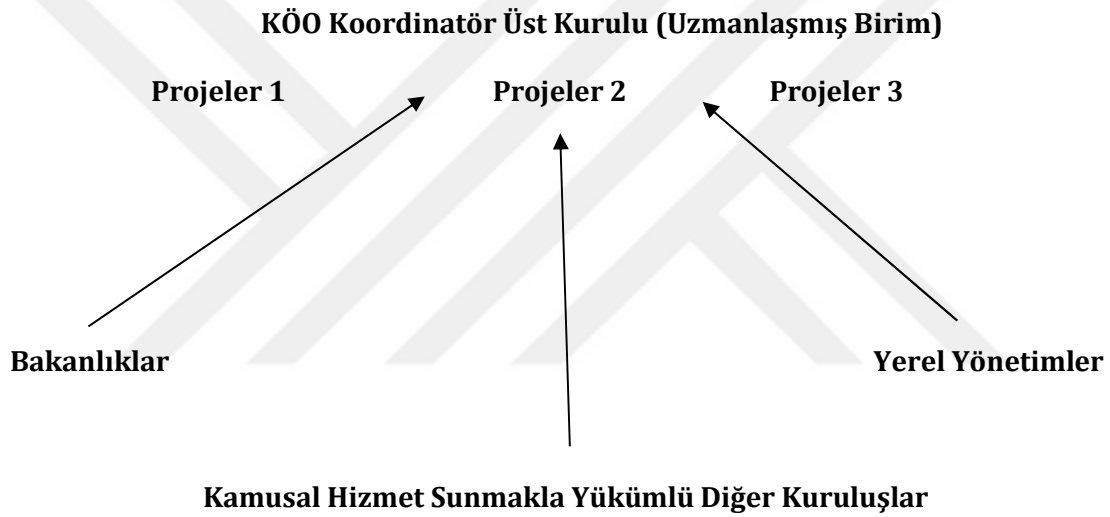
İhtisas Komisyonunun güncel sayılabilecek 2014 tarihli raporunda KÖO hizmet görme biçiminin birtakım özelliklerinden bahsedilmiştir. Bu özelliklerden ilki risk faktörüne ilişkindir. Uzun dönemli projeler her ne kadar bütçe üzerindeki yükü hafifletip borç yükünü süreçlere yaymış olsa da bu süre zarfında sözleşme tarafları pek çok belirsiz unsura ilişkin öngörülerde de bulunmak zorunda kalmaktadır. Herhangi bir alım satım ilişkisinde olduğu gibi vade süresi uzadıkça meydana gelebilecek olayları tahmin etmek de aynı ölçüde zorlaşacaktır. Başarısız bir öngörünün ne gibi sonuçlar doğuracağını tahmin etmek zor değildir. Sözleşme ile 25-30 yıllık uzun zaman zarflarında geri dönüşü çok zor olan ve devlet maliyesi üzerine yük bindiren durumların olumsuz sonuçlarını düşünmek gerekir. KÖO hizmet sunum modellerini klasik sunum yöntemlerinden ayıran en önemli özelliklerden bir tanesi bu durumdur. O yüzden çok dikkatli ve tecrübeli eller aracılığıyla hukuki, iktisadi süzgeçlerden geçirilmeden kamu, böylesi uzun dönemli külfetlerin altına sokulmamalıdır.

2014 tarihli KÖO ÖİK raporunda, KÖO hizmet sunum modellerinin kısa vadede fazlaca ödeme yükümlülüğü getirmemesi nedeniyle ödeme koşullarının önemsenmemesi ihtimalinin varlığının tehlikeli olduğu belirtilmiştir. Buna dayanarak hem KÖO uygulamalarıyla iş yapacak olan kamu kurumlarına rehberlik edecek hem de KÖO uygulamalarını düzenleyip ihtiyaçlar

sırasını kamu bütçesine uygun olarak sıralayabilecek uzman bir birimin varlığının gerekliliğine işaret edilmektedir (KÖO ÖİK Raporu, 2014: 85).

Benzer bir biçimde 10. Kalkınma Planında yer alan 595. madde de KÖO kamusal hizmet sunum mekanizmalarına ilişkin olarak eşgüdüm sağlayacak bir kurumun varlığının gerekliliğine dikkat çekmiştir. Bu birimin; hem koordinasyonu güçlendirilecek hem de imzalanacak olan projelerin kamu bütçesi üzerinde ne gibi etkilerinin olabileceği konusunda riskleri değerlendirebilecek etkin bir kurum olması planlanmaktadır (Sarcan, 2015:2).

EBRD konu hakkında fikir beyan etmiş ve merkezi bir KÖO biriminin neden kurulması gerektiği konusunda tecrübelerini paylaşmıştır. KÖO ile iş yapma faaliyetleri sırasında bilgilerin tek merkezde toplanarak standardizasyonun sağlanması adına, anlaşılır, tutarlı ve tekrar eden projelerde hızlı uygulamalar için merkezi bir KÖO biriminin varlığı şarttır (KÖO ÖİK Raporu, 2014: 64).



Şekil: 3. 6. Kurulması Planlanan KÖO Üst Koordinasyon Kurulu

Kamusal hizmet sunumu ile kendisine gelen projeler hakkında kamu maliyesine gereksiz yük getirmemek ve projeler arasında önceliklendirme sırası yaparak makro düzeyde mali dengeleri gözeterek yatırım politikalarına uygun bir biçimde karar vermek zorundadır.

Bu doğrultuda KÖO Üst Kurulu;

-Ulusal KÖO strateji belgesi ile KÖO politikasını hazırlamak

-Hazine üzerine binecek yükü kontrol etmek

-Diğer kamusal hizmet sunumu ile görevlendirilmiş kuruluşlara rehberlik etmek ve uygulamalardan elde edeceği tecrübeleri onlara aktarmak

-Standart KÖO projeleri ve şablon şartnameler hazırlamak gibi ödevlerle görevlendirilmesi gerektiği tartışılmaktadır.

Henüz kurulmamış olan bu kurulun belirlenen şartlar doğrultusunda gerçekleştiği düşünülürse, şekil: 3. 6'dan da anlaşılabileceği üzere yeni bir yönetsel vesayet mekanizmasının ortaya çıkacağı belirtilebilir. Çünkü raporda kurulması istenen ilgili kurumun diğer kamu idareleri üzerinde kontrol kurması gerektiğinden bahsedilmiştir (KÖO ÖİK Raporu, 2014: 8).

Merkezi bir üst KÖO otoritesinin oluşturulmaya çalışılması sadece bakanlıklar ve merkezi kurumlar üzerinde değil kamusal hizmet sunumunda KÖO modelini kullanmak durumunda kalan diğer bütün kuruluşlar üzerinde bir nevi vesayet mekanizması haline gelebilecektir. Yerel yönetimlerin BİT oluşumlarına sebebiyet vermemeleri gerektiği konusundaki endişelerin yanı sıra, yerel yönetimler ve özellikle belediyeler KÖO alanında bilinçsiz bir şekilde iş yapmakla eleştirilmiştir (KÖİ ÖİK Raporu, 2014: 58-59). Kurumsal yeterli kapasiteye sahip olmamakla eleştirilen ve KÖO modeli ile merkezi yeterince bilgilendirmeden yapılacak kamusal hizmet sözleşmelerinin kamu maliyesi üzerinde oluşturacağı yüke işaret edilerek şimdiden bu işlevlere müdahale kapılarının aralandığı sezilmektedir. KÖO üst kurulunun gerçekleştirilmesi durumunda en azından danışmanlık yapacağını belirtmek gerekir. KÖO kamusal hizmet sunum mekanizmalarının dönüştürücü gücünün yerel siyaset alanına kadar sirayet edeceği görülmektedir.

Böylece kamusal hizmet sunumunda yönetsel mekanizmaya bir birim daha eklenmiş olacak ve KÖO modeli ile gerçekleştirilecek kamusal hizmet sunumunda merkezileşme eğilimi yaşanabilecektir.

3.1.3.2.3. Personel Alanında Yaşanan Dönüşüm

Devlette yaşanan dönüşüm şüphesiz kamu personel sisteminde değişimi zorunlu kılar. Devletin değişen koşullara uyum amacıyla uğradığı yeni form içerisinde kamu personel sistemi de gerek istihdam ilkeleri ve örgütlenme bakımından gerek işleyiş bakımında yeni forma uygun şeklini almak durumundadır (Güler, 2005: 12).

Dünyanın büyük bir çoğunluğunda ve Türkiye'de seksenli yıllardan başlayarak artan ve güçlü bir biçimde yaygınlaşıp uygulama alanı bulan neo-liberal politikaların diğer birtakım alanlarda etkili olduğu gibi, kamu yönetimi alanında ve bütünleyicisi kabul edilen kamu personel sisteminde de yapısal bir dönüşümü dayatacağı bilinmektedir (Eren, 2009: 175).

Eren, personel sistemindeki dönüşümü üç başlıkta ele almaya çalışmıştır. Başlığın içeriğini ise sözleşmeli personel uygulamasının yaygın hale gelmesi, taşeronlaşma ve özelleştirme pratiği oluşturmaktadır (Eren, 2009: 176).

Aynı şekilde KÖO anlayışı çerçevesinde kamunun hizmet üreten bir birim olmaktan çıkıp hizmeti satın alan pozisyona geçişi kuşkusuz istihdam konusunda bir özelleştirmeyi de beraberinde getirecektir. Çok hızlı bir biçimde sağlık çalışanlarının sayısının artması ve fakat

beraberinde iş olanaklarının aynı hızda artmayacak olması ilerleyen süreçte işsizliğe neden olabilecek ve mevcut çalışanlar için ise iş güvencesi kavramı zayıflatılabilecektir. Sözleşme uygulamasının genelleştiğini savunan Karasu'nun fikrinden hareketle temel hizmet alanında tüm istihdamların da sözleşme üzerinden yürütüleceği ya da en azından bu uygulamanın yaygınlaşacağı yorumunu yapmak yanlış olmayacaktır.

Süreç dâhilinde Sayan ve Küçük' ün sözlerini KÖO temelinde yeniden değerlendirirsek, sözleşmeli personel sisteminin yaygınlaşması ve taşeronlaştırma şeklinde olacağı belirtilebilir (Sayan ve Küçük, 2012: 173).

Aynı zamanda taşeron personel ve yabancı sağlık personeli istihdamının, KÖO modelleri ile kamu hastane birlikleri ve entegre sağlık tesisi uygulamaları tarzındaki örgütlenme dönüşümü ile artabileceği ileri sürülmektedir (Sayan ve Küçük, 2012: 174).

Bu noktada "Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", (RG: 24.07.2003, 25178) önem arz etmektedir. Çünkü sağlık hizmet sunum alanında YKD hizmet sunum modelinin tamamlayıcısı sayılabilecek bu yasal düzenleme ile aynı zamanda personel alanında da bir yapılanma söz konusu olmaktadır. Böylelikle KÖO uygulamalarının personel alanında yaşanan dönüşümdeki rolü net bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Bu düzenleme ile sözleşmeli personel istihdamının Sağlık Bakanlığı içerisinde yaygınlaşması adına yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir.

Özelleştirme uygulamalarının kamusal hizmet alanlarından devletin çekilme işlevlerine bağlı olarak daralma sonucunu doğurması şimdiye kadar altmış bin civarında kamu personelinin istihdam fazlası olarak değerlendirilmesine yol açmış, bunlar bazı kamusal kurumlara memur olarak atanmıştır. Bununla birlikte bu kapsam içerisinde 4/c statüsünde çalışan on altı bin dolayındaki işçi haricindeki geriye kalan bütün çalışanlar kamu istihdam alanının dışında kalmıştır (Eren, 2009: 176). Eşgüdümlü olarak mevcut kurumlarda iş gören personeller ise artık sözleşme sistemi ile atanmaya başlamış ve memurluk güvenceli istihdam usulü iyiden iyiye daraltılmıştır. KÖO uygulamaları zaten bu felsefe ile çalışmaktadır. Takdir edilecektir ki özel sektör yöntem ve teknikleri ile gerçekleştirilen bir kamu hizmeti sunumu içerisinde güvenceli bir çalışma biçimi mümkün değildir.

Bu konuda Karasu, kamu örgütlenmesinde yaygın hale gelen sözleşme sistemi iddialarını, personel sistemi alanındaki düzenlemeler vasıtasıyla da ortaya koyarak desteklemiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinde farklı zamanlarda gerçekleştirilen değişiklikler ile iki farklı hizmet sınıfında (yardımcı hizmetlerde "ihale", sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetlerinde "hizmet satın alınması") hizmetlerin sözleşme yoluyla gördürülmesinin hükme bağlandığını belirtmiştir. Kamu hizmeti alanı açısından

sözleşme sisteminin nasıl yaygınlaştırıldığını görmek açısından bu düzenlemelerin anayasa değişiklikleri ile birlikte değerlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Karasu, 2009: 82).

Klasik kamu hizmetlerine ihale yolu ile özel sektör ve piyasa mantığına paralel istihdam anlayışının ilk yasal düzenlemelerinden bir tanesinin de 1988 yılında yasalaştırılmış olan 318 sayılı KHK düzenlemesi olduğu belirtilebilir. Bu düzenleme dönemin şartları içerisinde değerlendirildiğinde devrimci bir niteliğe sahiptir. Öyle ki 318 sayılı KHK ile temel kamu hizmetleri bütüncül yapısından arındırılarak parçalı bir yapıya kavuşturulmakta ve ana hizmet yan hizmet sayılabilecek bir kategori içerisinde yan hizmetlerin üçüncü kişilere gördürülmesinin önünü açmaktadır. Söz konusu hizmetler ise mevcut kamu personelleri tarafından yerine getirilen temizlik, bakım ve işletim gibi benzeri nitelikteki işler olarak sıralanmıştır.

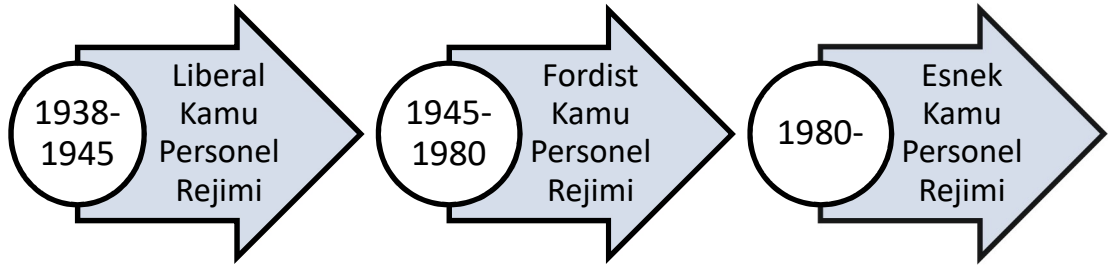
Benzer bir uygulama da 2003 tarihinde sağlık hizmeti alanında meydana gelmiştir. Böylesi bir uygulamanın personel sisteminde istihdam tipine ilişkin rakamsal değerlerde de köklü bir değişime neden olacağı açıktır. Bu sayede sağlık hizmet alanı da kamusal hizmet alanı olma vasfını özel sektör ile personel alımına ilişkin paylaşmış olacaktır (Eren, 2009, 180).

Kamu özel ortalıkları bünyesinde YKD sunum modeli ile hayata geçirilen "Entegre Sağlık Kampüsleri" ise personel istihdamı ve çalışma şartları bakımından merak konusudur.*

Kamu hizmeti alanında daralma ve KÖO pratiklerinin benimsenmesi doğal olarak memur statüsünde çalışanların seneler içerisinde toplam çalışanlar içerisindeki yüzdesini düşürecektir.

Hizmette kesintisizliğe varan süreklilik anlayışı ve devletin temelini oluşturduğu kabul edilen sistem memurluk kavramı ile sıkı sıkıya bir ilişki içerisinde. Güncel hizmet sunum modellerinde ise alan kaymasına ve dönüşüme bağlı yeni işlevselliğe uygun olarak hizmeti sunan personelden ziyade onu denetleyen düzenleyen alanda nitelikli ve sözleşme yapma gücü ön planda olan kamu personeli ön plana çıkmaktadır. Zaten bu özelliğin, yani memurluk oranı düzeyinin sistemin piyasa mantığına mı yoksa kamu mantığına mı daha yakın olduğunu göstermesi bakımından önem atfedildiği söylenebilir (Güler, 2003: 3).

* 11.04.2017 Tarihli Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) başvurusu sonrası alınan cevap personel alımının kapatılan diğer kurumlardaki personelin nakli ve eksik kalan kısım için ise Kamu Personel Seçme Sınavı ile (KPSS) puan göz önünde bulundurularak yapılacak atama ile gerçekleştirileceği yönünde olmuştur (19.04.2017)



Şekil: 3. 7. Kamu Personel Rejiminin Tarihsel Aşamaları**

KÖO bir iş yapma biçimidir ve bu biçimin kendine özgü kuralları ve beklentileri vardır. Klasik yönetsel örgütlenme içerisinde birtakım koşulların sistemin tam anlamı ile işlemesi için uyumlaştırılması gerekmektedir. Yani yapısal uyum politikaları denilen idari reform çalışmalarının arkasındaki itici faktörlerden bir tanesi de KÖO mantığı ve onun istediği ortamdır.

Artan kamusal taleplerin ve altyapı yatırımlarının tek başına kamu kaynakları ile karşılanamayacağı temel varsayımı üzerine kurulan özel sektör finansmanı anlayışı KÖO çatı kavramı ve uygulamaları ile kurumsallaşmıştır. Fakat önemli bir gerçeği göz ardı etmemek bu noktada önemlidir. O da sistemin sağlıklı bir biçimde işlemesi için Fordist kamu personel rejiminin de bu doğrultuda yeniden şekillendirilmesi ve istihdam politikaları ile özlük haklarının baştan tasarımı gerekliliğinde ortaya çıkmaktadır. Özel sektör sisteme sadece finansal açıdan dâhil edilmemiş yani yalnızca parasını alıp gelmemiştir. Üstüne bir de özel sektör yöntem ve teknikleri ile klasik kamusal hizmet sunumlarının içerisine eklemlenmiştir.

Statü güvencesi olan, yasalar ile ömür boyu memuriyette kalma garantisi elde edilen, tekçi maaş unsurunun olduğu ve rekabetin dışlandığı, örgütlülük düzeyi yüksek bir kamu personel sistemi ile özel sektör yöntem ve tekniklerinin uyuşması her halde beklenmemelidir. Bu yüzdendir ki KÖO modellerinin yaygınlaşıp hukuksal anlamda temellendirildiği nihayetinde kurumsallaşma sürecine girdiği evreye paralel bir biçimde kamu personel rejimi de köklü bir değişim geçirmektedir. Bu birliktelik KÖO uygulamalarının sistem içerisinde kendisine bir yer edinme kaygısı içerisinde olduğunun da açık bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Kamusal hizmetlerin çok uzun süreli sözleşmeler ile özel şirketler tarafından sunulmaya başlaması ve bu işlerin yine özel şirketlerce istihdam edilen personeliyle gördürülmeye başlaması kamu hizmeti alanında daralma yaşanmasına neden olurken aynı zamanda işi yapan personelin niteliğinde de bir kayma hareketi ile dönüşüm otomatik olarak başlatılmış olmaktadır.

**** O. E. Aslan'ın (2005) Kamu Personel Rejimi isimli yayınından esinlenilerek hazırlanmıştır.**

KÖO uygulamaları ile kamusal hizmet alanları mümkün olduğunca piyasaya terk edilmiş, terk edilemeyen çekirdek alanlar ise kendi içerisinde dönüşüme maruz kalmıştır. Böylelikle kamu kurumları içerisinde de değişime uygun olarak mevcut ilişkiler sözleşme unsuruna dönüştürülmüştür.

3.1.3.2.4. Kurumsal Yapılanma Kategorisinde Sonuç Bölümü

İdare artık hizmeti doğrudan üstlenen taraf olma vasfını kaybedeceği için ve bu yönde kurumsallaşacağı için istihdam politikalarında da değişikliğe gitmesi gerekebilir. Hizmeti bizzat yerine getiren saha elemanlarını tedarik etmek yerine özel sektörün yapacağı bu işlerde, düzenleyici ve denetleyici personel ihtiyacını hissedecektir. Köprü yapacak işçi istihdam etmek yerine sözleşme yapan uzman ya da hukukçulara ihtiyaç duyulacaktır.

İlgili iş yapma biçiminin ilerleyen yıllarda kamusal hizmet sunum mekanizmalarına tam anlamı ile sirayet etmesi durumunda sözleşmelilik ve taşeronlaşma görece daha yoğun hale gelebilecektir. İstihdam süreleri ise genellikle güvenceli ve sürekli bir iş garantisi sunan memurluk statüsünün aksine işin başarısına bağlı olacak ve nihayetinde işin bitim süreleri ile sınırlı olacaktır.

Kamu personel sistemi ve alanda halen kullanılmakta olan 657 sayılı DMK ve alan ile alakalı mevzuat yeniden gözden geçirilebilecektir. Kamusal istihdam ile ilgili tüm mevzuat KÖO ve özel sektör ile iş yapma biçimine uygun olarak revize edilebileceği yorumu yapılabilir.

3.1.3.3. Hukuksal Anlamda Dönüşüm

Hukukun en yaygın ayırımının özel hukuk-kamu hukuku ayrımı olduğu bilinmektedir. Ulpianus* tarafından ortaya atıldığı kabul edilen bu ayrımın günümüzde de geçerli olduğu fakat özelleştirme faaliyetleri sürecinde belirsizleştiği, sınırlarının netliğinin ortadan kaybolduğunun ve akabinde bu değişimlerin toplamının sonucu olarak özel hukuk lehine (kamu hukuku aleyhine) bir dönüşümün gerçekleştiği görülmektedir (Sancakdar, 2006: 243).

Devlete ilişkin faaliyetler, son dönemde devlete ilişkin algının değişip dönüşmesi ile hukuk-ekonomi-kamu yönetimi üçgeni içerisinde popüler bir çalışma alanının sınırlarını genişleten bir birliktelikle ele alınmaya başlamıştır.

1980'lerden bu yana 'piyasacı' ekonomik yapılanmaların toplumsal yaşamın üzerindeki etkisini giderek artan oranda gösterdiği bununla beraber hukuksal boyutta da kimi dönüşümleri kaçınılmaz olarak beraberinde getirdiği kabul edilmektedir (Çal, 1).

* Roma döneminin beş büyük hukukçusundan bir tanesi olarak kabul edilir. Tabii hukuk kavramının en büyük savunucularındandır.

Hukuksal dönüşüm başlığından kastedilen şey tek tek mevzuat düzenlemelerini incelemek değildir. Bunun yerine kırılma noktalarını temsil ettiği düşünülen yasalar üzerinden dönüşümün niteliği tespit edilmeye çalışılacaktır. Bu yüzden daha çok yargısal düzlemde yaşanan dönüşüm bu başlığın ilgi konusu olacaktır. İdari yargıda eksen kayması ya da daralma denilebilecek gözlemler ile kamu hizmetlerinin özel sektöre yerine getirilmesinin yargısal doğal sonucu olarak değerlendirilebilecek olan tahkim usulü ana başlıklar olarak incelemeye değerdir.

Dönüşüm kavramının tercihi tesadüfi değil tam tersine yaşanan sürecin özetlenmesi adına zaruridir. İdare hukukunun tercih edilen hizmet sunum metotları ile şüphesiz tamamen soyutlanmamış olduğu gerçeğinin yanı sıra karma bir hukuk modelinin (Ulusoy, 2001: 22) ilerleyen yıllarda kamusal hizmet sunumu alanında hâkim olacağı fikri benimsenebilir.

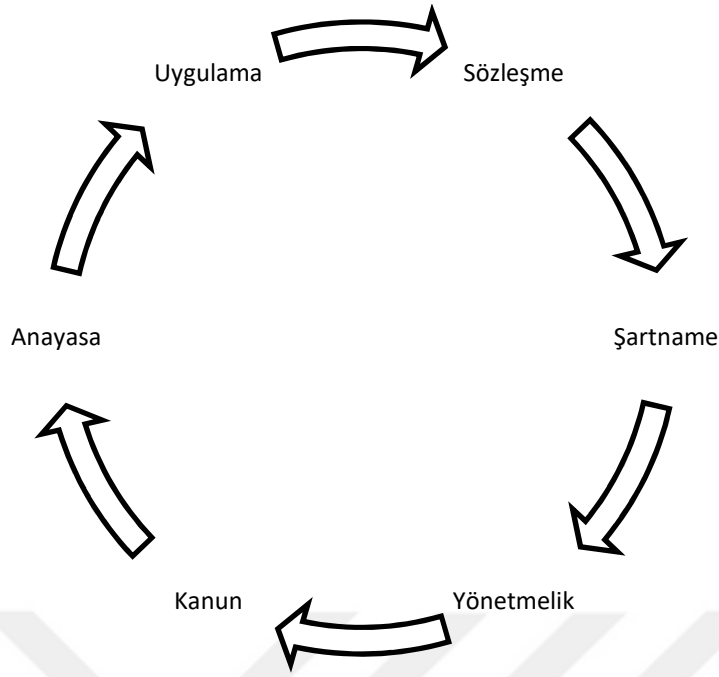
Dönüşen ekonomik sistem anlayışı devlet sözcüğü ile kavramsallaştırılan devasa yapılanmaların da öz pozisyonunu revize etmesini mecbur kılmıştır. Kimi kuramlarca devletin varlık sebebi sayılan “kamu hizmeti görme” niteliği de üretim anlayışı çerçevesinde yeniden şekillenmiştir.

Hukuk toplumdan kopuk olamaz, aynı şekilde kamu hizmeti ve onun sunum anlayışı da toplumsal gereksinimlerle şekillenir.

Geniş anlamda kamu yönetimi, yani devlet idaresi; bünyesinde yargı erkini de barındırır. Bu yüzden yargısal anlamda bir dönüşüm daha üst pencereden kamunun yönetimine ilişkin olarak değerlendirilebilir. Yargısal dönüşüm kamu yönetiminde yaşanan dönüşümden bağımsız değildir.

KÖO modellerinin bir çatı kavram olduğu daha önceden dile getirilmişti. Modelin alt uygulama birimleri olan somut modeller üzerinden yasalaştırma çabaları 1910 tarihine kadar uzanmaktadır. O yıllarda, Osmanlı Devleti ikinci meşrutiyet dönemini yaşamaktadır, yaklaşık altmış yıllık bir imtiyaz deneyimine sahip olan Osmanlı yönetimi parça parça düzenlemelerden ancak yarım yüzyıldan sonra bir yasal düzenleme yapabilmiş ve dönemin koşulları içerisinde özeline hizmet sunumuna katılımı yasalaştırmaya çalışılmıştır (Örsten Esirgen, 2011: 935). Günümüzde ise imtiyaz konusu boyut değiştirmiş farklı tarzlarla ve usullerle kamu hizmeti sunum alanında boy göstermeye başlamıştır. 1910 tarihli imtiyaz kanununa benzer bir biçimde şu anda da uygulamaların daha sağlıklı ve düzenli yapılabilmesi için yasal mevzuat ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Esasen yine 19. yy. Osmanlı döneminde olduğu gibi sistem kendi yasal altyapısını alttan alttan oluşturmaya başlamıştır.

Özellikle 1980 yılından itibaren alana ilişkin mevzuat hareketliliğinin başladığı söylenebilir. Bu kapsamda, 1980 yılından günümüze doğru kademeli bir biçimde çeşitli yasal düzenlemeler yapılarak KÖO modellerinin yasal altyapısının oluşturulmaya çalışıldığı iddia edilebilir (Sarcan, 2015: 1).



Şekil: 3. 8. KÖO Yasal Dönüştürücü Etkisi

KÖO felsefesinin kamusal hizmet sunum alanlarına yerleşmeye başlamasıyla özelden genele doğru bir evrilme yaşanmıştır. Uyum konusunda yasal düzenlemelerin tam olarak yerleşmediği alanda uygulamalar yoluyla değişim süreci tetiklenmiştir. Domino etkisi yaratacak bir biçimde KÖO tipine uygun yasal dönüşüm ihtiyacı anayasa değişiklikleri düzeyine kadar varmıştır. Etki anayasal değişikliklerle tekrar uygulamalara ve sözleşmelere yansımış ve bu bir döngüsel hal almaya başlamıştır.

Fransa üzerinden bir dış ülke incelemesi yapıldığında benzer tartışmaların orada da yaşandığı ve KÖO (Fransa'daki adıyla: Ortaklık Sözleşmesi-Contrat de Partenariat) alanında uygulanmak amacıyla 2003* tarihli yetki yasasına dayanarak 2004 tarihinde Fransız Hükümet'inin gerçekleştirdiği kapsayıcı yasa değişikliği (559 Sayılı KHK) yaptığı görülmektedir (Uz, 2007: 1175). KÖO yasal dönüştürücü gücünün sadece Türkiye uygulamalarında olmadığı bu şekilde ortaya çıkmıştır. Yine benzer bir biçimde uluslararası olması şartı aranmadan Fransız yönetimi bir KÖO sözleşmesine Tahkim usulünün uygulanmasının önünü açmıştır (Uz, 2007: 1976). Bu uygulamanın ise Türkiye'deki uygulamadan farklı olarak Fransız hukukunun uygulanması şartı ile konulduğunu belirtmekte fayda vardır. Türkiye açısından ise bu durumun içeriğine yönelik yapılan yasal düzenleme ile eğer şartlar uygunsa başka bir hukukun sözleşme ilişkisine de uygulanması mümkün olabilecektir. Tahkim usulünü düzenleyen 4501 sayılı kanunun 3. maddesine göre; yabancılık unsuru ihtiva eden herhangi bir kamusal hizmet sunum

* (Loi No. 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement a simplifier le droit), JORF 3 Temmuz 2003, www.legifrance.gouv.fr, (Uz, 2007: 1175).)

sözleşmesinden kaynaklanan uyuşmazlıklarda üç çözüm yolu öngörülmüştür. Bunların ilki ilgili kanunun a bendinde belirtilmiş, mekân olarak Türkiye'nin seçilmesi ve devamında Türk hukuku ya da yabancı hukuk kuralının uygulanmasının kabul edilmesi şeklinde düzenlenmiştir. B bendinde düzenlenen ikinci madde ise yine Türk hukuku ya da belirlenecek bir başka hukuk düzeninin Türkiye dışında başka bir ülkede toplanarak karar verilmesini içermektedir. Sonuncu düzenleme olan c bendinde ise üçüncü formül, kendine has tahkim usulü bulunan milletlerarası tahkim kuruluşu bünyesinde çözümün sağlanması şeklinde formüle edilmiştir.

Madde metninin a, b ve c fıkralarında gerek yargısal egemenliğin mekânsal boyutu gerekse de başkaca bir hukukun uygulanması konusunda geniş davranılmıştır.

Hukuksal dönüşüm başlığı hem yazılı hukuk kurallarındaki değişiklikleri gözler önüne sermeyi amaçlamakta hem de hukuk alanında bir düşünsel dönüşümün yaşandığını ortaya koymaya çalışmaktadır. Yasal değişimlerin zirvesi iç hukukta şüphesiz bu konu ile ilgili anayasal düzenlemelerdir. Düşünsel dönüşüm ise kamu hizmeti-kolluk dengesinin ikincisi lehine bozulmaya başlamasıdır.

3.1.3.3.1. Anayasa Değişikliği Düzeyine Ulaşabilecek Yargısal Dönüştürücü Etki

Hukukun da tarihi olduğu inkâr edilemez, fakat göz önünde bulundurulması gereken önemli bir çıkış noktası olarak çalışmada kabul edebileceğimiz hukukun tarihinin üretim ile bu sürecin doğurduğu ilişkilerin tarihinden daha yavaş aktığı (Karahanoğulları, 2011: 179) gerçekliği söz konusudur. Yani hukuk âlemi üretim ilişkilerine göre yeniden şekillenir ve onu takip eder.

Hukukun kamusal iktisadi tercihlerinin peşinden şekillendiği ön kabulü, kamu hizmeti alanında yaşanan dönüşüm sonucu birtakım yasal düzenlemelerin geleceğini aynı oranda kabul etmek gerekliliğini doğurur. Çünkü hukuk ile ekonominin en fazla görünür hale geldiği kavramlardan birisi "kamu hizmeti" alanı olmuştur (Çal, 2002: 163). Siyasi ve iktisadi politik tercihler kamusal hizmet sunum alanında dönüşüm ihtiyacını ortaya koymuştur. Hukuk ise yaşanan bu hızlı süreci niteliği gereği geriden takip etmektedir. Bu geriden takip etme ister istemez somut gerçeklikler ile yargı organları arasında uyumsuzlukların yaşanmasına neden olmakta, siyasi irade tarafından yargı organları kanun değişiklikleri ile baskılanmaya çalışılmaktadır. Kamu hizmeti alanına ilişkin "hizmet sunumunda uygun modelin ne olması" gerektiği sorusu ile "kamusal hizmet sunumunda kuralların ne olduğu" soruları siyasi iktidar ile hukuk organları arasındaki tartışmaların genel çatışmasını ifade etmektedir (Sarcan, 3-4).

Böylesi bir çekişme nihai olarak normlar hiyerarşisi paralelinde yükselecek ve anayasa değişikliklerine kapı aralayacaktır.

Türkiye’de çeşitli sektörlerde KÖO modelleri uygulanmaktadır. Bu modellerin başında YK (Yap-Kirala), YİD (Yap-İşlet-Devret), İHD (İşletme Hakkı Devri), Yİ (Yap-İşlet) gelmektedir. 1984 uygulama ve yasal düzenlemeler açısından önemli bir tarih olarak kabul edilebilir. Bu süreçte benimsenen yeni hizmet anlayışlarına uyum ve modellerin etkin sunumu amacıyla çok sayıda yasal değişiklik ve siyasi düzlemde birçok çalışma yapılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, Orman, 2016: 14). Bu uyum çabasının halen aktif bir biçimde devam ettiğini belirtmemiz gerekir.

İlgili modelin uygulama safhasında yaşanabilecek olumsuzlukların önüne geçmek amacıyla yasal düzeyde bir dönüşüm ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı KÖO taslağının genel gerekçesinde kamusal hizmet ve yatırımlarda “*özel sektörün önündeki mevzuata ilişkin engellerin kaldırılmasının*” amaçlandığı aktarılmaktadır (Karasu, 2009: 83).

Hukuksal uyum ihtiyacı yüksek yargı organlarının değişime geçit vermeyen kararları neticesinde 1999 yılında yüksek düzeyde bir dönüşümü zorunlu kılmıştır. Aynı yıl gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri bu noktada önemlidir. İrdelenmesi ve gerçek sebepleri hakkında çalışmalar yapılması gereken 1999 değişiklikleri yargısal dönüşümün ana teması olmaya adaydır.

KÖO önündeki engelleri kaldırmaya yönelik atılmış en büyük hukuksal adımlardan birisi olarak 1999 Anayasa değişiklikleri kabul edilebilir. 1999 Anayasa değişiklikleri* ne giden yolda başlıca itici etmen KÖO prensipleri ile hâlihazırdaki yargısal kurumlar arasındaki uyumsuzluktur. Daha doğrusu yargı organlarının vermiş olduğu ve KÖO uygulamalarının önünü kesen kararlardır. Özellikle 47. Maddeye ilişkin değişiklik talebi KÖO için önemlidir. Diğer taraftan özel hukuk sözleşmelerinin daha evvel idari sözleşmeler eliyle düzenlenen alanlara girecek olması adli- idari düzende alan değişikliklerine ve sınırlara neden olmuştur.

* Esas S. : 1994/71, Karar S. : 1995/23 Karar Günü: 28.6.1995 R.G. Tarih-Sayı: 20.03.1996-22586

Tablo: 3. 4. 1999 Anayasa Değişiklikleri

1999 Anayasa Değişiklikleri	Değişiklik Öncesi Durumun Yorumlanması	Değişiklik Sonrası Durum
47. Madde	Madde metni sadece "Devletleştirme" başlığını düzenlemiştir. Kamu yararı vurgusu ön plandadır. Gerçek karşılığı üzerinden yapılacak devletleştirme işleminde izlenecek usulün kanunla belirleneceği belirtilmiştir. Ancak kamu menfaatinin zorunlu kıldığı hallerde devletleştirme yapılabilir.	1999 yılında yapılan değişiklikler bir ek madde şeklinde düzenlenmiştir. Değişiklik öncesi düzenlemeler aynen kalmış, devletleştirme başlığının yanına özelleştirme başlığı eklenmiştir. Özelleştirmeye ilişkin esas ve usullerin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Bununla birlikte çalışmayı yakından ilgilendiren değişiklik ise; Devlet, tarafından yürütülen kamusal hizmet ve yatırımların hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek-tüzel kişilere yaptırılacağı veya devredilebileceğinin kanunla düzenlenecek olmasıdır. Bu sayede KÖO; dönüştürücü etkisi ile anayasal yargı konusunda önündeki en büyük engellerden bir tanesini aşmıştır.
125. Madde	Yargı yolu başlıklı düzenlemenin ilk cümlesi idarenin her türlü faaliyetlerine yönelik yargı yolunun açık olacağı şeklindedir. İkinci fıkra da bu konuya ilişkin birtakım istisnaları düzenlenmiştir. (Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler (16 Nisan referandumu ile bu madde de özelliğini kısmen yitirmiştir), YAŞ kararları gibi) Üçüncü bentte de idari yargıda dava açma süresinin yazılı bildirim tarihi ile başlayacağı belirtilmiştir. Yargısal yetkiler yerindelik denetimi ile sınırlıdır.	Yargı yolu başlıklı düzenlemenin ilk cümlesi idarenin her türlü faaliyetlerine yönelik yargı yolunun açık olacağı şeklindedir. Çalışmaya konu olma sebebi olan ek ikinci madde hükmü ilk fıkradan sonra eklenmiştir. Buna göre artık kamusal hizmet sözleşmelerinde tahkim yolu öngörülebilecektir. Milletlerarası tahkime ise yabancılık unsuru taşıyan şirketlerle yapılan sözleşmelerde gidilebilir. İkinci fıkradan itibaren değişiklik öncesi metin ile aynıdır

Tablo: 3. 4. 'ün devamıdır.

1999 Anayasa Değişiklikleri	Değişiklik Öncesi Durumun Yorumlanması	Değişiklik Sonrası Durum
125. Madde	İki koşulun varlığı halinde yürütmenin durdurulması kararı verilebilir. Bunlar telafisi güç ve imkânsız zararların doğması ile açık bir biçimde kanuna aykırılıktır. Son olarak ise idarenin maddi sorumluluğu düzenlenmiştir. Vermiş olduğu zararlardan dolayı ödeme yükümlülüğü söz konusudur.	
155. Madde	155. madde Danıştay'a ilişkin bir maddedir. Danıştay idari yargı hiyerarşisi içerisinde son inceleme merciidir. Bu sebeple kendisine kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar. İlgili madde metninde sayılan birtakım görevlerinin konu ile ilgili olan kısmı kamu hizmeti imtiyazlarına ilişkin olanıdır. Kanuna göre Danıştay imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemekle görevlidir. Diğer alt fıkralar ise Danıştay üyelerinin nasıl belirleneceğine ilişkindir	155. madde Danıştay'a ilişkin bir maddedir. Danıştay idari yargı hiyerarşisi içerisinde son inceleme merciidir. Bu sebeple kendisine kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar. (Buraya kadar aynen kalmıştır) Takip eden fıkrada Danıştay'ın imtiyazlara ilişkin görevinde niteliksel bir daralma yaşanmıştır. Buna göre inceleme yetkisi yerine imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek ile yetinmek durumundadır.

Görüldüğü üzere ilk bölümde üzerinde durulmuş olan ve özellikle 1980 sonrası dönemde 1999 yılına kadar yapılan KÖO uyumu sağlama amaçlı yasal düzenlemeler 1999 yılında anayasa değişikliğine kadar varmıştır. 47. , 125 ve 155. maddelerde yapılan değişiklikler ile kamu hizmeti sunum alanında yeni bir döneme girildiği belirtilebilir. Anayasa değişiklikleri mecliste birtakım tartışmalarda* da olsa döneme ayak uydurma ve artık iş yapmanın küresel bir hale geldiği ve tahkim unsurunun bunun kaçınılmaz bir sonucu olduğu ve hatta dünya devletlerinden geri kalma sebebi gibi genel gerekçelerle kabul edilmiştir**.

* 1999 yılında oylaması gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri, o esnada her ne kadar uzlaşma sağlandığı kabul edilse de bazı milletvekilleri tarafından protesto edilmiştir. Konunun dışında kalacağı gerekçesiyle daha detaylı bilgi vermek doğru olmayacaktır. Bununla birlikte şunu belirtmekte fayda var ki bu itirazların bir kısmı çalışmanın savını destekler nitelikte açıklamaları içerir. Detaylı bilgi için <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem21/yil1/bas/b049m.htm> (13 Ağustos 1999, 49. Birleşim)" adresinden ilgili tartışmalara bakılabilir.

** Şimdi, bu konuda yayımlanan istatistiklere, göstergelere baktığınızda, söylediğimiz hususun ne kadar haklı olduğunu göreceksiniz. Bakınız, mesela, demokratikleşme, insan hakları ve özgürlükleri açısından, dünyadaki 191 ülke arasında Türkiye kaçınıcı sıradadır; ben söyleyeyim, 191 ülke içerisinde,

Tek tek madde değişikliklerinin gerekçeleri ve sonuçları değerlendirilmeden önce şunu belirtmekte fayda var ki bu değişiklikler eliyle Anayasa yargısının kamu hizmeti anlayışı değiştirilmiş objektivist kamu hizmeti anlayışından sübjektivist kamu hizmeti anlayışına geçiş ilgili yasal düzenlemelerle sabitlenmiştir (Ulusoy, 2001: 2). Yani “bazı hizmetleri doğası gereği kamu hizmeti sayan” anlayıştan; “neyin kamu hizmeti olup olmadığına kanun koyucunun karar vereceği bir anlayışa” geçişin adımları atılmıştır.

KÖO bu noktada anayasa değişikliklerinin arkasındaki itici güç rolünde ve pozisyonundadır. Meclis tutanakları ve dönemin haberleri incelendiğinde aslında bu işin temel gerekçesinin KÖO pratiği ile uyumlu ve onun istediği tarzda kamusal hizmetlerin daraltılması, kamu kesiminin özel sektör lehine kamusal hizmet alanlarını boşaltması anlayışı ile uyum içerisinde olduğu görülür. Bu sayede özel sektör temsilcileri kamu ile daha geniş alanda tahkim güvencesi ile yapılan sözleşmelerin yüksek yargı organınca iptali korkusu olmadan rahat bir biçimde iş yapma fırsatını bulabilecektir. Gerçekten de anayasa mahkemesi vermiş olduğu kararlar ile KÖO felsefesinin Türkiye’de kamu hizmeti alanında hâkim olmasını geciktirici birçok karar almıştır.*

1999 Anayasa değişikliği öncesinde davaya konu olan ve AYM tarafından iptal edilen birtakım düzenlemelerin hayata geçirilememesi nihayetinde 47. , 125. ve 155. maddelerde değişiklik ve kamu hizmeti anlayışında bir dönüşümle sonuçlanmıştır.

KÖO istekleri doğrultusunda önce 47. maddeye ilişkin düzenlemeler gerçekleştirilmiş, devletleştirme başlığının yanına dönemin iktisadi anlayışına uygun bir biçimde özelleştirme başlığı eklenerek devletin iktisadi alandaki varlığını daraltmaya yönelik anayasal düzeyde adımlar atılmıştır.

İkinci paragrafta da hangi yatırım ve kamusal hizmetlerin özel kişilerce ki bunlar hem gerçek hem de tüzel kişi olabilirler, yerine getirilebilecek olmasının kanunla belirlenmesi ile özel hukuk sözleşmelerinin artık kamusal hizmet alanlarında anayasal bir engel olmadan uygulanabilecek olması ile KÖO iş yapma biçiminin önü açılmıştır.

İdare hukuku olgusunun yerleştiği Türk yargı sisteminde kamu gücü ölçütü ve hizmetin kamu yararına ilişkin olması onun bir idari sözleşme olduğu gerçeğini ortaya koymaktadır.

demokratikleşme ve insan hakları açısından, Türkiye, 136’ncı sıradadır. Acaba, ekonomik haklar ve özgürlükler açısından Türkiye’nin bulunduğu nokta neresidir; dünyadaki 150 ülke içerisinde, Türkiye, bu özgürlükler açısından da, ancak 50’nci sıradadır... Bu, Türkiye’nin hak ettiği bir yer değildir, Türkiye’ye layık olan bir yer de değildir.

Onun için, demek istiyoruz ki, evet, Anayasanın 47’nci maddesini değiştirelim, 125’inci maddesini değiştirelim, 155’inci maddesini değiştirelim...(FP Milletvekili Cemil Çiçek, 10.08.1999 meclis tutanakları, www.tbmm.gov.tr)

* 3974 Sayılı Kanuna İlişkin: 09.12.1994 tarihli, Esas Sayısı: 1994/43, Karar Sayısı: 1994/42-2
3996 Sayılı Kanuna İlişkin: 28.06.1995 tarihli, Esas Sayısı: 1994/71, Karar Sayısı: 1995/23

Fakat ilgili düzenlemeler eliyle normlar hiyerarşisinin bir üst perdesinden bu işlerin hangilerinin özel hukuk sözleşmesi ile devredilebileceğinin kanunla tespiti karar verilmiştir.

KÖO mantığı açısından böylesi bir düzenleme olmazsa olmaz niteliktedir. Tamamen özel sektör araçları, yönetim tecrübesi ve kuralları ile düzenlenmesi düşünülen iş yapma biçimi bir kere “idari sözleşme” başlığından çıkarılmalıdır. Çünkü tarafların eşitliği ancak bu sayede mümkün olabilecektir. Tahkim unsuru ile bu eşitlik uyumsuzluk söz konusu olduğunda devreye girecektir. Yani üstün kamu menfaatinin gerektirdiği hallerden ziyade tarafların çıkarları çekişecektir.

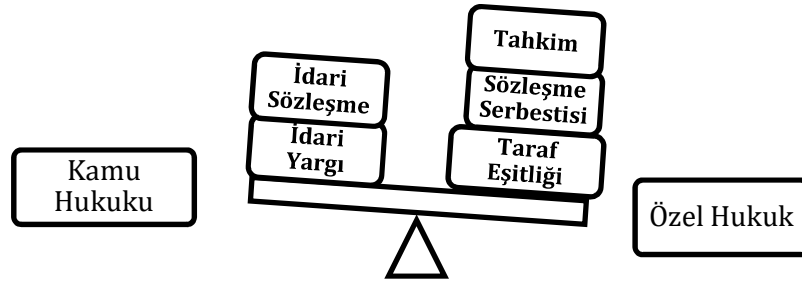
Kamusal hizmet görme biçimindeki değişime uygun olarak 125. madde de tahkim konusu eklenerek yeniden düzenlenmiştir. Konusu kamusal hizmetler olan imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde gerçekleşebilecek bir çekişmede artık tahkim yolu öngörülebilecektir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılik unsuru taşıyan uyumsuzluklar için gidilebilecekken yerli tahkime de her türlü gidilebilecektir. Bu değişiklikleri KÖO penceresinden incelediğimizde riskli ve yoğun sermaye gerektiren alanlarda yatırımcıların üzerinde oluşan yargısal belirsizlik ve egemen iradesinin ortadan kaldırılması açısından önemli bir adım olarak değerlendirilebilir. Çünkü tahkim bir talebin ürünüdür. Tahkim, özellikle kamusal hizmetlerin özel sektöre ve yabancı yatırımcılar eliyle gördürülmesinin ön koşullarından bir tanesi olarak değerlendirilebilir.

155. madde değişikliği de tahkim unsurunu tamamlar bir biçimde idari yargı kolunun tepesinde yer alan yüksek yargı organının imtiyaz işlerinden elinin çekilmesi olarak algılanabilir. Tüm bu ifadeler ilgili anayasal düzenlemelerin “kamusal hizmet görme”den, “kamusal hizmet gördürme”ye giden anlayışla değerlendirildiğinde ortaya çıkacak olan görünümüdür. Bu değişiklikte Danıştay’ın imtiyaz sözleşmeleri ve şartnameleri üzerindeki inceleme yetkisi zamansal ve yetkisel olarak sınırlandırılmıştır. Danıştay yeni düzenleme ile iki ay içerisinde düşüncesini açıklamak görevi ile yetkilendirilmiştir.

İdari yargı kolunun tepesinde yer alan Danıştay; 1924 anayasasının 51. maddesi, 1961 anayasasının 140. maddesi ve 1982 anayasasının 155. maddesinde yer alan imtiyazlara ilişkin inceleme yetkisini 1999 yılında kaybetmiştir.

KÖO uygulamalarıyla yargısal alanda talep edilen bu değişim istekleri sonucunda özel hukuk lehine bir eksen kayması yaşandığı gözlemlenmektedir. Bu durumun sebebi ise özel hukuk yöntem teknik ve uygulamalarının pratikte daha ağır basmaya başlamasıdır.

Şekil: 3. 9. KÖO kamusal hizmet sunum mekanizmaları ile kamu hizmetleri için söz konusu olan kamu hukuku özel hukuk dengesinin tahkim, sözleşme serbestisi, taraf eşitliği gibi ilke ve uygulamaların benimsenmesiyle özel hukuk lehine genişlediğini betimlemektedir.



Şekil: 3. 9. KÖO Uygulamaları ile Kamu Hukuku-Özel Hukuk Dengesi

3.1.3.3.2. KÖO Çatı Yasa Düzenlemesi İhtiyacı

KÖO konusunda bütünleştirici yasal mevzuat ihtiyacı iyiden iyiye belirmektedir. Bu konu hakkında önemli düzenlemelerin gerçekleştirilmiş olması gerçeğine rağmen, mevzuatın kapsayıcı bir yasayla yeknesak bir şekilde düzenlenmesi ihtiyacının hâlihazırda devam ettiğini belirtmek gerekir (Sarcan, 2015: 2). Tek tek ve birbirinden ayrı düzenlemeler hem kafa karışıklıklarına yol açmakta hem de uygulamalarda belirsizliğe sebep olmaktadır.

KÖO uygulamalarının başarısız olabilme sebepleri arasında parçalı ve dağınık yapıdaki yasal mevzuat gösterilmiştir. Bahsedilen risk paylaşımı konusunda “hukuki riskler” başlığında ele alınan belirsiz ve eksik yasal düzenlemeler altyapı gelişiminde KÖO önündeki engellerden birisi olarak tanımlanmıştır (Şahin ve Uysal, 2008: 43).

Aynı zamanda KÖO uygulamalarında özel hukuk rejiminin daha ağır bastığı ya da hâkim olduğu görüşü savunulabilir. Bu sebeple ilgili dönüşüm sonucunda kamu hukukunun alanını daraltan mevzuat çalışmaları söz konusu olabilecektir (Yalçın, 2014: 134).

Yapılan anayasa değişiklikleri ile ortaya çıkan engellerin kaldırılmaya çalışıldığının (Tan, 1999: 23) söylenmesi, aslında bizlere KÖO uygulamaları ve felsefesinin dönüştürücü etkisinin önündeki engelleri kaldırdığını yani dönüştürücü gücünü de göstermektedir.

3096* sayılı kanunun (1984) amacı Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) dışındaki özel hukuk hükümlerine göre kurulan ve sermaye şirketi göstergelerine sahip olan bazı özel kuruluşlara elektrik tedarikinde bulunmak ile bunların kullanıcılara ulaştırılması konusunda yetkilendirilmesine yönelik yasal statü kazandırılmasıdır.

* “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı Ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun” Kabul Tarihi: 04.12.1984, R. Gazete: Tarih: 19.12.1984, Sayı: 18610, Tertip: 5, Cilt: 24, Sayfa: 121

3465** sayılı kanunun amacı ise; KÖO modellerinin ulaştırma alanında uygulanmasına yönelik yasal zemin hazırlamaktır. Bu kanun maddesine göre sermaye şirketleri artık otoyolların ve bu yollar üzerindeki tesislerin gerek bakımında gerek işletilmesinde görevlendirilebileceklerdir. İşletme hakkı devri ve yap işlet devret KÖO uygulamaları ile uyum halinde çalışabilecek bir düzenlemedir. Hizmet devri ilgili sözleşme sürelerinin sonunda yol ve tesislerin Karayolları Genel Müdürlüğüne teslimi ile sona erer.

351*** sayılı kanunda ise 2010 yılında madde metnine eklenen bir düzenleme ile KÖO yap kirala devret modelinin uygulama alanının eğitim hizmetleri sınıfı içerisine doğru genişlediği görülmektedir. Sağlık tesislerinin kiralama karşılığı yaptırılmasının ardından yap-kirala modeli için eğitim ve yurt binaları da kapsama alanı sınırlarına dâhil edilmiştir. İlgili kanun metni 49 yılı geçmemek şartı ile YPK tarafından yapılması gerekli olduğuna kanaat getirilen binaların ve tesislerin, hazineye veya kurumun kendisine ait taşınmazlar üzerinde özel hukuk kişilerince yaptırılmasına ilişkindir. Bu maddenin ilişkili olduğu KÖO biçimi ise yap-kirala-devret modelidir.

3996 sayılı kanun ve bu kanuna 1999 yılında eklenmiş olan 4493 sayılı kanun ve değişik madde olarak eklenmiş olan yine 1994 tarihli 4047 sayılı kanunlar yap-işlet-devret modelinin uygulama alanlarına ilişkindir. KÖO sözleşme sistemi mevcut düzenlemeler eli ile adeta tüm kamusal hizmet alanlarına yayılmaya başlamıştır. Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) dâhil kamu kurumlarınca ifa edilen ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak gerektiren görevlerin YİD modeli çerçevesinde sunumu amaçlanmıştır. Her ne kadar kanun metninin ilk halinde “*ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak gerektiren*” ifadesi yer alsa da son hali “*ileri teknoloji veya kaynak gerektiren*” şeklinde düzenlenerek birlikte olma şartı yerine bu meziyetlerden bir tanesinin olsa dahi yeterli olacak şekilde düzenlemesine bırakmıştır. Söz konusu düzenleme alanları ise çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, elektrik ve maden işletmeleri, karayolu-her türlü raylı sistem-askılı ulaşım-deniz ve hava limanları, tüm bunlara ilişkin her türlü tesis ve binanın yapımını kapsamaktadır. Ek olarak doğa hayatını koruyucu ve geliştirici faaliyetler ile toptancı halleri ve benzeri yatırım alanları ve yine bunlara ilişkin her türlü altyapı-tesis ve bina yapımı hizmet alanlarında uygulanabileceği şeklinde olabildiğince geniş yorumlanmıştır. Kanunun ilgili olduğu KÖO biçimi YİD sunum modelidir. Tüm bu faaliyetler sermaye şirketlerince ve yabancı şirketlerce yerine getirilebilir.

Görüldüğü üzere hemen hemen bütün ortak toplumsal gereksinim kamusal hizmet sunum alanları uygulama kapsamına dâhil edilmeye çalışılmıştır.

** “Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı Ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun”
Kanun Numarası: 3465, Kabul Tarihi: 28.5.1988, Resmi Gazete: Tarih: 2/6/1988, Sayı: 19830 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 27

*** “Yükseköğrenim Kredi Ve Yurtlar Kurumu Kanunu” Kanun Numarası: 351, Kabul Tarihi: 16/8/1961 Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 22/8/1961, Sayı: 10887, Tertip: 4, Cilt: 1, Sayfa: 3012

4283* numaralı yasa da aynı şekilde yap-işlet-devret modeli çerçevesinde elektrik üretim, dağıtım ve satışına ilişkin bir diğer düzenlemedir.

5396 sayılı ek düzenleme eliyle artık 6428 lehine mülga edilmiştir. 6428** sayılı kanun ise 2013 yılında kabul edilen ve sağlık bakanlığı alanında yap-kirala-devret modeli ile tesis yapım, işletim ve hizmet alımı unsurlarını kapsamaktadır. Böylelikle kurumsal anlamda Sağlık Bakanlığı, işlevsel anlamda sağlık kamusal hizmet sunumu da KÖO modelleri ile iş görme alanlarına kapsamlı bir biçimde dâhil edilmiştir.

4501*** sayılı kanun ise uygulama aşamasında çıkacak olumsuzluk ihtimalleri karşısında çözüme (tahkim) ilişkindir.

Bu kapsamda yerel yönetimlere yapma-yaptırma yetkisi veren; 5216, 5393 (Büyükşehir Belediyelerine ve belediyelere ilişkin), 5302 (İl Özel İdarelerine ilişkin) sayılı kanunlar (Güzelsarı, 2009: 67-68) ile 3096, 3996, 4047, 4446, 4492, 4493, 4501, 5396, 652, 6428, 351, 4046, 5335, 3465 sayılı kanunlar KÖO ile ilişkili mevcut kanunlardır. Farklı kamusal hizmet sunum alanlarında bunca karmaşık düzenleme ve kullanılan farklı KÖO modelleri sözleşmelerin takibini zorlaştırmakta ve anlam kargaşasına sebep olmaktadır.

Nihai olarak yukarıda da belirtilen ve parça parça hukuksal sisteme dâhil edilen karmaşık yapıdan kurtulmak isteyen idare yeknesak bir uygulama ve takibi kolay bir süreç gerçekleştirmek adına konuya ilişkin tek bir yasal düzenlemenin yapılması gerektiğini 2014 yılındaki KÖO ÖİK Raporunda (85) dile getirmiştir. Buna göre; *“Hukuki Çerçevenin Geliştirilmesi”* başlığı altında ele alınan konuda, dağınık halde bulunan KÖO mevzuatından türeyen problemlerin ortadan kaldırılması için mevcut kalabalık yasal metinler lağvedilmeli, diğer ülke uygulamaları örnek alınarak yeknesak ve uyum getiren uzlaşma ürünü bir KÖO kanunu hazırlanmalıdır.

Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan 10. Kalkınma Planı 594. madde de konuya ilişkin gerekliliği ortaya koymaktadır. İlgili madde ile idareye 2018 yılı sonuna kadar bu konu hakkında bir görev yüklenmiştir. Yol haritası niteliğinde bir strateji belgesi hazırlanacak ve dağınık yapıdaki KÖO yasaları birleştirilerek çatı bir yasal düzenlemeye kavuşturulacaktır (Sarcın, 2015: 2).

* *“Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun” Kanun Numarası: 4283, Kabul Tarihi: 16.07.1997, Tarih: 19.07.1997, Sayı: 23054, Tertip: 5, Cilt: 36*

** *Kanun ismi: Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi Ve Hizmet Alınması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Kanun Numarası: 6428, Kabul Tarihi: 21.02.2013, Resmi Gazete: Tarih: 09.03.2013, Sayı: 28582, Tertip: 5, Cilt: 53*

*** *Kanun ismi: Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma Ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkelere Dair Kanun, Kanun Numarası: 4501, Kabul Tarihi: 21.01.2000, Resmi Gazete: Tarih: 22.1.2000, Sayı: 23941, Tertip: 5, Cilt: 39*

Öbür taraftan, özel ihtisas komisyonunca hazırlanan raporda 1910 tarihli Menafi-i Umumiye Mütteallik İmtiyazat Hakkında Kanun hükmünün de bir an önce revize edilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Ek olarak üstü kapalı bir biçimde adli yargı ve idari yargı alanında yaşanan çatışma vurgulanarak her iki hukuk dalının da eşit değerde olduğu, bunların birinin diğerine üstün olmadığı belirtilmiştir. Hangisinin ilgili alanda daha çok tercih edileceğini ise *“etkinlik anlayışının belirleyeceği”* ifade edilmiştir (KÖO ÖİK Raporu, 2014: 64).

Komisyonun çalışmasının devamında, 1980 yıllarından itibaren dağınık mevzuat yapısının varlığı tespit edilerek bu alanın bir an evvel düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Ancak bu sayede mevcut durum yerli ve yabancı yatırımcılara açık bir biçimde anlatılabilecek ve yasal güvence sağlanacaktır. Yabancı yatırımcıları Türkiye’ye çekebilmek adına ve bununla birlikte açık, anlaşılabilir ve uyum içerisinde bir KÖO piyasası için bu durum vazgeçilmez bir engel olarak durmaktadır (KÖO ÖİK Raporu, 2014: 78).

Açıkça görünmektedir ki KÖO dönüştürücü potansiyeli daha tam anlamı ile hukuksal zemine sirayet etmemiştir. Öyle ki KÖO ile ilişkilendirilebilecek birçok parçalı yasal düzenleme söz konusu iken hala KÖO uygulamalarına ilişkin tek bir mevzuat yapılabilmiş değildir.

Çalışmanın kategorize ettiği dönüşüm alt başlıkları aslında birbirinden kopuk ya da bağımsız olmadığından yasal/hukuksal dönüşüm beraberinde hem kurumsal hem personel hem de yönetsel dönüşümü de kendiliğinden tetikleme özelliğine sahip olacaktır.

Çatı yasa ve yeknesak bir mevzuatın gerekliliği KÖİ ÖİK raporunun birçok kısmında dile getirilmiştir. Aksi durumlarda dağınık yasa hükümlerinin belirsizliğe yol açtığı, bazı sektörleri kapsamadığı ve eksik düzenlemeler sebebiyle de kimi durumlarda yetersiz kaldığı gerekçeleri gösterilmiştir. Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD) kurulmasının gerekli olduğu çatı KÖO mevzuatının dünyadaki diğer ülke uygulamaları temel alınarak hazırladığı on prensibi içerisinde barındırması gerektiği yönünde görüşlerini paylaşmıştır (KÖO ÖİK Raporu, 2014: 79-81). Buna göre düzenlenmesi planlanan kanun tasarısında;

1. Özel sektörün bu işleyişin içerisinde olması gerekir. Net bir biçimde özel sektörün katılımı sağlanmalıdır.
2. Hazırlanacak olan kanun altyapı imtiyaz haklarının paylaşımına uygun bir biçimde olmalıdır.
3. Konuya ilişkin tüm kurallar daha açık ve anlaşılır olmalıdır.
4. Öngörülebilir ve istikrar vaat eden bir hukuki çerçeve KÖO modellerinin sağlıklı bir biçimde gerçekleştirilmesi için elzemdir.
5. Herkesçe ulaşılabilen, adaletli ve şeffaf kurallar konulmalıdır.
6. Bu maddede hukuksal dönüşüm işaretleri net bir biçimde belirtilerek ülkenin genel hukuk düzeninin de yeni koşullara uyum sağlaması gerektiğinden bahsedilmiştir.
7. Sözleşmeler konusunda müzakereci anlayış benimsenmelidir.

8. Hukukta dönüşüm olgusunun bir parçası olarak uygulanacak yöntemler ve hazırlanması planlanan kanun tasarıları tahkim sistemine açık olmalıdır.

9. KÖO alanına hâkim olması istenilen tek parçalı kanun tasarısı hükümetçe tanınacak garantilere ve ayrıcalıklara imkân vermelidir.

10. Son olarak ilgili kanun tasarısında olması istenen düzenleme ise teminat haklarına ilişkindir.

Söz konusu yasal alt yapı arayışı KÖO için uygun ortamın oluşturulması adına olmazsa olmaz dönüşüm taleplerinden bir tanesidir. Ekonomik ilişkilerden ve üretim tercihlerinden daha yavaş seyreden bir yargı mekanizmasının bu modeller önünde vereceği kararlar ile engel oluşturma potansiyeli, ancak yukarıda belirtilen özellikleri bünyesinde taşıyan bir formül ile ortadan kaldırılabılır. Bu sayede KÖO ile özel sektörün güçlerinin tam anlamı ile birleşeceğine inanılmaktadır.

3.1.3.3.3. Tahkim

Sözleşme ilişkisi çerçevesinde iki ortağın iş yaptığı bir konuda yargıç bir tarafın egemenliğinde bulunuyorsa kuşkusuz diğer taraf bu durumdan pek de hoşnut olmayacaktır. KÖO modelleri çok yüklü sermayelerin uzun yıllar boyunca yapılan sözleşmeler uyarınca ilgili kamu hizmeti alanına tahsisini içerir. Büyük risk beraberinde sermayedara güvence verilmesi karşılığında azaltılabilecektir. Tahkim olgusunun; sermaye yatırımcıları tarafından alternatif kamu hizmeti sunum modeli kabul ettiğimiz KÖO uygulamaları sonucunda bir talep sonucu meydana geldiği söylenebilir. Yani tahkim aslında kamu hizmeti alanında bir talebin ürünüdür (Gülen, 2001: 141).

Çalışma tahkimin iyi ya da kötü olduğu olumlama ya da yerme çabası içinde olmayacaktır. Aksine egemenlik yetkileri kısıtlanıyor gibi siyasi içeriklerden çok yönetsel anlamda yargı erkinin de içerisinde bulunan yönetsel mekanizmaların KÖO pratiklerinden ne ölçüde etkilendiği ve bu dönüştürücü etkinin tahkimin ortaya çıkmasında veya yaygınlaşmasında ne gibi rolünün olduğu üzerinde durulacaktır.

Her ne kadar tahkim müessesesine ilişkin yukarıdaki bilgilerde de değinildiği üzere ilk defa neo liberal politikalar ile ortaya çıktığı anlamına gelmemelidir. Hem yerli hukuk sisteminde hem de yabancı hukuk sistemlerinde küreselleşmenin doğal bir sonucu olarak özellikle dünya genelinde uluslararası şirketlerin çoğalması ve buna bağlı ticari ilişkilerin yoğunlaşması sonucunda ilgili kavramın sıkça kullanılarak popülaritesinin arttığı gerçeğinin yanısıra, köklerinin çok eskiye dayandığı da belirtilmektedir (Sanlı,1986:13). Çalışmaya konu olan tahkim idare hukukunun uygulandığı kamusal hizmet alanlarında meydana gelen ve gelmeye devam edeceğine inanılan yaygınlaşma eğilimidir.

Bu yayılmanın en büyük gerekçelerinden bir tanesi ise son dönemlerde iktisadi ilişkilerin ve ticaret yapma biçiminin değişmesi ile dünya üzerindeki serbestleşme hareketlerinin hız kazanmasıdır. Bu noktada tahkim kurumunun kamusal hizmet alanına dâhil olması konusunda en büyük etken ise kuşkusuz kamusal hizmet görme mekanizmalarında meydana gelen değişim ve dönüşümdür. Oysa tahkim kurumunun devlet yargısının kurumsal olmadığı dönemlerden beri varlığını sürdürdüğü şimdiye kadar geri planda kalmış olmasının sebebinin ise yargının devlet eliyle organize bir biçimde görülmeye başlanması olduğu belirtilmiştir (Sanlı,1986:16).

O halde, ne değişti de şimdi yargı özellikle idari yargı, yoğun bir devlet kurumsallaşmasını reddeder hale geldi. Acaba bu durum KÖO yatırımcılarının ortak bir talebi miydi? Bu konuyu açıklayacak en büyük olaylardan bir tanesi 1999 anayasa değişiklikleri ile anayasal nitelik kazanan tahkim oylaması sırasında mecliste yapılan görüşmelerdir. Bu noktada tahkimi anlamak önemlidir. Onun neden idari yargı üzerinden devlet yargısına alternatif olarak düşünüldüğünün anlaşılabilmesi için öncelikle tahkim konusunu çok iyi tanımak gereklidir (Aslan, Arat, 2005: 2).

Ortada iş yapma kabiliyetinin artırılmasına yönelik bir çabanın ürünü olan yargısal düzenlemeler söz konusudur. Büyük sermaye sahiplerinin iş yapmak için uğradığı egemenin insafına kalmamak adına giriştiği kabul edilen tarafsız ve bağımsız tahkim kurumunu talep etmesi çok da akıl dışı bir durum değildir. Olası yasal düzenlemeler ve anayasa değişiklikleri; KÖO ve uluslararası aktörlerle iş yapabilme kabiliyetinin artırılması adına gerçekleştirilebilir. Bu değişiklikler devam edebilir ve muhtemelen yetersiz KÖO mevzuatının olduğu yönündeki baskılar ve özel sektör temsilcilerinin talepleri göz önüne alındığında bu çok şaşırtıcı olmayacaktır.

Uluslararası ticaret alanında, milli-yerel hukukların geçerliliği önemini kaybetmekte ve uygulanma sahaları daralmaktadır (Özdemir, 6). Milletlerarası ticaret hukukunun ortaya çıkma nedenlerinde olduğu gibi piyasanın talepleri, tek tek yerel hukukların meydana gelecek uyuşmazlıklar için yetersiz kalacağı gibi sebeplerle, uluslararası bir KÖO hukukunun da oluşabileceği yorumu yapılabilir. Bu yorumun varabileceği neticeler ise artık anayasal düzlemin de üstünde bir kamu hizmeti sunum alanı üst kurallarının meydana gelebileceğidir.

Kurulması planlanan ve yetkisel açıdan bakanlıklar üstünde bir yerde konumlanacağını düşündüğümüz KÖO üst kurulu nasıl kurumsal anlamda kamu hizmeti sunumunda merkezileşme eğilimi yaratacak bir organ haline gelebilecekse, ulusal yeknesak ve hatta belki ileride tartışılacak olan ulus ötesi kapsayıcı mevzuat da yargısal düzlemde aynı sonuçları doğuracaktır.

Somut tahkim uygulamalarına dönülecek olursa, yeniliğinin iki önemli özelliği olduğundan bahsedilebilir. İlkin, tahkim ile sözleşmelerin gizli kalabilecek olmasıdır. Aynı

zamanda, esas zaruret buradan ortaya çıkmıştır, bu durum aynı zamanda hem sermaye kesimi için hem de ilgili idari birim için güvence teşkil etmektedir. Dış ülkede yatırım yapan Türk sermayedarlar için ne kadar gerekli ise Türkiye’de yatırım yapan yabancılar için o kadar gerekli bir düzenleme olduğu kabul edilmelidir.

1999 yılında T.C. 1982 Anayasasının ilgili maddelerinde yapılan değişiklik sonucu yasal düzenlemenin yüksek yargı organlarınca anayasaya aykırılığı gerekçe gösterilerek engellenmesi ortadan kalktığından bu düzenlemeyi destekleyecek yasal adımlar atılmaya başlanmıştır.

21/01/2000 tarihinde 4501 sayılı “Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma Ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkeler Dair Kanun” bu adımlardan bir tanesidir. Buna göre kanunun amacı, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların tahkim yoluyla çözülmesinin öngörülmesi durumunda taraflarca sözleşme yapılırken uyulması gereken ilke ve esasları belirlemek olarak maddelendirilmiştir.

İlgili kanun ile tahkim kurumsallaştırılmış, hangi şartlarda düzenleneceği ve usulüne ilişkin bilgiler paylaşılmıştır.

Tahkim kuralları, tahkim yeri, hakem ya da hakem kurulunun seçimi ve sayısı tahkime ilişkin en temel ilkeler olarak kabul edilebilir. Bununla beraber ilgili yasal düzenleme ile hakem kurulunun yetkisiyle, hakem kurulunun yargılama usulü ve yargılamada kullanılacak dil de belirtilen diğer alanlardır.

Çekişmenin temeline ilişkin hangi maddi hukuk kurallarının uygulanacağını seçimi, karşılıklı olarak tarafların delil ikamesi ile uyuşmazlığın diğer tarafa ne şekilde bildirileceği, bildirim süresi ve bilirkişilerin seçimi konuya ilişkin diğer başlıklardır. Son olarak tahkim süresi, hakem kurulunun delil toplama yetkisi ve usulü, hakem ücreti, yargılama giderleri, vekâlet ücreti ve benzeri şeyler belirtilmiştir. Bu ilkelerin ise içeriğinin sözleşmelerde veya tahkim şartlarında netleştirileceği yazılmıştır.

Ayrıca 1999 Anayasa değişiklikleri ile gündeme getirilen, “*yabancılık unsuru taşıyan*” kavramına da ilgili kanun metninde açıklık getirilmiştir. Buna göre yabancılık unsurunun iddia edilebilmesi iki şarta bağlanmıştır:

Sözleşmeye taraf kurulu veya kurulacak şirket ortaklarından en az birinin yabancı sermayeyi teşvik mevzuatı hükümlerine göre yabancı menşeli olması veya sözleşmenin uygulanabilmesi için yurt dışı kaynaklı sermaye veya kredi veya teminat sözleşmelerinin akdedilmesinin gerekli olması hallerinden birini ifade eder.

İlgili madde metninin açık ifadesi şudur. Kamusal hizmet sunma yükümlülüğünü üstlenmiş olan özel sektör ortaklıklarından herhangi birisinin yabancı menşeli olması ya da ikincil şart olan yurt dışı kaynaklı bir kredi veya teminatın sözleşmenin gerçekleşmesi adına

gerekli olması durumunda diğer tüm ortaklar yerli olsa dahi idare ile bir çekişme yaşanması durumunda milletlerarası tahkim yolu açılabilir.

Tahkim usulünü düzenleyen 4501 sayılı kanunun 3. maddesine göre; yabancılık unsuru ihtiva eden herhangi bir kamusal hizmet sunum sözleşmesinden kaynaklanan uyuşmazlıklarda üç çözüm yolu öngörülmüştür. Bunların ilki ilgili kanunun a bendinde belirtilmiş, mekân olarak Türkiye'nin seçilmesi ve devamında Türk hukuku ya da yabancı hukuk kuralının uygulanmasının kabul edilmesi şeklinde düzenlenmiştir. B bendinde düzenlenen ikinci madde ise yine Türk hukuku ya da belirlenecek bir başka hukuk düzeninin Türkiye dışında başka bir ülkede toplanarak karar verilmesini içermektedir. Sonuncu düzenleme olan c bendinde ise üçüncü formül, kendine has tahkim usulü bulunan milletlerarası tahkim kuruluşu bünyesinde çözümün sağlanması şeklinde formüle edilmiştir. Milletlerarası tahkim uygulamasının önemi ise yargısal yetkilerin hem mekânsal hem de otorite bakımından taşınmasını içermesidir. Şöyle ki milletlerarası tahkim durumunda hem ülke hukuku uygulamasının dışında başkaca hukuk kurallarına göre yargılama yapılabilmekte hem de bu işlemin Türkiye dışında bir yerde yapılması mümkün olabilmektedir.

Tahkim kurumunun kamusal hizmet alanında KÖO aracılığıyla yaygınlaşması maliye teorisinde yer edinen kamusal mallar- özel mallar ayrımını da çözmeye başlamıştır. Bu noktada artık saf kamusal ya da saf özel mal ifadelerini kullanmak eleştirilere sebebiyet verebilecektir. Tahkim uygulamasının içerisinde bulunduğu adalet hizmeti saf kamusal mallar arasında gösterilmektedir. Oysa KÖO uygulamaları sonucunda tahkim uygulamasının yaygınlaşacağı ortadadır. Özünde tahkim kamusal bir kurum değildir. Hatta özel olana daha yakındır. Yani artık saf kamusal mal ve hizmet tabiri veya saf özel mal tabiri KÖO eliyle kaynaştırılmış ve yakınlaştırılmıştır.

3.1.3.3.4. Hukuksal Dönüşüm Kategorisinde Sonuç Bölümü

Genel gerekçeleri incelendiğinde 1999 anayasa değişiklikleri KÖO ile ilişkilendirilebilir. Şimdiye kadar KÖO alanında yapılan düzenlemeler eliyle idare hukuku ve özel hukuk alanlarında bir alan savaşımı yaşanmaktadır. Kamu hizmetlerine uygulanması bakımından idare hukuku bir daralma yaşamakta ve özel hukuk ile tahkim lehine bir alan genişlemesi söz konusu olmaktadır.

Bu konu hakkında Gülan çok daha iddialı bir yorumda bulunmuş ve kamu hizmeti kavramının ölmeye bırakılacağını iddia etmiş devamında idare hukukunun, liberal talepler eliyle sosyal ihtiyaçların dengesini kurma çabası gözetilen bir özel hukuk dalı haline gelebileceğinden bahsetmiştir (Gülan, 2001: 151).

Bu aşamada ayrıca, kamu menfaatinin ortaya çıkmasını sağlamak adına KÖO ve özelleştirme uygulamalarının doğal sonucu olarak özel sektör kesimince sunulan hizmet ve ürünlerin, sorumluluğun esas sahibinin değişmediği yani idarede kaldığı bu alanlarda gözetim ve denetim gerekliliği hizmetin belirlenen esaslar çerçevesinde sunulup sunulmadığının anlaşılması açısından bir ihtiyaçtır (Avcı, 2014: 105). Kuşkusuz bu ihtiyaç neticesinde hem kurumsal hem yönetim faaliyeti alanında bir değişim rüzgârı kendisini hissettirecektir.

Devletin kolluk faaliyetleri ile kamu hizmeti faaliyetleri arasındaki dengenin “kolluk” lehine yeniden oluşabileceği fikrinden hareketle, sosyal devletten cezalandırıcı devlete geçiş sözü konusu olabilecek (Karahanoğulları, 2004: 153-155) ve bu da kamu hukuku alanını ceza hukuku alanına sıkıştırabilecektir. Bizzat hizmet sunma işlevlerini bir kenara bırakan idare özel hukuk kişilerin yerine getirilen hizmetlerin denetimini gerçekleştirecek olan kurum haline gelmiştir. Hatta ilerleyen yıllarda, 80’ li yıllardan itibaren devam eden piyasa dostu anlayışın, bir süreç ve uzun zaman dilimine yayılan kamu hizmetlerinin piyasaya devrinin ardından ilk uygulamalarını kendi iç mekanizmalarında başarı bir şekilde uyguladıktan sonra, bu defa enerjisini ortaya çıkacak olan yoğun kolluk etkinliklerinin piyasalaştırılmasına yoğunlaştırabileceği tartışılmaya başlanmıştır (Çal, 2014: 3).

Benzer bir biçimde özel ihtisas komisyonunca hazırlanan raporda kamu hizmeti sözleşmelerinin Borçlar Hukukunda yer alan uygulamalara benzer biçimde “sözleşme serbestisi” mantığıyla düzenlenmesinin KÖO çeşitlenmesine daha faydalı olabileceği yönünde tartışmaların yaşandığı belirtilmiştir (KÖO ÖİK Raporu, 2014: 63).

Böylece kamu hukuku, özellikle kamusal hizmet alanına ilişkin idare hukuku alanı daralma yaşamakta ve birtakım temel ilkeler KÖO felsefesi ile aşınmaya maruz kalmaktadır. İdare hukukundan boşalan bu alanlar ise etkinlik arayışının istediği ortamı yaratan ve isteklere cevap verebilen özel hukuk kavramlarıyla doldurulmaya başlamıştır.

Diğer taraftan tahkim usulünün yaygınlaşmaya başlamasıyla idare hukukunda yaşanan dönüşüm ve daralma etkisi kendisini mahkemeler ve davalar düzeyinde de gösterecektir. Kural olarak idare mahkemelerinde görülmesi gereken ve idari nitelik taşıyan uyuşmazlıklar artık ya özel hukuk mahkemelerinde ya da tahkim önünde çözüme kavuşturulacaktır.

SONUÇ

KÖO; kamu ve özelin kamusal hizmet sunum alanında ortaklık kurma anlayışının bir ürünüdür. Ortaya çıkış tarihi konusunda net bir ifade kullanmanın zorluğunun yanında ortaklık ifadesi 1980 sonrası süreçte kamusal hizmet sunumunda çok daha fazla şey ifade eder hale gelmiştir. Neo liberal politikaların bir sonucu olarak yönetim anlayışının iş yapma biçiminden, devletin rolünün yeniden değerlendirilmesine (Uğur ve Miynat, 2014: 34) ve özelleştirmenin bir türü olmasına (Kesgin, 2013: 68) kadar varan tanımlandırmalara sahiptir. “Esnekliğin kavramsal yansıması” tabiri kavram-üretim anlayışı ilişkisini ortaya koymaktadır. Ayrıca kavramın; eksik imtiyaz modeli (Karahanoğulları, 2011; 177) veya bir politika aracı (Yalçın, 2014: 138) olarak değerlendirilmesine değin varan tanımları ve gerçek manada çok disiplinli bir alanın içerisinde yer alması KÖO kamusal hizmet sunum biçimleri özellikle seksen sonrası bir nitelik dönüşümünü açıklar vaziyettedir. Bu nedenle KÖO uygulamaları basit birer kamusal hizmet sunumu ikamesi değildir.

Tez çalışmasının sonucunda KÖO uygulama modelleri hakkında şu tespitlere varılmıştır;

- 1) İdare KÖO süreci ile birlikte *rol spektrumu* yaşamıştır.
- 2) KÖO dönüştürücü etkisi ile *şirketler oligarşisi* oluşumlarına zemin hazırlamıştır.
- 3) *Taylorist yönetsel anlayışın kamusal hizmetlere uyarlanması* benzer biçimde KÖO politikaları *kendi antitezini üretme* potansiyeline sahiptir.
- 4) KÖO konusunda bir kavram birliğine varılamamış olunması bilinçli bir tercih olarak değerlendirilmiş ve bu durum *esnekliğin kavramsal yansıması* olarak adlandırılmıştır.
- 5) Kullanıcı diye tabir edilen vatandaşlardan alınan vergilerin yanında yüksek kullanım ücretlerinin talep edilmesi *çifte vergilendirme* benzeri bir algı oluşturabilir.
- 6) Kurulması planlanan KÖO üst kurul yapılanması ile *idari teşkilatlanma içerisinde yeni bir vesayet birimi* meydana getirilebilir. KÖO uygulamaları ile kamusal hizmet sunum anlayışı yerelleşme ilkesinin aksine *merkezleşme eğilimine* kayabilir.
- 7) KÖO uygulamaları sonrası kamusal hizmet sunum alanında, hukuksal alanda idare hukuku için daralma söz konusu iken, özel hukuk alanında bir genişleme söz konusudur. Adli yargı ve tahkim, idari niteliğini kaybeden kabul edilen sözleşmeler için daha fazla tercih edilmeye başlanmıştır.

8) Kamusal mal-özel mal ayrımı belirsizleşmeye başlamıştır. Bütçe esnekleştirilmiştir.

9) *Devlet sırrı* kavramı yerini *ticari sır* kavramına bırakmıştır.

KÖO uygulama modellerinin özellikle seksenli yıllardan sonra hızlı bir biçimde yayılmasının ve popüler hale gelmesinin birçok iç ve dış kaynaklı sebebi olduğu belirtilmektedir. KÖO'nun hızlı yükselişinin sebepleri arasında hükümetlerin, yerli ve yabancı varlıklı kesimlerinin, küresel çaplı finans kuruluşlarının yanı sıra uluslararası siyasi

organizasyonların uygulamalara arka çıkması, bu uygulamaları teşvik etmesi sayılabilir (Güzelsarı, 2009: 44). Küresel kuruluşların başında ise AB, DB ve OECD gibi kuruluşlar gelmektedir. Daha da önemlisi KÖO; devlete biçilen rolleri üstlenme arayışında özel sektörün iş yapma biçimi haline gelirken birçok oluşumu da ortaya çıkarmaya başlamıştır. Diğer taraftan bu model; uluslararası ve yerel düzeylerde şirketler birliği, tahkimler, kredi kuruluşları, garantörler, sigorta şirketleri gibi organizasyonların da çoğalmasında etkili olabilecek potansiyele sahiptir.

Bu anlamda en önemli tespitlerden bir tanesi KÖO kavramının diğer kamusal hizmet modellerinden ayrılmasıdır. Modern KÖO uygulamaları kendisi ile en çok karşılaştırılan özelleştirme, imtiyaz gibi uygulamalardan nitelik olarak farklılaşır. Özelleştirmenin aksine KÖO uygulamalarında aktif bir birliktelik vardır. İdare tümüyle hizmetten çekilmez ve KÖO aracılığıyla aktif risk paylaşımı sayesinde kamuyu temsil eden idare ile ortaklık kuran özel şirket, piyasa koşullarından görece bağımsız çalışma şansı elde eder.

İmtiyaz uygulamasından farklı olarak ise kar ve zarar konusunda özel işletmeci yalnız bırakılmamıştır. Aynı şekilde KÖO dönüştürücü etkisini bu alanda da göstermiş ve işe konu olan sözleşme ve bu sözleşmeye ya da uygulamaya ilişkin ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarda söz konusu yargı biriminde bir alan kaymasına neden olmuştur. Çünkü imtiyaz modellerinin aksine KÖO sözleşmeleri özel hukuk sözleşmesi olarak ele alınmış ve görevli yargı yeri olarak idare mahkemeleri değil, adli yargı mercileri ile tahkim kuruluşları tercih edilmeye başlanmıştır.

KÖO bir çatı kavram olduğundan ve bu alanda iş yapma biçiminin içeriği sözleşme ile belirlendiğinden çok farklı modellere konu olabilmektedir. Bununla birlikte bilinen en yaygın uygulamaları YİD, İHD ve YKD modelleridir. Kamusal hizmet sunumunda bu modeller hem proje sayısı bakımından hem de proje değeri bakımından hızla artma eğilimindedir. 2015 yılında YİD projesine konu olan İGA projesinin imtiyaz ücreti dâhil 35.6 milyar dolarlık bir hacme sahip olduğu bilinmektedir (ppi.worldbank.org, 2015: 2). Ek olarak büyük projeleri uzun dönemli taksitlere bölme kolaylığı sayesinde KÖO uygulamaları yıllık bütçe uyum politikalarına farklı bir bakış açısı ile yaklaşma imkânı tanımıştır. Daha “esnek bütçe” anlayışı KÖO modellerinden özellikle YKD modeli ile mümkün hale gelebilecektir.

KÖO uygulamalarının klasik yöntemlerden çok daha fazla şey ifade ettiği ön kabulüyle, sistemle bütünleştirme çabası sırasında KÖO felsefesine uygun bir oluşum için ise bazı düzenlemeler ve değişimler ile nihayetinde kamu yönetiminde bir dönüşüm yaşanacağı belirtilebilir.

Sunumunu doğrudan devletin üstlendiği kamusal hizmet anlayışı KÖO felsefesi ile birçok noktada uyuşmamaktadır. Özellikle seksenli yıllardan sonra uygulanmak istenen ve ilk YİD kanunu yasalaşan Türkiye’de, altyapının sisteme olan uyumsuzluğu nedeniyle Özal döneminde başlatılması planlanan yatırımlar gecikmiştir. Özellikle kurumsal, siyasal ve hukuksal alanda

gerçekleşmesi gereken dönüşümler günümüzde halen devam etmekte ve KÖO anlayışına uygun bir yönetsel zemin hazırlanmaya çalışılmaktadır. Kamu yönetimi teşkilat yapısı, bakanlıkların iç yapılanması ve görevlerinde meydana gelen değişimleri ile üstlendikleri roller ve buna bağlı olarak tercih edilen istihdam anlayışı KÖO felsefesi ile uyumlu hale getirilmeye başlanmıştır.

Hukuksal anlamda ise çatışmalar anayasa yargısı düzeyine varmıştır. 1999 yılında meydana gelen değişikliklerle KÖO uygulamalarının önünün açıldığı ve artık yargı kararlarıyla kamusal hizmet sunumunda idare ile özel şirketler arasında özel hukuk sözleşmesi yoluyla iş görme biçiminin engellenmesinin önüne geçilmiştir. Yine aynı şekilde Danıştay'ın bu alanda yetkileri kısıtlanmış ve tahkim uygulaması yaygınlaştırılmıştır. Tüm bunların sonucunda KÖO etkisi ile kamu hukuku alanı daralmış ve özel hukuk uygulamaları popüler hale gelmiştir. Uyuşmazlıkların çözümü konusunda ise idari yargı adli yargı çekişmesinin yaşandığı, bunun sonucunda da adli yargının kamusal hizmet alanında çok daha aktif bir biçimde yer alması için gerekli ortamın sağlandığı belirtilebilir. KÖO taraflarınca tercih edilen tahkim uygulamasının ise ilerleyen dönemlerde çok daha kurumsallaşmış bir biçimde hukuk alanında yer edeceği söylenebilir.

Çatı bir yönetsel kuruluşa benzer biçimde KÖO alanında dağınık biçimde çok sayıda yasal düzenlemeyi daha anlaşılır kılmak ve yeknesak bir görüntü sağlamak adına yasal dönüşüm de bu aşamada söz konusu olabilecektir.

Karar alıcı aktörler ve siyaset düzleminde ise çok çeşitli iddialar ortaya koymak mümkündür. KÖO politikaları ile uzun dönemli sözleşmeler yapılabilmekte ve bu süre zarfında kamusal hizmet sunumunda rol alan özel firmaların getirileri hazine garantisi kapsamına dâhil edilebilmektedir. Bu uygulamaların ardından göreve gelen farklı hükümetler açısından değerlendirildiğinde, uzun dönemli garantiler yeni yönetim sahipleri için kısıtlayıcı etki oluşturabilirler. Diğer taraftan artık kamusal yönelti belirleme sürecinde çok büyük finansman girdisi sağlayan özel temsilcilerin de görüşleri alınmaktadır. Bu durum özel sektör alanında iki başlı bir yapıya sebep olabilir. Şöyle ki “kamu ile ortak olanlar” ve “ol(a)mayanlar” artık piyasada eşit şartlarda ve rekabet içerisinde yarışmamaktadır. Hatta kamusal hizmet sunumlarında çok büyük sermaye gerektiren alanlar olması sebebiyle rekabet oranının azalmaya ve belli başlı şirketlerin alana hâkim olmaya başlamasıyla yönelti belirleme sürecindeki aktif roller “*şirketler oligarşisi*” oluşumuna zemin hazırlamaktadır. Bununla birlikte kamusal hizmet sunumunda “devlet sırrı” kavramı yerini “ticari sır” kavramı ile değiştirmiştir.

Kamusal kaynaklar ve kamu gücü ile uzun dönemli yıllara yayılan külfet ve özel sektörün finansman gücü birleştirilerek çok daha büyük risk-fayda içeren projelerin gerçekleştirilmesi adına da KÖO yeni bir ortam oluşturmuştur.

Bu noktada kurulması planlanan KÖO üst kurul benzeri yapılanması ise kamu yönetimi yapılanmasında başlı başına bir inceleme alanı olmaya değerdir. Bakanlıklar ve diğer tüm

kamusal hizmet sunma yükümlülüğü üstlenmiş kamu idareleri ki bunlara yerel yönetimleri de dâhil etmek gerekir, KÖO uygulama modelleri ile hizmet sunumu sırasında artık kendilerinin üstünde bir yerde proje değerlendirmesi yapacak bir yapılanma söz konusu olabilecektir. Kamu idareleri üzerinde kontrol kurması gerektiğinden bahsedilen (KÖO ÖİK Raporu, 2014: 8) üst kurul benzeri bu yapılanmadan istenen görevlerin başında standart KÖO projeleri ve şablon şartnameler hazırlamak, diğer kamusal hizmet sunumu ile görevlendirilmiş kuruluşlara rehberlik etmek gibi görevler yüklenmiştir. Bununla birlikte uygulamalardan edineceği tecrübeleri kamusal hizmet sunan birimlere aktarmak, hazine üzerine binecek yükü kontrol etmek, ulusal KÖO politikası hazırlamak ve proje önceliklendirmesi yapmak gibi görevleri üstlenebileceği belirtilmiştir. KÖO yönetsel düzendeki dönüşüm arayışlarının doğal sonucu olarak *“yeni bir vesayet yapılanması”* ortaya çıkabilecektir.

İdare artık hizmeti doğrudan üstlenen taraf olma vasfını kaybedeceği için ve bu yönde kurumsallaşacağı için istihdam politikalarında da değişikliğe gitmesi gerekecektir.

Neoliberal politikaların bir sonucu olarak değerlendirilen KÖO felsefesi aynı zamanda sistemlere dâhil olmak için birtakım değişiklikler talep etmektedir. Bunun doğal sonucu olarak KÖO uygulamaları geniş anlamda kamu yönetimi alanında dönüşümün tetikleyicisi konumundadır. Çünkü üretime ilişkin süreç değişmekte ve üretim bandında ihmal edilen insan unsurunu andırır biçimde KÖO kamusal hizmet uygulamaları da verimlilik temelinde kamusal hizmet alanının salt niceliksel olarak ele almaya başlamaktadır. Köprülerden kaç kişinin geçtiği, hastanelerde kaç kişinin yatış yaptığı gibi rakamsal ifadeler ölçülebilirliği kolaylaştırmanın yanısıra temel kamusal değerlerin de ihmal edilmesinin önünü açabilir. Bu yüzden kamusal hizmet alanında sorunlar sadece niceliksel olarak ele alınırsa bu durum yanlış sonuçlar doğurabilir ve kendi içerisinde bir çelişki oluşturabilir ve bu tablo soyut değerler ve hizmetin niteliği konusunda problemler ortaya çıkarabilir (Üstüner ve Kalav İdrisoğlu, 2014: 182,183,190). Hatta kamusal hizmet söz konusu olduğunda nicelik ve nitelik tartışmasından da söz edilebilir. Her kamusal hizmet alanında üretim yapan personel ile bina cihaz gibi teknik donanımların bir kapasitesi ve belirli bir iş görme potansiyeli olduğundan niceliksel sonsuz artış niteliksel sonsuz fayda anlamına gelmeyebilir (Üstüner ve Kalav İdrisoğlu, 2014: 186). Havaalanına inen uçak ve yolcu sayısı, hastanelerdeki yatak kapasitelerinin doluluk oranı ile hasta giriş adedi veya köprülerden geçen araç sayısı başlı başına bir hizmetin kalitesini belirlemek için yeterli kabul edilemez. Hatta bu sayısal artış bir yerde ilgili hizmetin niteliksel olarak uygun değer hizmet sunabilme potansiyelini aşıp sunulan hizmetin kalitesinin düşmesine sebep olabilecektir.

Yargıda eksen kaymasına neden olan, ortaklık ile iş yapan ve yapmayan büyük firmaların ayrılmasına neden olabilen, tahkim uygulamasını idari sözleşmelere uygulanabilir kılan, özel hukuk sözleşme tipinin tüm alanlara hâkim olmasının önünü açan KÖO uygulamaları

gizli bir dönüştürücü güç olarak değerlendirilebilir. KÖO felsefesine uygun olarak kamusal hizmet sunumunda yetki ve hiyerarşisi bu değişim talebi ile yeni kurumlar oluşturabilir. Yeni vesayet makamları anlamına gelen bu kurullar eliyle kamusal hizmet sunum alanı merkezileşme eğilimindedir.

Başarısızlığı durumunda “çifte vergilendirmeye” kanal açma ve kamusal mal özel mal ayrımının belirsizleşmesine neden olan KÖO kamusal hizmet sunum modelleri, ilgili kavramların birçoğunu da dönüşüme zorlamıştır.

“Rol spektrumu” dediğimiz bir görev çeşitlenmesi ise KÖO uygulama modellerinin yönetimler üzerinde meydana getirdiği diğer özgün sonuçlarından biri olarak değerlendirilmelidir. Projeye tek parça giren idare sürecin sonunda çok farklı konumlarda ve görev üstleniminde bulunarak çıkabilmektedir. Sözleşmenin niteliğine göre de bu roller çeşitlenebilmektedir.

KÖO üst kurul benzeri bir idari kuruluş eliyle kamusal hizmet sunum alanının merkezileşmesi, istihdam anlayışının KÖO felsefesi ile uyumlu bir biçimde yeniden yapılandırılması, devlet sırrı kavramının yerini ticari sır kavramına bırakması, tahkim usulünün kamusal hizmet alanında yaygınlaşması KÖO uygulamalarının dönüştürücü etkisinin sonuçları olarak değerlendirilebilir. Gerçekleşmesi beklenen KÖO üst kurul benzeri yapılanması ile yeknesak KÖO mevzuatı ihtiyacının gereği olarak geniş anlamda kamu yönetimi alanında dönüşüm talepleri devam etmektedir.

Kamu özel ortaklık uygulamalarının basit bir kamusal hizmet sunum ikamesi olmadığı iddiası ile yola çıkılan tezin temel hedefi KÖO uygulamalarının dönüştürücü gücünü ve potansiyelini ortaya koymaktır. Tezin tamamına sirayet eden eve üç ana başlıkta incelenmeye çalışılan dönüşüm alanlarında meydana gelen kurumsal, siyasal ve hukuksal değişim talepleri ile KÖO arasındaki ilişkinin niteliği tespit edilmeye çalışılmıştır. Sonuç olarak çalışmanın temel varsayımında iddia edildiği gibi KÖO, elde edilen bulgular göz önüne alındığında kamu yönetiminde dönüştürücü bir güçtür.

KAYNAKÇA

- [1]. Abdioğlu, H. (2007). Yönetişim ilkelerinin uygulanmasında kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu ve Avrupa Birliği sürecinde Türkiye açısından önemi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(11), 79-102
- [2]. Acar, A. (2008). Eğitim hizmetlerinde yeni liberal politika ve uygulamalar: Kamu hizmeti ve kamu istihdamında dönüşüm açısından bir değerlendirme. *Toplum ve Demokrasi*, 2 (3), 29-46.
- [3]. Akcagündüz, E. (2010). Kamu tercihi teorisi ve Türkiye üzerine olan etkisi üzerine bir inceleme. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 2 (2), 2010 ISSN: 1309-8020 (Online), 29-35
- [4]. Akıllı, H. (2013). Kamu hizmeti imtiyazından yap işlet devret yöntemine: yasal serüven. *Sayıştay Dergisi*, 89, 91-114
- [5]. Altan, Y., Kerman, U., Aktel, M., Metin, Y. & Eke, E. (2013). Yerel yönetimlerde kamu özel ortaklığı uygulaması: Büyükkabaca belediyesi örneği. *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 5(3), 9-17
- [6]. Arıoğlu, E. [Erdem] & Arıoğlu, E. [Ergin] (1996). Enerji sektöründe yap-işlet-devret modelinin irdelenmesi. (ss. 235-258). TMMOB 1. Enerji Sempozyumu, Ankara
- [7]. Arslan, N. T. (2010). Klasik - Neo klasik dönüşüm süreci: "Yeni kamu yönetimi". *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11 (2), 21-38
- [8]. Aslan, O. E. (2005). *Kamu personel rejimi: Statü hukukundan esnekliğe*. Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)
- [9]. Aslan, Z. ve Arat, N. (2005). Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinden kaynaklanan uyuşmazlıklarda tahkim usulü. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(8), 1-25
- [10]. Avcı, M. (2014). İdarenin kamu hizmeti faaliyetlerinde daralma ve dönüşüm: Özelleştirme ve regülasyon. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 5 (16), 105-139
- [11]. Aydın, E. V. (2014). *Yerel yönetimlerde altyapı yatırımlarının finansmanı: Kamu özel sektör ortaklığı modeli*. Yayımlanmamış doktora tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul
- [12]. Bayram Özügürlü, S. (2009). Bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar: Sermayenin tekelleşmesi. B. Övgün (ed.). *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform* içinde (ss.93-115). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM)
- [13]. Beydoğan, A. T. (2011). Türk hukukunda imtiyaz sözleşmelerinin hukuki niteliği: 406 ve 5809 sayılı kanunlar açısından değerlendirilmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, 4, 113-135
- [14]. Cebeci, K. (2008). Küreselleşme bağlamında ulus-devletin egemenlik gücünün dönüşümü. *Sayıştay Dergisi*, 71, 1-17
- [15]. Çal, S. (2002). Anayasa değişikliği sonrasında kamu hizmeti kavramının irdelenmesi. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/286/2610.pdf>, 51(2), 163-197
- [16]. Çal, S. (2014). İdare hukukunda metalaş(tır)ma serüveni: 1980'lerden bugüne kamu hizmetinde başkalaşım ve idare hukukunun bu dönemeçteki kimlik sorunsalına bakışlar. Ali Murat Özdemir, Muammer Ketizmen (der.). *Türkiye'nin Hukuk Sisteminde Yapısal Dönüşüm* içinde (ss. 111-150), Ankara: İmge Yayınları 03.05.2017 tarihinde <http://www.hukukfakultesi.hacettepe.edu.tr/cv/KamuHizmetiveMetalastirma.pdf> erişim sitesinden alınmıştır.
- [17]. Derbil, S. (1950). Kamu hizmeti nedir? *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 8, 28-36
- [18]. Dolun, L. (2002). *Türkiye'de elektrik enerjisi üretimi ve kullanılan kaynaklar*. Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. Araştırma Müdürlüğü,
- [19]. Dik, E. (2017). *Türkiye'de bakanlık sisteminin geleceği*. Ankara: İmge Kitabevi
- [20]. Dönmez, Z. (1998). Belediyelerde 'İmtiyaz Sözleşmesi' Uygulaması. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 7 (1), 56-62
- [21]. Durucasu, H. & Acar, E. (2015). Yap işlet devret (YİD) modeli, tarafları, önemli sözleşme unsurları ve belirsizlikleri. *Akademik Araştırmalar Dergisi*, 3 (12), 296-313
- [22]. Emek, U. (2009). Karşılaştırmalı perspektiften kamu özel işbirlikleri: Avrupa topluluğu ve Türkiye. *Rekabet Dergisi*, 10(1), 7-53

- [23]. Emek, U. (2009). Türkiye’de altyapı hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi: Neden, ne zaman, nasıl? *İktisat İşletme ve Finans*, (284) 2009: 9-45 doi:10.3848/iif.2009.284.2456
- [24]. Eren, E. (2009). *Personel sisteminde dönüşüm*. B. Övgün (ed.). *Kamu yönetimi: Yapı işleyiş reform* içinde (ss.175-186). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayını-5 ISBN: 978-975-282-846-7
- [25]. Eyüboğlu, İ. Z. (1991). *Türk Dilinin Etimoloji Sözlüğü*. (2. Basım) İstanbul: Sosyal Yayınları
- [26]. Ergun, C., Dericioğulları, Ergun. A. (2010). Dönüşüm mü, piyasalaştırma mı? Sağlıkta dönüşüm programı üzerine bir tartışma. *Toplum ve Demokrasi*, 4, 33-54.
- [27]. Grimsey, D. & Lewis, K. M. (2004). *Public Private Partnerships- The Worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*, United Kingdom: Elgar Publishing, 85
- [28]. Göküş, M. (2010). Küreselleşme sürecinin kamu hizmetine yansımaları. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 20, ss. 193-218
- [29]. Gözler, K. (2010). *İdare hukuku dersleri*. (10. Baskı), Bursa: Ekin Yayınevi
- [30]. Gözübüyük, Ş. & Tan, T. (1998). *İdare Hukuku Genel Esaslar*. (1. Cilt). Ankara: Turhan Kitabevi
- [31]. Gülan, A. (2001). Kamu hizmetinin dönüştürücü etkisi karşısında tahkimin geleceği. Ali Ulusoy (ed.). *Hukuk Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti* içinde (ss.140-154). Ankara: Liberte Yayınları
- [32]. Güler, B. A. (1996). *Yeni sağ ve devletin değişimi: Yapısal uyarılama politikaları*. Ankara Türkiye Ortadoğu ve Amme İdaresi Enstitüsü
- [33]. Güler, B. A. (2005). *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*. Ankara: İmge Kitabevi
- [34]. Güler, B. A. (2003). Türkiye’de kamu personel rejimi esasları. Türkiye’de kamu personel rejimi ve yeniden yapılandırılması sempozyumu, Ankara
- [35]. Günday, M. (2004). *İdare Hukuku*. (9. Baskı). Ankara: İmaj Yayınevi
- [36]. Güneş, M. (2013). Kamu hizmetlerinde çoğulculuğun kimlikle inşası. *Akademik İncelemeler Dergisi (Journal of Academic Inquiries)* 8 (2), 95-116
- [37]. Güzelsarı, S. (2009). Kamu özel sektör ortaklığı üzerine eleştirel bir değerlendirme. B. Övgün (ed.). *Kamu yönetimi: Yapı işleyiş reform* içinde (ss.43-77). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayını-5
- [38]. Kalkınma Bakanlığı Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018 *Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu* Ankara 2014, ISBN 978-605-4667-71-0 Yayın No: KB: 2875 - ÖİK: 725 s. 1-112
- [39]. Kalkınma Bakanlığı, (2012). *Kamu özel işbirliğine ilişkin mevzuat*. (Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü 1-182). Ankara: Kamu Özel İşbirliği Daire Başkanlığı
- [40]. Karahanoğulları, O. (2002). *Kamu hizmeti kavram ve hukuksal rejim*., Ankara: Turhan Kitabevi 03.01.2017 tarihinde <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/> adlı siteden erişilmiştir.
- [41]. Karahanoğulları, O. (2011). Kamu hizmetleri piyasa ilişkisinde dördüncü tip: eksik imtiyaz (Kamu – Özel Ortaklığı). *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 66 (3), 177-215
- [42]. Karasu, K. (2011). Sağlık Hizmetlerinin Örgütlenmesinde Kamu-Özel Ortaklığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 66 (3), 217-262
- [43]. Karasu, K. (2009). Kamu Özel Ortaklığı: Sözleşme sisteminin genelleşmesi. B. Övgün (ed.). *Kamu yönetimi: Yapı işleyiş reform* içinde (ss.79-91). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayını-5
- [44]. Kaştan, Y. (2016). Osmanlı devletinde “1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-i Muvakkati” ile vilayet yönetiminin yeniden yapılandırılması. *Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi – Journal of Ottoman Civilization Studies*, 2 (2), 78-98
- [45]. Kerman, U. , Altan, Y. , Aktel, M. & Eke, E. (2012). Sağlık hizmetlerinde kamu özel ortaklığı uygulaması. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17 (3), 1-23
- [46]. Kesgin, S. S. (2013). *Kamu hizmetlerinin sunumunda kamu özel işbirlikleri: Sağlık bakanlığı örneği*. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara
- [47]. Keşli, A. T. (2009). *Kamu özel sektör işbirliği (PPP) projelerinin hukuki rejimi*. Yayımlanmamış doktora tezi). Marmara Üniversitesi, İstanbul

- [48]. Lamba, M., Altan, Y., Aktel & M., Kerman, U. (2014). Sağlık Bakanlığı'nda yeniden yapılanma: Yeni kamu yönetimi açısından bir değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi*, 47 (1), 53-78.
- [49]. Miynat, M. & Uğur, A. (2014). Kamu özel sektör ortaklıklarının ekonomi politikası. *Yönetim ve Ekonomi*, 21 (2), 19-40
- [50]. Orak, Ç. C. (2006). *Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinde tahkim*. Ankara: Dayınlarlı Hukuk Yayınları
- [51]. Örsten Esirgen, S. (2011). 2. Meşrutiyet meclis tutanaklarına göre "Menafii Umumiyye Mütteallik İmtiyazat Hakkında Kanun'un kabulü. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 60, 935-962
- [52]. Övgün, B. (2011). Türk kamu yönetiminde yeni bir örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 66 (3), 263-281
- [53]. Özer, M. A. (2005). Günümüzün yükselen değeri: Yeni kamu yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, 59, 3-46
- [54]. Özer, M. A. (2006). Yönetişim üzerine notlar. *Sayıştay Dergisi*, 63, 59-89
- [55]. Saklı, A.R. (2013). Fordizm'den esnek üretim rejimine dönüşümün kamu yönetimi üzerindeki etkileri. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi* www.esosder.org *Electronic Journal of Social Sciences* ISSN:1304-0278 Kış-2013 12 (44), 107-131.
- [56]. Sancakdar, O. (2006). Özelleştirmenin kamu hukuku-özel hukuk ayırımına etkileri ve bu bağlamda güncel özelleştirme tartışmalarındaki başlıca görüşler. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 8 (1), 241-270
- [57]. Sarcan, C. (2015). *Kamu özel işbirliği mevzuatı*. T.C. Kalkınma Bakanlığı Yatırım Programlama ve İzleme Genel Müdürlüğü, Ankara
- [58]. Sarısoy, S. (2010). Düzenleyici devlet ve regülasyon uygulamalarının etkinliği üzerine tartışmalar. *Maliye Dergisi*, 159, 278-298
- [59]. Sarısu, A. (2008). Altyapı yatırımlarında kamu ve özel sektör işbirlikleri. *Yaklaşım Dergisi*, 18, 199-205
- [60]. Sayan, İ. Ö. & Küçük, A. (2012). Türkiye'de kamu personeli istihdamında dönüşüm: Sağlık Bakanlığı örneği. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 67 (1), 171-203
- [61]. Sever, Ç. (2013). Kamu hizmetlerinde biçimsel ölçütte çözülme ve Anayasa'nın 128. maddesinin 1. fıkrası. *Ankara Barosu Dergisi*, 245-268
- [62]. Sobacı, M. Z. (2014). *İdari reform ve politika transferi- yeni kamu işletmeciliğinin yayılışı*. (2. Baskı). Bursa: Dora Yayınevi
- [63]. Soyer, A. (2007). *AKP'nin sağlık raporu*. Evrensel Basın Yayım
- [64]. Şahin, M. & Uysal, Ö. (2008). *Kamu ekonomisi perspektifinden kamu özel sektör ortaklıkları*. Bursa: Ekin Yayınevi
- [65]. Şaylan, G. (1996). Bağımsız bir disiplin olarak kamu yönetimi: Yeni paradigma arayışları. *Amme İdaresi Dergisi*, 29 (3), 3-16
- [66]. Tan, T. (1999). İdare hukuku ve tahkim. *Amme İdaresi Dergisi*, 32 (3), 1-23
- [67]. Tekin, G. A. (2008). *Kamu özel işbirlikleri/ ortaklıkları (PPP) Türkiye deneyimi*. Ankara, Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 1- 18
- [68]. Tombaloğlu, N. (2014). Anayasa mahkemesi kararlarında kamu yararı kavramı. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5 (1), 353-388
- [69]. Türk, Y. Z. (2014). Türkiye'de özelleştirme uygulamalarının analizi. Ankara, Kalkınma Bakanlığı
- [70]. Ulusoy, A. (2000). Regülasyon kurumları hakkında genel bir değerlendirme. *Ankara Barosu Dergisi*, 2000 (2), 45-60
- [71]. Ulusoy, A. (2001). Yeni anayasal durumda kamu hizmeti ve kamu hizmetlerinin görülüş usulleri kavramları. Ali Ulusoy (ed.). *Hukuk ekonomi perspektifinden uluslararası tahkim ve kamu hizmeti içinde* (ss. 1-22). Ankara: Liberte Yayınları
- [72]. Ulusoy, D. A. (1998). Kamu hizmeti anlayışında yeni yönelimler: Avrupa yapılanmasının kamu hizmeti teorilerine etkileri. *Amme İdaresi Dergisi*, 31 (2), 21-40
- [73]. Uğur A. & Miynat, M. (2014). Kamu özel sektör ortaklıklarının ekonomi politikası. *Yönetim ve Ekonomi*, 21 (2), 19- 40

- [74]. Uyanık, H. (2011). İdare hukukunun eksen kayması: İdarenin üstünlüğünün gerekçelendirilmesi sorunu. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, LIX (1-2), 1149-1162.
- [75]. Uz, A. (2007). Kamu-Özel Ortaklığı/Public-Private Partnership (PPP) (Kavram ve hukuksal çerçeve). *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XI (1-2), 1165- 1182
- [76]. Uzun, A. M. & Yavilioğlu C. (2010). Bir özelleştirme yöntemi olarak kamu özel işbirlikleri (PPP). Yavilioğlu, C. , Delice, G. ve Özsoy, O. (ed.). *Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları Teorik ve Tarihsel Perspektif* içinde (ss. 67-104). Ankara: T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayını, 1, 1-730
- [77]. Üstüner, Y. ve Kalav İdrisoğlu, F. (2014). Kamu çalışma etiği ve neo-taylorist uygulamalar: Türk kamu sağlık hizmetinde performans dayalı ücretlendirme örneği” *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 41, 177-200
- [78]. Ütük, U. (2015). Denhardt ve Denhardt’ın yeni kamu hizmeti kuramına bakış”. *Sayıştay Dergisi*, 99, 47-70
- [79]. Yalçın, F. C. (2014). Kamu özel işbirliği ve özelleştirme: kavramsal bir çerçeve. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi*, 13 (25), 133-162
- [80]. Yasin, M. (2007). Uygulama ve yargı kararları ışığında özelleştirmenin hukuki rejimi. İstanbul: Beta Yayınları
- [81]. Yavilioğlu, C. & Delice G. (2010). Özelleştirme: Kavramsal ve teorik çerçeve. Yavilioğlu, C. , Delice, G. ve Özsoy, O. (ed.). *Dünyada ve Türkiye’de özelleştirme uygulamaları teorik ve tarihsel perspektif* içinde (ss. 7-40) Ankara: T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayını, 1, 1-730
- [82]. Yavuziğit, M. H. (1999). 21. Yüzyıla girerken Türkiye’de devletçilik ve özelleştirme sorunları. *Sayıştay Dergisi*, 34, 116-129
- [83]. Yıldız, M. & Sobacı, M. Z. (2013). Kamu politikası ve kamu politikası analizi genel bir çerçeve. Derleyenler: Yıldız, M. & Sobacı, M. Z. *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* içinde (ss. 16-42). Adres yayınları/ 36

İnternet Kaynakları

- [84]. 03.05.2017 tarihinde <http://esagev.org/wp-content/uploads/2017/01/24-kamu-hizmetlerinin-sunumunda-kamu-ozel-isbirligi-modeli-caner-sarcan.pdf> adresinden alınmıştır.
- [85]. <http://www.oib.gov.tr/2017/sdb/2009-2013-STRATEJIK-PLANI.pdf> T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 2009-2013 Stratejik Planı s. 1-92
- [86]. <http://www.oib.gov.tr/2017/sdb/2014-2018-STRATEJIK-PLANI.pdf> T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 2014-2018 Stratejik Planı s. 1-76
- [87]. <http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/cakalr/tekel.pdf> Çakal, R. (1996) “ Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon” s.1-176
- [88]. 27.04.2017 tarihinde http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/7_4.pdf adresinden alınmıştır.
- [89]. Erişim Tarihi 10.11.2017 tarihinde <https://koi.kalkinma.gov.tr> adresinden alınmıştır.
- [90]. 01.03.2017 tarihinde <http://www.saglikyatirimlari.gov.tr/enus/TabId/347/PID/1034/CategoryID/35/Default.aspx?CategoryName=YPK-Onay%C4%B1-Bekleyen-Projeler> adresinden alınmıştır.
- [91]. 07.03.2017 tarihinde <http://akademikperspektif.com/2013/02/15/turkiyede-kamu-yonetimi-anlayisinda-donusum/> adresinden alınmıştır.
- [92]. <http://www.eib.europa.eu/products/advising/epec/index.htm> (European Public Private Partnerships (PPP) Expertise Centre (EPEC); 2015, S.1-7
- [93]. http://www.kalkinma.com.tr/data/file/raporlar/ESA/SA/2002-SA/SA-02-0618_Elektrik_Enerjisi_Sektoru.pdf
- [94]. <http://www.ppi.worldbank.org> Worldbank Group-Public Private Partnership, Private Participation in Infrastructre (PPI) as defined by the Private Participation in Infrastructre Database; 2015, s.1-11 http://ppi.worldbank.org/resources/ppi_methodology.aspx

- [95]. 14.02.2017 tarihinde <http://www.osmanlicaturkce.com/?k=imtiyaz&t=%40> adresinden alınmıştır.
- [96]. 02.10.2016 tarihinde <http://etimolojiturkce.com> adresinden alınmıştır.
- [97]. 10.01.2017 tarihinde <http://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/green.pdf> adresinden alınmıştır. (Commission of the European communities Green Paper On Public-Private Partnerships And Community Law On Public Contracts And Concessions, Brussels, 2004).
- [98]. <http://www.ttb.org.tr/index.php/Haberler/tbmm-3568.html> erişim tarihi: 18.02.2017
- [99]. 18.02.2017 tarihinde <http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/4213201ec030.pdf?expires=1497336212&id=id&accname=guest&checksum=37E335167D49E9828F54399E84FA4D75> adresinden alınmıştır.
- [100].02.10.2016 tarihinde https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/Cross-Border-Infrastructure-Toolkit/Cross-Border%20Compilation%20ver%2029%20Jan%2007/Session%204%20%20Private%20Sector%20Participation/Private%20Sector_02%20Diferent%20Models%20of%20PPP%20-%2029%20Jan%2007.pdf adresinden alınmıştır.
- [101].http://ikgm.meb.gov.tr/daireler/mevzuat/mevzuatlar/652_sayili_meb_teskilat_ve_gorevleri_hakkinda_khk.pdf 'Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"
- [102].<http://www.kalkinma.gov.tr/KamuOzellisbirligiYayinlar/D%C3%BCnyadaVeT%C3%BCrkiyedeKamu%C3%96zel%C4%B0%C5%9Fbirli%C4%9FiUygulamalar%C4%B1na%C4%B0li%C5%9FkinGeli%C5%9Fmeler2015.pdf> Kalkınma Bakanlığı Tarafından 2016 Yılında (Derleyen: Zeynep Orman) Hazırlanmış Rapor " Dünyada Ve Türkiye'de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler 2015"
- [103].<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/221/Kamu%20%C3%96zel%20%C4%B0%C5%9Fbirli%C4%9Fi%20%C3%96%C4%B0K%20Raporu.pdf>

Mevzuat ve Yasa Çalışmaları

- [104].Bazı yatırım ve hizmetlerin yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılması hakkında kanun. Kanun Numarası: 3996 Kabul Tarihi: 08.06.1994, Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 13.06.1994, sayı: 21959, yayımlandığı düstur: Tertip: 5, cilt: 33
- [105].Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma Ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkeler Dair Kanun Numarası: 4501 Kabul Tarihi: 21.01.2000, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 22.1.2000 Sayı: 23941 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 39
- [106].Karayolları genel müdürlüğü dışındaki kuruluşların erişme kontrollü karayolu (otoyol) yapımı, Bakımı ve işletilmesi ile görevlendirilmesi hakkında kanun. Kanun, Numarası: 3465 Kabul Tarihi: 28.05.1988 Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 02.06.1988, Sayı: 19830 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 27
- [107].Menafii Umumiyye Mütcellik İmtiyazat Hakkında Kanun. Kabul Tarihi: 10 Haziran 1326 Yayımlandığı Takvimi Vakayı: Tarih: 24 Haziran 1326, sayı: 576, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 2 Cilt: 2 Sayfa: 362
- [108].Milletlerarası Tahkim Kanunu Kanun Numarası: 4686 Kabul Tarihi: 21/6/2001 Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 05.07.2001 Sayı: 24453 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 40
- [109].Tasarrufların Teşviki Ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun Numarası: 2983 Kabul Tarihi: 29.02.1984 Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 17.03.1984 Sayı: 18344 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 23 Sayfa: 47
- [110].Telgraf Ve Telefon Kanunu, Kanun Numarası: 406 Kabul Tarihi: 04.02.1924 Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 21.02.1924 Sayı: 59 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 3 Cilt: 5 Sayfa: 273

[111].Telsiz kanunu. Kanun numarası: 2813, kabul tarihi: 05.04.1983, yayımlandığı resmi gazete: tarih: 07.04.1983 sayı: 18011, yayımlandığı düstur: tertip: 5, cilt: 22, sayfa: 261

[112].Türkiye elektrik kurumu dışındaki kuruluşların elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti ile görevlendirilmesi hakkında kanun. Kanun Numarası: 3096, Kabul Tarihi: 04.12.1984, Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 19.12.1984, Sayı: 18610, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 24, Sayfa: 121



ÖZGEÇMİŞ

Adı ve Soyadı : Ünal KÜÇÜK

Doğum Tarihi : 30.07.1989

E-mail : unalkucuk@mersin.edu.tr

Öğrenim Durumu :

Derece	Bölüm/Program	Üniversite	Yıl
Lisans	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi/SBF	Ankara Üniversitesi	2008-2013
Lisans	Hukuk Fakültesi	İnönü Üniversitesi	2015-
Yüksek Lisans	Kamu Yönetimi/SBE	Mersin Üniversitesi	2015-2017
Doktora			

Görevler :

Görev Ünvanı	Görev Yeri	Yıl
Araştırma Görevlisi	Orta Doğu Teknik Üniversitesi (Dil Kursu)	2014-2015
Araştırma Görevlisi	Fırat Üniversitesi	2014-2015
Araştırma Görevlisi	Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü	2015-

ESERLER (Makaleler ve Bildiriler)

1. "Ara Seçimin Yetersizliği ve Temsilde Süreklilik Sorunu: Yedek Milletvekilliği Tartışmaları" Toros Üniversitesi İİSBF SOSYAL BİLİMLER DERGİSİ, Yıl:3 Sayı:6 ARALIK 2016, s. 11-30