



T.C.

KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**KAMU HİZMETİNİN DÖNÜŞÜMÜ VE KAMU ÖZEL İŞ BİRLİĞİ
MODELİ**

Hazırlayan

Bünyamin CANOĞLU

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Danışman

Doç.Dr. Şerife Pekküçükşen

KARAMAN – 2021



ENSTİTÜ TEZ ONAY FORMU

Doküman No	FR-285
İlk Yayın Tarihi	05.02.2018
Revizyon Tarihi	27.10.2020
Revizyon No	01
Sayfa No	1/1

KAMU HİZMETİNİN DÖNÜŞÜMÜ VE KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ

Tezin Kabul Ediliş Tarihi: 02 /04 /2021

Bu tez, Karamanoglu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun 11./03/2021 tarih ve 10/286 sayılı oturamunda belirlenen jüri tarafından kabul edilmiştir.



Hazırlayan

Kalite Sistem Onayı

ÖNSÖZ

Kamu hizmeti anlayışının, devlet anlayışının değişimi bağlamında içerik ve unsurlarında değişikliklerin olduğu, kamu hizmeti sunum yöntemlerinin de bu kapsamda değişime uğradığı, kamu hizmetlerinin sunumunda kamu sektörü ile özel kesim arasında bir sorumluluk paylaşımı ve sosyal ekonomik kalkınmaya yönelik politik bir yaklaşım olarak tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de kamu hizmeti sunumunda kamu özel işbirliği modeli yönteminin ön plana çıktığı görülmektedir. Bu çalışmada; kamu özel işbirliği modelinin kamu hizmetlerinin yürütülmesinde alternatif bir yöntem olarak ortaya çıkması KÖİ’lerin araştırmaya değer bir konu olduğu düşünülmektedir.

Dünya genelinde ve Türkiye özelinde kamu politikası aracı olarak ortaya çıkan KÖİ uygulamaları; Türkiye’de yıllara, modellere, yatırım miktarına ve sektörlere göre KÖİ uygulamalarının gelişimi ve değişimi çalışmanın çıkış noktasını oluşturmuştur.

Lisansüstü eğitim süresince bana sabır ve ilgiyle yardımcı olan, akademik deneyim ve tecrübesiyle bana katkılar sağlayan ve örnek olan kıymetli danışman hocam Sayın **Doç. Dr. Şerife PEKKÜÇÜKŞEN**’e şükranlarımı sunarım.

Araştırma boyunca desteklerini esirgemeyen ve kıymetli zamanını bana ayıran değerli hocam **Dr. Öğr. Üyesi Aytuğ ALTIN** ve **Dr. Öğr. Üyesi Ahmet KÖSTEKÇİ**’ye teşekkürü borç bilirim.

Eğitim hayatım boyunca beni yalnız bırakmayan ve destekleyen aileme ve kuzenim **Ozan KESERCİ**’ye teşekkürlerimi sunarım.

Bünyamin CANOĞLU

Karaman - 02.04.2021

ÖZET

1970’li yıllarda devlet başarısızlığının ortaya çıkması ve 1980’li yılların başında yaşanan küreselleşme ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ile birlikte ekonomide, kamu ekonomisi ve piyasa ekonomisini birlikte olduğu hatta piyasa ekonomisinin ön plana çıktığı görülmüştür. Bu durum kamusal hizmet sunum anlayışını değiştirmiştir. Bu değişim, ilk başta kamusal hizmetlerin özel sektöre devrini zorunlu kılan özelleştirmelerle yapılmıştır. Ancak özelleştirmelerden beklenen faydanın elde edilmemesi ile birlikte kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmeden özel sektör ile birlikte gerçekleştirilmesi anlayışı benimsenmiştir. Bu anlayış kamu özel işbirliğidir. Bir sözleşme temeline dayanan bu iş birliğinin özelleştirmeden farkı, alt modeller (yap-işlet, yap-işlet devret-işletme hakkı...) vasıtasıyla yürütülmesidir. Kamu ve özel sektör arasında tesis edilen bu ilişkide devlet kâr amacı gütmemekle birlikte hizmetlerin daha verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesi için özel sektöre bazı durumlarda garanti vermekte ve özel sektör ile risk paylaşımı yapmaktadır.

Bu çalışmada kamu hizmeti ve yeni kamusal hizmet sunum anlayışı teorik düzeyde derinlemesine incelenmiştir. Kamu-Özel İş Birliği yöntemi örnek bir model olarak ele alınmıştır. Aynı zamanda kamu hizmetlerinin kamu-özel iş birliği şeklinde görülmesinin dünya ve Türkiye açısından uygulanabilirliği ve bu uygulamaların etkileri incelenmiştir. Literatür taraması yapılarak elde edilen verilerle araştırma bulguları elde edilmiştir. Verilerle desteklenen araştırma bulguları, hem dünyada hem de Türkiye’de kamusal hizmet sunum anlayışının mutlak bir değişim geçirdiği gözlemlenmiştir. Kamu ve özel sektör sorumluluk alanlarının kesin çizgilerle ayrıştığı ve kamu özel işbirliği yönteminin bir alt modeli olan yap işlet-devret modelinin kamusal hizmet sunumunda yoğun olarak başvurulan bir model olduğu saptanmıştır.

Anahtar Kavramlar: Kamu Hizmeti, Yönetişim, Yeni Kamu İşletmeciliği, Kamu Özel İş Birliği.

ABSTRACT

With the emergence of state failure in the 1970s and the acceleration of globalization and capital movements in the early 1980s, it has been seen that the economy, the public economy and the market economy to get her and even the market economy come to the forefront. This has changed the understanding of public service presentation. This change was made by privatizations, which in the first place mandated the transfer of public services to the private sector. However, with the non-obtaining of the expected benefit from privatizations, the understanding of the privatization of public services to get her with the private sector with out transferring them to the private sector has been adopted. This understanding is public private cooperation. The difference of this cooperation based on a contract is that it is carried out through sub-models (build-operate, build-operate-operate-operating right...). In this relationship between the public and private sectors, the state is not for profit, but in some cases it guarantees the private sector and shares risks with the private sector in order to carry out services more efficiently and effectively.

In this study, the concept of public service and new public service presentation was examined in depth at the theoretical level. The Public-Private Cooperation method is considered as an exemplary model. At the same time, the feasibility of the public services in the form of public-private cooperation for the World and Turkey and the effects of the separate practices have been examined. Research findings were obtained with the data obtained by conducting a literature review. Research findings supported by data have observed that the understanding of public service presentation has undergone an absolute change both in the world and in Turkey. It has been determined that public and private sector areas of responsibility are separated by precise lines and that the build-operate-and-transfer model, which is a submodel of the public private cooperation method, is a model that is heavily used in public service delivery.

Key Concepts: Public Service, Governance, New Public Administration, Public Private Cooperation.

İÇİNDEKİLER TABLOSU

ÖNSÖZ	i
ÖZET	ii
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER TABLOSU	iv
KISALTMALAR LİSTESİ	vii
GRAFİKLER DİZİNİ	viii
TABLolar DİZİNİ	ix
Giriş	1
I. BÖLÜM: KAMU HİZMETİ ANLAYIŞINDA DÖNÜŞÜM	6
I.1. Kamu Hizmeti	6
I.2. Kamu Hizmetinin İlkeleri	12
I.2.1. Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi	12
I.2.2. Değişkenlik (Uyarlama)	13
I.2.3. Nesnellik ve Eşitlik	13
I.2.4. Bedelsizlik İlkesi	14
I.3. Kamu Hizmeti Türleri	15
I.3.1. Tekel ve Tekel Olmayan Kamu Hizmetleri	15
I.3.2. Etkinlik Düzeyine Göre Kamu Hizmetleri	16
I.3.3. Bireylerin Yararlanma Biçimlerine Göre Kamu Hizmetleri	16
I.3.4. Konularına Göre Kamu Hizmeti	16
I.4. Kamu Hizmetlerinin Görülme Usulleri	18

I.4.1. Emanet Yöntemi.....	19
I.4.2. Müşterek Emanet Yöntemi	20
I.4.3. İltizam Yöntemi.....	20
I.4.4. Ruhsat Yöntemi.....	21
I.4.5. İmtiyaz Yöntemi.....	22
I.4.6. Yap-İşlet-Devret Yöntemi	23
I.4.7. Yap-İşlet Yöntemi	24
1.4.8. İhale Yöntemi.....	25
I.5. Kamu Hizmetinin Dönüşümü	26
I.5.1. Kamu Hizmetinin Tarihsel Gelişimi.....	26
I.5.2. Klasik Kamu Yönetimi ve Kamu Hizmeti	28
I.6. Dönüşüm Dinamikleri.....	32
I.6.1. Refah Devleti Anlayışı.....	33
I.6.2. Küreselleşme.....	37
I.6.3. Yerelleşme	40
I.6.4. Yönetişim	42
I.7. Klasik Kamu Yönetiminden Yeni Kamu İşletmeciliğine	46
I.8. Yeni Kamu Hizmeti.....	53
II. BÖLÜM: KAMU ÖZEL İŞ BİRLİĞİ MODELİ.....	61
II.1. Kamu Özel İş Birliği Kavram ve Anlamı	61
II.2. Kamu Özel İş Birliği Modelinin Tarihsel Gelişimi.....	67
II.3. Kamu Özel İş Birliği Modelinin Temel Özellikleri	71

II.4. Kamu Özel İş Birliği Modelleri	74
II.4.1. Yap-İşlet-Devret Modeli.....	75
II.4.2. Yap-İşlet Modeli	76
II.4.3. Yap-Kirala-Devret Modeli.....	76
II.4.4. Yap-Sahip Ol-İşlet Modeli	77
II.4.5. Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret Modeli	78
II.4.6. İşletme Hakkı Devri Modeli.....	78
II.4.7. Diğer Kamu Özel İş Birliği Modelleri.....	79
II.5. Kamu Özel İş Birliği Modelinin Avantaj ve Dezavantajları	79
II.6. Kamu Özel İş Birliğinin Yapısı	82
II.7. Kamu Özel İş Birliğine Yönelik Eleştiriler	84
II.8. Bölüm: Kamu Özel İşbirliği Modelinin Uygulama Örnekleri	87
II.8.1. Kamu Özel İş Birliği Modelinin Dünya Üzerindeki Uygulamaları.....	87
II.8.2. Kamu Özel İş Birliğinin Avrupa Uygulaması.....	94
II.9. Kamu Özel İş Birliğinin Türkiye Uygulaması	99
II.9.1. Türkiye’de Kamu Özel İş Birliği Modeline Dair Hukuki Yapı	99
II.9.2. Kamu Özel İş Birliğinin Türkiye Uygulamaları.....	103
SONUÇ	115
KAYNAKÇA.....	120

KISALTMALAR LİSTESİ**AB:** Avrupa Birliği**BM:** Birleşmiş Milletler**DHMI:** Devlet Hava Meydanları İşletmeciliği**ICT:** Bilgi ve İletişim Teknolojisi**KÖİ:** Kamu Özel İş Birliği**OECD:** İktisadi İş Birliği ve Gelişme Teşkilatı**PPP:** Kamu Özel İş Birliği**RDI:** Araştırma Geliştirme İnovasyonu**TÜSİAD:** Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği**Yİ:** Yap-İşlet**YİD:** Yap-İşlet-Devret**YKD:** Yap-Kirala-Devret**YKH:** Yeni Kamu Hizmeti**YKİ:** Yeni Kamu İşletmeciliği

GRAFİKLER DİZİNİ

Grafik 1: 1990-2020 Yılları Arasındaki Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu ve Özel İş Birliği Projelerinin Dağılımı (Milyar ABD Doları)	88
Grafik 2: Proje ve Toplam Yatırımların Sektörlere Göre Dağılımı.....	89
Grafik 3: Proje Sayısına Göre Sıralanan Bölgeler 1990-2019.....	90
Grafik 4: Yatırıma Göre Sıralanan Bölgeler (1990-2019).....	91
Grafik 5: Projelere Sayısına Göre İlk 10 Ülke (1990-2019).....	92
Grafik 6: Yatırım Tutarına Göre İlk 10 Ülke (Milyon Dolar) (1990-2019).....	93
Grafik 7: AB Ülkelerinde Yatırım Değeri ve Proje Sayısı (1990-2020)	96
Grafik 8: AB Ülkelerinde KÖİ Projelerinin Toplam Yatırım Değeri ve Proje Sayısının Sektöre Göre Dağılımı (1990-2020).....	97
Grafik 9: KÖİ Projelerinin Ülke Dağılımı.....	98
Grafik 10: Proje Sayılarının Yıllara Göre Dağılımı (1986-2019)	104
Grafik 11: Türkiye’de Sözleşme Değerinin Yıllara Göre Dağılımı Toplam ABD Doları (1986-2019)	105
Grafik 12: Türkiye’de Yatırım Tutarının Yıllara Göre Dağılımı Toplam (ABD Doları) (1986-2019).....	106
Grafik 13: Türkiye’de Proje Sayısının Sektörel Dağılımı (1986-2019).....	107
Grafik 14: Proje Sayısı, Sözleşme Değeri, Yatırım Tutarının Modellere Göre Dağılımı.....	108
Grafik 15: Yatırım Tutarının İllere Göre Dağılımı (2002-2018).....	109
Grafik 16: Türkiye’de Mali Kapanışa Ulaşan Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Projelerinin Sektörler İtibariyle Proje Sayısı Bakımından Dağılımı (1990-2019).....	110
Grafik 17: Türkiye’de Sektörler İtibariyle Kamu-Özel Sektör İşbirliği.....	111

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1: Klasik Kamu Yönetimi, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yeni Kamu Hizmetinin Karşılaştırılması	59
Tablo 2: Türk Kanunlarında KÖİ Modeline Ait Yasal Mevzuatlar	70
Tablo 3: Kamu Özel İş Birliği Modelleri.....	74
Tablo 4: Türkiye’de Uygulan KÖİ Modelleri	101
Tablo 5: Türkiye’de Kamu Özel İş Birliği Proje Sayısının, Sözleşme Değerlerinin ve Yatırım Tutarlarının Sektörlere Göre Dağılımı.....	103
Tablo 6: Türkiye’de Kamu Özel İş Birliği Proje Tutarı.....	111

Giriş

Küreselleşme, sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ve finansal bütünleşme; siyasi, ekonomik, mali, sosyal ve kültürel alanlarda önemli etkiler yaratmıştır. Küreselleşme ile birlikte kamu hizmetlerinin sunum şekli, içeriği, kapsam ve niteliği değişmiştir. Kamusal hizmet ihtiyacının giderilmesi için hükümetlerin, elinde bulunan kaynaklar haricinde başka kaynaklara da yönelmesi gerekmektedir. Bu durum, hükümetleri farklı arayışlara sevk etmiştir. Bu arayışlar kamu hizmeti faaliyetlerinde ve bu faaliyetlerin sunumunda yaşanan aksaklıklara son verilmesi ve kamu hizmetlerinin daha hızlı, etkin ve verimli işlenmesini sağlamak için kamunun özel sektörle yaptığı sözleşme ile kamu özel iş birliği modelinin doğmasına neden olmuştur.

Kamu özel iş birliği modelinin birden fazla tanımı yapılmış olmakla birlikte genel olarak KÖİ; mali desteklerden, işletmecilik anlayışından ve bilgi deneyiminden yararlanmak, devamlı ve kaliteli bir kamu hizmetini takdim edebilmek için altyapı ve üstyapı yatırımlarının planlanması, koordinasyonu ve finansmanının sağlanıp işletilmesi için kamu kurumları ile özel kuruluşların bir akit çerçevesinde sorumluluk, yetki ve riskleri bölüşmek suretiyle iş birliği yapmaları temeline dayanan kamu hizmet ve faaliyetlerinin bir modeli olarak belirtilmektedir. Bu durumda KÖİ modeli projelerin nitelik ve gereklilikleri ile projelere katılım derecelerine göre kamu ve özel kesim arasındaki farklı risk paylaşımlarına bağlı olarak çeşitli şekillerde cereyan edebilir. KÖİ modelinde, kamu ve özel sektör arasında sözleşme usulü bir iş birliği vardır. Bu iş birliğinden doğan ilişkiye KÖİ denilebilmesi için temel konunun kamu hizmeti olması ve özel sektörün altyapı projeleri için yeterli sermayeyi temin edip riskleri üstlenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte idarenin ihtiyaçları doğru ve sistematik bir biçimde belirlenip ortaya konulmalıdır.

Kamu-özel sektör arasında yapılan bu iş birliği iki taraf açısından da önem arz etmektedir. Kamunun, özel sektörün finansal desteğini alarak kamu sektörü üzerinde oluşan mali baskıyı gidermek, aynı zamanda özel sektörün işletmecilik tecrübesinden yararlanarak hizmetlerin daha kaliteli ve verimli şekilde yürütülmesini sağlamak amacı; özel sektörün ise kamu desteğiyle birlikte devletin kendisine sağladığı güvence ile risklerini minimize edip kârını artırma amacı, kamu ve özel sektör iş birliğinin iki taraf açısından da önemini ortaya koymaktadır. Kamu kesimi ve özel sektör arasında yapılan bu ortaklık her iki tarafın menfaatleri çerçevesinde şekillenmektedir. Gerçekleştirilen risk paylaşımı tarafların daha verimli ve etkin çalışmasını sağlamaya yöneliktir.

KÖİ'ler, ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklılık göstermekle birlikte uygulanmasında da farklı yöntemler izlenmiştir. Bu durum gelişmekte olan ülkelerde yeni bir altyapı inşasının gerçekleştirilmesini sağlarken, gelişmiş olan ülkelerde ise var olan altyapı ve diğer kamu hizmetlerinin daha da iyileştirilmesini ve geliştirilmesini sağlamaktadır. Bu kapsamda KÖİ'ler genel olarak, sermayesi ve riski büyük olan enerji sektörü, köprüler, su arıtma tesisleri, barajlar, otoyollar, havaalanları, hapisaneler ve diğer sosyal altyapı yatırımlarının olduğu alanlarda yoğunlaşmaktadır. Bu model altyapı yatırımlarının daha hızlı bir şekilde gerçekleşmesini sağlamaktadır. Aynı zamanda bu model hizmetlerin sürekliliği açısından büyük bir önem taşımaktadır. Model, diğer dünya ülkelerinde olduğu gibi bizim ülkemizde de sıklıkla kullanılmaktadır.

Kamu hizmetinin hem kavramsal hem de içerik olarak değişmesi ilerleyen süreçlerde kamu hizmeti sunum yöntemlerinin de değişmesine sebep olmuş ve yeni hizmet sunum yöntemlerinin de doğmasına sebep olmuştur. Bu nedenle konuyla ilgili birçok kaynamak mevcuttur. Konuyla ilgili kapsamlı bir literatür taraması yapılmış ancak tümüne

değınmenin mümkün olmadığı gerekçesiyle çalışmaya büyük ölçüde yön veren kaynaklara aşağıda yer verilmiştir:

Aytuğ Altın (2019) “Kamu Hizmetinde Değışim ve Kalite” başlıklı kitap çalışmasında kamu hizmeti anlayışındaki değışimi araştırmış ve bu değışeme yeni kamu yönetimi, yerelleşme, küreselleşme ve bilgi teknolojilerinin etkisinin kaçınılmaz olduğu sonucuna varmıştır.

Mehmet Göküş (2010) “Küreselleşme Sürecinin Kamu Hizmetine Yansıması” adlı makale çalışmasında küreselleşme sürecinin kamu hizmeti etkisini araştırmış ve sürecin kamu hizmetinin sunumunu ve kalitesini etkilediğini belirtmiştir.

Ahmet Köstekçi (2014) “Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda Kamu ve Özel Sektör Ortaklığının Analizi” adlı tez çalışmasında, sağlık hizmeti sunumunda kamu özel ortaklığını analiz etmiş ve kamu özel ortaklığın sağlık hizmetlerinin sunumunda etkin bir yöntem olabileceğı sonucuna ulaşmıştır.

Ayhan Sarısu (2009) “Kamu Özel İşbirlikleri” adlı kitap çalışmasında kamu ve özel sektör arasındaki işbirliğini araştırarak gelişmekte olan ülkelerde özel sektörün kamu hizmetlerine katılımının arttığını, kaliteli bir hizmet sunumu sağlandığını ve verimlilik konusunda önemli ilerlemeler sağlandığı sonuçlarına ulaşmıştır.

Fatih Gökyurt (2018) “İdare Hukuku Bakımından KÖİ Sözleşmeleri” adlı kitap çalışmasında kamu ve özel sektör arasındaki ilişkinin hukuki boyutunu araştırmıştır.

Bu araştırma sonucunda kamu ve özel sektör arasında uzun dönemli sözleşme ilişkisi olduğunu ve bu durumun kamu yararı ve kamu hizmeti ilkeleri açısından değerlendirilmesi, sonradan doğa bilecek olumsuzlukların önüne geçildiğini belirtmiştir.

Berna Hızarcı Beşer (2018) “Özelleştirmenin İkinci Dalgası: Kamu Özel İşbirliği Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değışen Rolü” adlı kitap çalışmasında

KÖİ modelinin dünya geleninde uygulamasını araştırmış ve dünya genelinde nüfusun artması ve kentleşme oranında da yükselişlerin olması devletlerin büyük altyapı ihtiyaçlarına daha fazla yatırım yapma zorunluğunun doğduğunu belirterek, kamu ve özel sektör arasındaki işbirliğinin bu durumu karşılayacağı sunucuna ulaşmıştır.

Özge Uysal ve Mehmet şahin (2008) “Kamu Ekonomisi Perspektifinden Kamu Özel Sektör Ortaklıkları” adlı kitap çalışmalarında kamu ve özel sektör ortaklıkları uygulamalarını araştırmış ve kamu özel sektör ortaklıkların sadece alt yapı hizmetlerinde değil, sosyal altyapıya yönelik alanlarda faaliyetlerde bulunması gerektiği sonucuna ulaşmıştır.

Kalkınma Bakanlığının 2018 yılında yayınladığı “Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarında Etkin Yönetim” adlı özel ihtisas komisyonu raporunda kamu özel işbirliği projelerinin sektörel çeşitliliğine değinilirken, özellikle yerel yönetimler tarafından hayata geçirilmesi muhtemel KÖİ uygulamaları araştırılmış ve tüm projelerin iyi bir koordinasyon ve kontrol sürecine tabi olması; farklı idare ve sektörlerin deneyimlerinin KÖİ’yi yeni kullanacak merkezi birimlere ve yerel yönetimlere aktarılması gerektiğini belirtmiştir.

Bu çalışmada kamu hizmeti kavramı ve kamu hizmetlerinin hangi etkilerle ve ne şekilde dönüşüm geçirdiğinin tespit edilmesi amaçlanmıştır. Bu ana amaç çerçevesinde yeni kamu hizmet modelleri ele alınmış ve kamu özel işbirliği modeli örnek olarak seçilerek incelenmiştir. Literatür taraması yoluyla alan yazın incelenmiş ve kamu hizmeti kavramı, kamu hizmetinin tarihi seyri, dönüm noktaları ve dönüşümüne yönelik bilgiler toplanmıştır. Literatür desteğiyle toplanan bu bilgiler ışığında kamu hizmeti anlayışının, devlet anlayışının değişimi bağlamında içerik ve unsurlarında değişikliklerin olduğu, kamu hizmeti sunum yöntemlerinin de bu kapsamda değişime uğradığı gözlemlenmiştir. Bu

kapsamda kamu hizmetlerinin dönüşümü, yeni kamu hizmeti ve kamu-özel iş birliği modeli değerlendirilmiştir. Çalışma kamu hizmetine ve hizmet sunum yöntemlerine yer vermekle birlikte, ele alınan konu KÖİ modeli ile sınırlıdır. Bu çalışma iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; kamu hizmetinin kavramsal çerçevesi, tarihsel gelişimi, türleri, sunum yöntemleri ve geçirdiği dönüşümler açıklanırken; ikinci bölümde, bu çalışmanın asıl konusu olan kamu özel işbirliğinin tanımı, gelişim süreci, genel özellikleri, avantaj ve dezavantajlarının yanında kamu özel iş birliğinin dünya ve Türkiye uygulamaları ele alınmaktadır.

I. BÖLÜM: KAMU HİZMETİ ANLAYIŞINDA DÖNÜŞÜM

I.1. Kamu Hizmeti

Kamu hizmeti kavramının ortaya çıkışı, sosyal yaşamın başlamasının ardından insanların bazı hizmetlere ihtiyaç duyması, bu hizmetleri karşılayacak olan temel kaynak ve servet ile düzenleme yetkisinin devlet elinde olması süreci ile başlamıştır (Vural, 2014:5). Bu kavram özellikle son yüzyıllık dönemde içeriği ve kapsamı genişlemiş bir şekilde karşımıza çıkmaktadır. Çünkü çağdaş olarak tanımlanan devlet anlayışı, geniş anlamıyla kamu düzenini ve ulusal savunmayı gerçekleştirmek gibi klasik görevleri yerine getirmekle kalmamaktadır. Günümüzdeki devlet, ekonomik ve sosyal yaşamın farklı kesimlerinde lider konumda rol almaktadır. Böylece insanların gündelik hayat koşullarını etkileyecek farklı düzenlemeler ve hizmetler sunmak durumundadır. Özellikle sosyal devlet anlayışı ülkelere, ekonomik ve sosyal yaşamın adaletli ve herkese insanca bir yaşam seviyesi sağlayacak bir biçimde düzenlenmesi görevlerini yüklediği için kamu hizmetlerinin türü ve yoğunluğu da artmıştır (Abay ve Abay, 2008:222).

Kamu hizmeti kavramı bütün kamu hukuku dalları için önem taşıyan bir kavramdır. Buna karşın kamu hizmetinin tanımı konusunda ortak bir uzlaşma sağlanamamış, kavram bütün kamu hukuku alanları için karışık ve bulanık kalmış tanımlardan birisidir (Derbil, 1950:28). Kamu hukukunun bir parçası olan idare hukuku içinde yer alan birçok kavramın (idari sözleşme, kamu malı ve kamulaştırma) tasnifinde ve tanımlanmasında bir ölçüt olarak ele alınan ve aynı zamanda idare hukukunun tanımlanmasında güçlük çekilen ve en mühim kavramı olarak belirtilen kamu hizmeti kavramının, zaman kronolojisinde objektif bir bakış açısından subjektif bir bakış açısına doğru bir dönüşüm yaşadığı gözlemlenmektedir (Uz, 2007:1169). Kavramın bu alanlarda da farklı bir biçim alması, ortak bir tanım oluşturulması açısından güçlüklerin yaşanmasına sebebiyet vermiştir.

Yaşanan bu durum, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra idare hukukundaki gelişmeler ile devletin artan müdahalesi ve ortaya çıkan ekonomik etkenlerden ötürü geçirdiği krizden kaynaklanmaktadır. Kamu hizmeti teriminin birçok alanda kullanılması ve zaman içerisindeki dönüşümü, geçerli ve ortak bir tanımının yapılmasını engellemiştir (Gülan, 1988:147). Kavram bazen 'faaliyet, iş ve uğraş' anlamında kullanılırken, bazen de 'kamu kuruluşları' anlamında kullanılmaktadır (Gözübüyük, 1983:8).

Literatürde rastlanan farklı tanımlamalar, tanımda kullanılan kriterlere göre şekillenmektedir. Aynı zamanda kamu hizmetinin niteliği hususunda farklılık gösteren görüş ve yaklaşımlarda mevcuttur (Çapar vd. 2015:364). Bu yaklaşımlar incelendiğinde kamu hizmeti kavramının organik, maddi ve biçimsel olmak üzere üç farklı kriterle tanımlandığı görülmektedir (Altın, 2013:103). Organik kamu hizmeti, belli bir görevin yürütülmesi için kamu tüzel kişisi eliyle tahsil edilmiş olan vasıtaların ve ajanların tümü olarak tanımlanmaktadır. Bir kamu hizmetinin kamu tüzel kişilerinin eliyle veya onların denetimi ve sorumluluğunda olan özel hukuk tüzel kişileri tarafından yürütülmesi kamu hizmetinin organik anlamını oluşturmaktadır (Altın, 2019:25). Organik yönden kamu hizmeti, belli bir teşkilatı tanımlamak için kullanılır. Verilen bir görevi uygulamak maksadıyla bir kamu tüzel kişisi tarafından temin edilmiş taşınmazlar, kamu görevlileri ve maddi araçların bütünü kamu hizmetleri için zorunludur. Kısaca organik açıdan kamu hizmeti, idarenin belirtilmesi için kullanılmaktadır (Akgüner ve Berk, 2017:1043). Örneğin, Anayasanın 70'inci maddesinde "Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir." denilirken, kamu hizmeti kavramının organik açıdan kullanıldığı belirtilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2018:476).

Kamu hizmetinin maddi unsur tanımı ise faaliyetlerin yürütülmesinde teşkilatın niteliklerine bakılmaksızın sadece icra edilen faaliyetlerin niteliğine göre yapılan

tanımlamalardır. Anayasasının 47'inci maddesinde ifadesini bulan “Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir.” hükmü buna açık bir örnektir (Demir, 2003:231).

Şekli unsur ise kamu hizmetlerinin yürütülmesinde uygulanan hukuki bir rejim olarak ifade edilmektedir (Keskin, 2006:10). Bu ifadeye göre faaliyetlerin kamu hizmeti olarak sayılabilmesi için kamu hizmeti yasal düzenine tabi olması gerekmektedir. Şekli unsur, tarihsel süreç içerisinde farklı dönüşümler geçirmiştir. Özel kesim tarafından yürütülen bazı faaliyetler zamanla kamusal hizmetler biçimine getirilmiş ve bunlar kamu hukuku yerine özel hukuka tabi tutulmuştur (Sızlı Erol, 1999:8).

Kamu hizmeti kavramsal düzeyde anayasada yer almış ve kamu hizmetinin tanımına anayasa mahkemesi ve Danıştay kararlarında açıklık getirilmiştir (Demir, 2003:231). Örneğin Anayasa Mahkemesi, kamu hizmeti kavramının belirsizliğini vurguladıktan sonra tanımını şu şekilde vermektedir: Kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetimleri ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir. Danıştay'ın verdiği karara göre ise kamu hizmeti; umuma arz edilen, sürekli ve kesintisiz bir biçimde işlemesi zorunlu, toplumun genel ve ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla kanunla kurulan idarenin, doğrudan ya da yakın gözetim ve sorumluluğu altında kamusal yetki ve usuller kullanılarak yürüttüğü faaliyetlerdir (Adalet Bakanlığı, 2016:45-46).

Kamu hizmeti kavramı, kamu veya devlet tüzel kişiliği tarafından ya da bu tüzel kişilerin himayesi ve denetimleri altında umumi ve kolektif gereksinimlerini karşılamak amacıyla kamu yararını temin etmek için kamuya sunulmuş sürekli ve muntazam faaliyetler yanı sıra özel teşebbüse ait kurumlar ve kuruluşlar tarafından

sağlanan hizmetler olarak da tanımlanmaktadır (Çal, 2007:606, Sarısu, 2007:7, Keskin, 2006:3, Denek, 2019:420).

Politik organların kamuya yararlı olabilecek ve kamu hizmeti şeklinde ifade edilebilecek, kamusal bir ihtiyaç için kamu idaresi tarafından ya da kamu idaresinin denetim ve sorumluluğunda özel kişilerce yürütülen faaliyetler kamu hizmetidir. Hizmetin kamu yararı içeren fakat özel kesim tarafından yeterli seviyede sunulamayan ve yasama organı tarafından özel faaliyetlere dâhil olmayacak imtiyazlar rejimine bağlı olan ve sorumluluğu kamunun gözetim ve denetiminde olan faaliyetler kamu hizmeti kapsamındadır (Çapar ve diğerleri, 2015:369).

Kamu hizmetinin temel amacı kamu yararıdır. Çünkü kamu yararı kavramı, idarenin tüm faaliyetlerinin de amacını oluşturmaktadır. Kamu yararı kavramı, temelde kişiye ilişkin değil, kişilerin bir arada yaşayarak oluşturdukları toplumun varlığını sürdürmesine ilişkin bir çıkar şeklinde tanımlanmaktadır. (Kurucu, 2008:2). Dolayısıyla kamu hizmeti, karşılanmasında kamu yararı bulunan toplumsal bir ihtiyacı karşılayan faaliyettir. Diğer bir ifadeyle kamu hizmetlerinin kuruluş amacı ve nedeni kamu yararını sağlamak olduğundan, kamu hizmetinin devletin ya da kamu hukukuna tabii tüzel kişiliklerince yürütülmesi durumunda kamu yararı, direkt olarak gözetilmektedir (Akgüner ve Berk, 2017:1045-1046).

Böylece kamu yararı kriteri göz önünde bulundurulduğunda idarenin özel mallarının yönetiminin, özel kişilerin faaliyet ve etkinliklerine benzer olması sebebiyle, özel hukuka bağlı bir faaliyet olarak kabul edilmesinin doğru olmadığı ifade edilmektedir; aslında günümüzde bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığı yer ve zaman, yasama organın takdirine veya yetkisinin olması durumunda idarenin iradesine bağlı olması nedeni ile tamamen değişken bir yapı sergilediği görülmektedir. (Akgüner ve Berk, 2017:1046).

Hizmetlerin ifa edilmesi için belli şartlar gerekmektedir. Bir hizmetin kamu hizmeti olarak görülmesi için iki şartın yerine getirilmesi gerekir. Birinci şart, hizmetin kamuya yararlı ve aynı zamanda kamuya sunulmuş olması gerekmektedir. İkinci şart ise hizmetin ya kamu kuruluşlarınca ya da kamu kuruluşlarının gözetim ve denetimi altında özel hukuka tabi kesimlerce sürdürülmesidir (Altın, 2013:103). Aslında hizmetlerin hangisinin kamuya hangisinin kamu denetimi altında olan özel hukuka tabi bir kesime ait olduğunun mutlak bir ayrımı bulunmamaktadır (Trakya Kalkınma Ajansı, 2013:6). Çünkü sunulan bir hizmetin kamu hizmeti olabilmesi için tekel olması veya bütünüyle kamu tarafından verilmesi gerekmemektedir. Buna karşın bir hizmet bütünüyle özel sektör tarafından sunulsa bile kamu hizmeti olabilir. Ancak bir kamu hizmetinin özel kesimlerce gerçekleştirilmesi, belirli kurallara bağlanmış ve yönetsel yargının denetimine bırakılmıştır (Soysal ve Ertuğrul, 1999:8).

Bu bağlamda kamu hizmeti adı altında yapılan işler, hükmedenlerin gözetim ve denetimleri altında gerçekleştirilir. Kamu hizmetindeki teşekkülleri düzenleyen ve denetleyenlerin hukuki durumları, özel kesim teşekküllerinin hukuki durumlarından daha farklı bir boyuttadır. Kamu hizmetinde yer alan kamu teşekkülleri kamu hukukuna tabi iken, özel kesim teşekkülleri özel hukuka tabidirler (Derbil, 1950:35-36). Fakat yürütülen kamu hizmetleri, kamu yararı için de olsa sadece kamu kesimi tarafından yürütülmemektedir. Aynı zamanda kamu tüzel kişilerinin denetimi, gözetimi ve sorumluluğu altında özel hukuk tüzel kişileri tarafından da yürütülmektedir (Akgüner ve Berk, 2002: 1046). Ancak faaliyetleri kamu hizmeti olarak belirtmek ve devletin görev alanına dâhil etmek, yasama organının yetkileri içinde bulunmaktadır. Böylece yasama organı anayasaya eklediği hükümlerle kamu hizmeti faaliyetlerini devletin görev alanına

dâhil etmektedir. Bu faaliyetler ekonomik yapısı itibariyle olmasa da anayasa hükmü sebebiyle kamu hizmeti olarak görülmektedirler (Bilgen, 1980:113).

Kamu hizmetinin nitelik kriterleri ise en yalın biçimde iki başlıkta sınıflanabilir. Bunlardan ilki verilen hizmetin kamu kurumu tarafından verilmesi ikincisi ise kamu yararı taşımasıdır. Kamu hizmeti olma noktasında dikkat edilmesi gereken iki unsur, hangi çeşit işlerin kamu hizmeti olduğu ve hangi tür teşkilatın kamusal olduğudur. Bu iki husus idare hukuku başta olmak üzere her alanda kamu hizmeti kavramında belirleyici olan faktörlerdir. Hangi tür işlerin kamusal olduğu ve kamusal teşkilat yapıları hukuk alanında üzerine uzunca tartışmaların yapılmış olduğu konulardan biridir çünkü anayasa kamu hizmetini kavramsal düzeyde açıklamaktadır. Diğer yandan kamu hizmeti tanımlaması ve açılımı Anayasa Mahkemesi kararları ile Danıştay kararlarında düzenlendiğinden kamu hizmetinin ne tür işleri kapsadığına yönelik kesin sınırları belirlemek güç olmaktadır (Yılmaz, 2008: 1221). Yalnızca kamu hizmeti olma kriterinde bu iki unsurun belirleyici olduğu unutulmamalıdır. Kamu yararı kavramı ise devletin varlığını doğrulamak için kullanıldığı gibi, kamusal işlerin hukuka uygunluğunu ölçmede de kullanılır. Temel hakların sınırlandırılmasında başvuru başlıca nedenlerden biridir. Yasama faaliyetlerinin ana amacı ve sonucudur. Yargıcın yetkilerinin belirlenmesinde temel alınan bir kavramdır. Bir faaliyetin kamu hukukuna uygunluğunun bir ölçütüdür. Yaygın kapsamına karşın belirsizliği, “öznel” ve “bulanık” olması dikkat çekicidir. Kamu yararı kavramı, AYM kararlarıyla her olayda somut koşullara göre bir şekil, bir esneklik kazanmıştır (Saraç, 2002: 16).

I.2. Kamu Hizmetinin İlkeleri

Kamu hizmetlerinin belli kurallar çerçevesinde yürütülebilmesi için bazı ilkelere ihtiyaç duyulmuştur. Her bir kamu hizmetinin kendine has kuralları olsa da ortak bir alanda birleştiği temel ilkeleri vardır.

I.2.1. Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi

Kamu hizmeti söz konusu olduğunda kamu yararı kavramının önemi ortadadır. Kamu hizmeti temelde kamu yararı olan ihtiyaçları karşılayan faaliyetler olarak nitelendirildiğinden, bu hizmetlerin sürekli ve düzenli bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir. Aksi bir durumda kamusal ihtiyaçlar giderilemez ve bunun sonucunda kamu yararı da gerçekleşemez. Süreklilik ilkesi her kamu hizmetinin özelliklerine ve niteliklerine göre çeşitlilik arz etmektedir. Yani kamu hizmetlerinin kesintisiz yürütülmesi, her zaman ve her anda yürütülmesi anlamına gelmemektedir. Buna göre süreklilik ilkesinin, her bir kamu hizmetinin kendi özeliğine ve niteliğine göre ayrı biçimde uygulanması gerekir. Süreklilik ilkesinin bir tarafı zaman anlamında daim olduğunu gösterirken, diğer bir diğer tarafı ise istikrarlı bir yapısının olduğunu göstermektedir (Demir, 2003:234). Örneğin, ülke içi güvenlik, acil yardım ve ulusal savunma hizmetleri gibi esas hizmetlerde süreklilik ilkesi “kesintisizliğe” kadar götürülmekte; diğer bazı hizmetlerde ise faaliyetlerin yürütülmesindeki “düzenliliği” ifade etmektedir (Karahanoğulları, 2002:231).

Anayasamızda süreklilik ilkesinin temeli bulunmaktadır. Kamu hizmetlerine atıfla dolaysız biçimde, Anayasanın 128. maddesinin birinci fıkrasında “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” denilerek sürekli görevlerden söz edilmektedir.

Örneğin Anayasanın 77. maddesinin son fıkrasında “yenilenmesine karar verilen meclisin yetkileri, yeni meclisin seçilmesine kadar sürer” hükmü mevcuttur. Bu kanun ve hükümler, kamu hizmetinin sürekliliğini belirten bir nişanedir (Karahanoğulları, 2002:231).

I.2.2. Değişkenlik (Uyarlama)

Kamu hizmeti, farklı bir boyut kazanan toplumsal gereksinimler ve gelişen teknolojiyle birlikte değişen durumlara ayak uydurmak zorundadır. Bu durumda kamu hizmetlerinin teknolojik gelişim ve değişimlere de uyarlanması gerekir. Dolayısıyla kamu hizmetinin sürekli faaliyet içinde görülmesi, hizmetin kamu hizmeti olarak kurulması, hiçbir değişim yaşanmadan aynı biçimde yürütme sağlanacağı anlamına gelmemektedir. Öyle ki değişenler, genelde kamu hizmetlerinin varlığının oluşmasının nedeni olan ortak ihtiyaçlar olmamakla birlikte bu gereksinimin giderilmesinin bir şeklidir (Adalet Bakanlığı, 2016:47). Bundan dolayı kamu hizmetleri değişerek ve uyum sağlayarak sürekliliğini sağlamaktadır (Karahanoğulları, 2002:269). Süreklilik ve uyarlama ilkelerinin birbiriyle olan ilişkileri, kamu hizmetinin kaliteli ve yeni gelişmelere uygun bir biçimde sunulmasını ve bu ilişkilerin etkili bir biçimde uygulanmasını gösterir (Bağrıaçık, 2018:159).

I.2.3. Nesnellik ve Eşitlik

Kamu hizmetinin amacı, kamu yararadır. Bu sebeple kamu hizmetini sunan tarafın (kamu veya özel) gerçekçi temellere bağlı kalması ve taraf tutmaması gerekmektedir. Böylece kamu hizmeti eşit ve nesnel bir şekilde sunulup yürütülmektedir (Sızlı Erol, 1999:14).

Kamu hizmetleri bireysel olmaması bakımından ve toplumsal ihtiyaçların karşılanması için yürütüldüklerinden, idarenin bu hizmetleri gerçekleştirirken nesnel davranması ve tarafsız olması gerekmektedir (Uz, 2011:19). Bu sebeple bireylerin kamu hizmetlerinden sağlıklı bir biçimde yararlanması için bu hizmetlerin objektif ve eşit bir

şekilde sunulması gerekmektedir. Böylece bireyler kamu hizmetlerine hem katılma hem de bu hizmetlerden yararlanma açısından eşit bir biçimde muamele görmektedirler. Fakat bu eşitlik sonsuz bir nitelik taşımamaktadır. Çünkü eşitlik, aynı hukuki durumlarda bulunanların eşit olarak kamu hizmetlerinden yararlanmalarını sağlamaktadır. Eşitlik ilkesine göre kamu hizmetinin gerektirdiği yükümlükler açısından herhangi bir farklılık gözetilmeyeceği kesin olup, bütün devlet organları ve idari makamlar bütün iş ve işlemlerinde anayasanın genel eşitlik ilkesine uymak zorundadır. Çünkü eşitlik ilkesi kanun önünde ve diğer düzenleyici işlemlerde karşımıza çıkmaktadır (Karahanoğulları, 2002:246). Örneğin, Anayasanın 10. maddesine göre eşitlik ilkesi “Herkes dil, din, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Hiçbir aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz” olarak ifade edilmektedir.

Eşitlik ilkesinin kamu hizmetine yansımalarının bir sonucu olarak tüzel ve gerçek kişiler kamu hizmetleri karşısında eşittir. Buradaki eşitlik, düzenleyici işlemlerin ve kanunların belirttikleri nesnel şart ve nitelikleri taşıyanlar arasındaki eşitliktir. Nesnellik ilkesi idareye hak yüklemekle beraber kişilere bir hak vermemektedir (Göküş, 2010:197).

I.2.4. Bedelsizlik İlkesi

Bedelsizlik, Arapça karşılığı olan “meccanilik”, yani “karşılıksız” anlamına gelmektedir. Buna göre kamu hizmeti kural olarak meccanidir (Keskin, 2006:28). Çünkü kamu hizmetlerinde amaç kâr elde etmek değildir. Kamu hizmetleri bedelsiz, yani karşılıksızdır. Ancak bazı hizmetler için kanunun öngördüğü kurumlar aracılığıyla belli miktarda harç, resim gibi katkı payı alınmaktadır (Nohutçu, 2018:277). Buna rağmen, idarenin yürüttüğü kamu hizmetlerinden bir kâr elde edilmesi düşünülmeceği gibi hizmetten tasarruf edenlerden alınan bedel ile sunulan o hizmetin maliyetinin

karşılanmasının da düşünölmeyeceği ileri sürölmüştür (Göküş, 2011:29). Buradaki amaç, kamu hizmetleri ile toplumun zorunlu ve ortak ihtiyaçlarını gidererek kamu yararını gerçekleştirmeğdir (Keskin, 2006:28).

I.3. Kamu Hizmeti Türleri

Kamu hizmetleri toplumların ihtiyaçlarına, hukuki, ekonomik ve sosyal yapısına göre değişiklik arz etmektedir. Böylece devletler kendi toplum yapısına göre bu ihtiyaçların giderilmesini ve sunulmasını sağlamaktadır. Kamu hizmetleri farklı açılardan sınıflandırılmaktadır. Kamu hizmetlerini; tekel ve tekel olmayan kamu hizmetleri, etkinlik düzeyine göre kamu hizmetleri, bireylerin yararlanma biçimlerine göre kamu hizmetleri ve konularına göre kamu hizmetleri olmak üzere dört başlık altında sınıflandırmak mümkündür.

I.3.1. Tekel ve Tekel Olmayan Kamu Hizmetleri

Kamu hizmeti teşkil eden faaliyetlerin özel hukuk tüzel kişisine bırakılmaması veya bırakılması şeklinde ikili bir ayrıma gidilebilir. Bunlardan ilki tekel kamu hizmeti, ikincisi ise tekel olmayan kamu hizmetidir. (Demir, 2003:236-237). Tekel kamu hizmeti, bir kamusal gereksinimin tatmin edilmesi amacıyla yalnızca devlet tarafından yürütölürken özel sektör tarafından yürütölmemesi olarak tanımlanmaktadır (Altın, 2019: 38). Örneğin, demiryolu ve posta-telgraf faaliyetlerinin özel kesime her şekilde yasaklanması tekel kamu hizmetleri olarak öne çıkmaktadır. Kamu hizmetini oluşturan faaliyetlerin özel hukuk tüzel kişisine bırakılması ise tekel olmayan kamu hizmeti olarak belirtilmektedir (Demir, 2003:236-237). Örneğin, özel sektör eliyle de sunulan sağlık ve eğitim hizmetleri gibi (Altın 2019:38). Tekel olmayan kamu hizmetleri aynı zamanda yarı kamusal mallar olarak belirtilmektedir.

I.3.2. Etkinlik Düzeyine Göre Kamu Hizmetleri

Bu alandaki kamu hizmetleri, millî kamu hizmetleri ve yerel (mahallî) kamu hizmetleri olarak iki türe ayrılmaktadır. Millî kamu hizmetleri, merkezî yönetim ile hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları tarafından yürütülen hizmetler olarak belirtilmektedir. Ulusal kamu hizmeti olarak adlandırılan millî kamu hizmetleri, yasama organı tarafından kanun ile kurulabilir. Millî kamu hizmetleri, ülke genelinde tüm halkın yararlanacağı bir biçimde sunulmaktadır (Altın, 2019: 37). Milli kamu hizmetleri aynı zamanda tam kamusal malları da ifade edilmektedir. Örneğin savunma hizmetleri gibi.

Yerinden yönetim kuruluşlarının, yani mahallî idarelerin sunduğu hizmetler ise belli bir yörede veya bölgede yürütülen faaliyetlerin sadece o bölge halkına sunulması olarak ifade edilir. Yerel kamu hizmetleri, yalnızca belli kişilerin yararlandığı hizmetler olarak belirtilmektedir. Misal, İETT'nin sunduğu hizmet mahalli iken, TCDD'nin sunduğu hizmet millî kamu hizmetidir (İşten, 2007:114).

I.3.3. Bireylerin Yararlanma Biçimlerine Göre Kamu Hizmetleri

Kamu hizmetleri, bireylerin ihtiyaçlarını temin etme açısından iki şekilde tanımlanmaktadır. Bireylerin idareyle sağlık ve eğitimde olduğu gibi dolaysız olarak ilişki kurması, kamu hizmetlerinden doğrudan doğruya yararlanma biçimi olarak ifade edilirken; bireylerin kamu hizmetlerinden idareyle herhangi bir ilişki içine girmeden yararlanmasına dolaylı yararlanma denir. Bayındırlık hizmetinde yürütülen faaliyetler bu duruma örnek gösterilebilir (Keskin, 2006:38).

I.3.4. Konularına Göre Kamu Hizmeti

Konularına göre kamu hizmetleri dört gruba (idari, iktisadi, sosyal ve bilimsel-teknik-kültürel) ayrılmaktadır. Bu ayrım kamu hizmetlerinin hangi hukuki rejime bağlı olduklarının belirtilmesi açısından önem taşımaktadır. İktisadi kamu hizmetleri, toplumun

ekonomik ihtiyaçlarının özel hukuk mevzuatına göre karşılanmasını sağlayan hizmetlerdir. İktisadi kamu hizmeti, devletin kendi içindeki ekonomik piyasaya müdahale etmesinin bir şartı olarak ortaya çıkmıştır. Ancak iktisadi kamu hizmetleri, özel sektörle birlikte yürütülmesinden dolayı özel hukuk rejimine tabidirler (Çapar vd. 2015:370).

İdari kamu hizmetleri; millî savunma, tapu kadastro ve bayındırlık gibi hizmetleri kapsamaktadır. Bu örnekler, idari kamu hizmetlerinin geleneksel biçimde idarece kamu hukuku rejimine tâbi ve uygun bir şekilde yürütülen hizmetler olarak ifade edilir (Altın, 2013:106). Lâkin bazı istisnai durumlarda idari kamu hizmetlerinin yürütülmesi için özel hukuk rejimine de başvurulabilir; mesela bu hizmetlerin yürütülmesi için kullanılacak araç ve gereçlerin temininde özel hukuk protokolleri (sözleşmeler) imzalanabilmektedir (İşten, 2007:14).

Sosyal kamu hizmetleri bir devletin kalkınma seviyesini ve gelişimini gösteren temel dinamiklerindedir. Sosyal kamu hizmetlerinin gelişimi, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra toplumun çalışma düzeni ve sosyal güvenliğiyle ilgili alanlarda gelişme gösteren faaliyetlerdir. Sosyal kamu hizmetleri devlet tüzel kişisi veya diğer kamu tüzel kişilerince yürütülen faaliyetlerdir; söz gelimi, iş ve işçi bulma faaliyetlerinde olduğu gibi. Bu hizmetlerin bir kısmı sadece devlet tekeliyle yürütülmektedir. Kamu yararı amacı bu hizmet alanında daha belirgin bir şekilde güdülmektedir (Sızlı Erol, 1999:20). Devletin hem kişinin özel yaşantısıyla ilgili (eğitim, sağlık, ekonomik güvenliği, işsizliği gibi) hem de konut ve kamu sağlığı gibi alanlardaki faaliyetleri kapsamaktadır. Sosyal hizmetler kişilerin fizikî, moral ve motivasyon şartlarını geliştirmeye ve düzeltmeye, kabul edilebilecek bir alt sınırı korumaya, muhafaza etmeye yönelmiş hizmetlerdir (Örücü, 1971:215).

Bilimsel-teknik-kültürel kamu hizmetleri, diğer kamu hizmeti türlerine göre daha yakın tarihlerde ortaya çıkmış hizmetlerdir. Bu hizmetler (bilimsel ve teknik araştırma, müzik, resim, bale, tiyatro gibi) daha önceleri özel sektör eliyle yürütülen hizmetler olup, sonradan devletin ekonomiye müdahale etmesi sonucu kamu hizmetlerine dönüşmüştür (Altın, 2019:36). Böylece devlet, bu hizmeti oluşturan faaliyetleri idari kamu hizmetlerinin teşkilat biçiminde ve işleyişinde, bağımsız kuruluşlar, serbest usuller, özerk personel ve daha geniş ekonomik imkânlar dâhilinde yürütülmesinde rol almakta ve izin verilen kamu-özel yönetim biçimlerinin karışımından oluşan bir hukuki usul ve rejim içinde bu faaliyetleri yürütmektedir. Çünkü bu faaliyetler niteliklerinden dolayı klasik idari bir kalıp içinde yürütülemezler. Bu hizmetler devletin yürüttüğü bilim, kültür ve sanata ilişkin faaliyetlerle birlikte devletin yaptığı teknik ve bilimsel araştırmalar olan müzik, bale ve tiyatro gibi alanları da kapsamaktadır (Altın, 2013:106).

I.4. Kamu Hizmetlerinin Görülme Usulleri

Kamu hizmeti sadece kamu tüzel kişisi tarafından yürütülmemekle beraber hem kamu-özel iş birliğiyle yapılmakta hem de sadece özel kesim tarafından yürütülmesi sağlanmaktadır. Kamu hizmetlerinin görülme usulleri de bu çerçevede şekillenmektedirler.

Kamu hizmeti literatüründe kamu hizmetlerinin görülme usullerinin belirlenmesinde esas ölçüt olarak kabul edilen önemli noktalardan biri, hizmetin niteliği konusudur. Bu açıdan bakıldığında değişik kamu hizmetleri anlayışları, kamu hizmetlerinin değişik kapsamlarda görülme şekilleri arasında yapılan yeğleme ile ortaya çıkmaktadır. Kamu hizmetleri görülme usulleri uygulamada; emanet, müşterek emanet, iltizam, ruhsat, imtiyaz, yap-işlet-devret ve kamu özel iş birliği gibi farklı isimlerle adlandırılmaktadır (Akıllı, 2013:94).

I.4.1. Emanet Yöntemi

Kamu hizmetlerinin faaliyetleri esas olarak kamu tüzel kişiliği tarafından yerine getiriliyorsa ya da bu durumda yapılan hizmetin asıl sorumlusu olan kamu idaresi tarafından yerine getiriliyorsa bu durumda emanet usulünden söz edilir. Özay'ın söylemiyle emanet usulü, “yapılan hizmetlerin kamu tüzel kişisi şahsına ait araç, gereç, personel ve mal varlığıyla ifa edilmesidir” (Özay, 2013: 950). Dolayısıyla kamu hizmetinin yürütülmesinde kullanılan emanet yöntemi için tahsis edilen personel, araç ve bütçe yardımı ile iş bölümü zorunluluğu ilkesi nedeniyle hizmet bakanlıklar, belediyeler, il özel idareleri, köyler ve diğer kamu kurumları eliyle yürütülmektedir (Altın, 2019: 40).

Kamu hizmetlerinin yürütülmesi için belli bir mali teminat gerekmektedir. Böylece kamu hizmeti için gereken mali teminat, hizmeti yürüten kamu idaresi tarafından kendi bütçesiyle karşılanmaktadır. Ancak bu teminatın ödeneği, belli usul ve esaslar çerçevesinde denetlenerek sağlanır. Hizmet yürütülürken yapılan tüm işlemler idari işlem olmakla birlikte bu hizmeti görenler ise kamu görevlileridir. Ancak bir hizmetin esas kamusal yönetim yöntemleriyle yürütülmesi emanet usulünü belirten bir nitelik değildir (Keskin, 2006:45).

Emanet yönteminde kural, merkezî veya mahallî kamu idarelerinin kendi görev alanlarına giren kamu hizmetlerini sunmalarıdır. Emanet yönteminin uygulanmasında, kamu hizmetinin yükümlü kamu tüzel kişisi tarafından yürütülmesi gerekmektedir. Dolayısıyla aynı nitelikteki kamu hizmetlerinin yürütülmesinin farklı kamu tüzel kişisine verilmesi durumunda, her kamu tüzel kişisi kendi alanında kalmak koşuluyla kamu hizmetlerini yürütmektedir (Altın, 2019: 40). Ancak emanet yönteminde kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerine gördürülmesi, idarenin gözetim ve denetimi altında

gerçekleştirilmektedir. Eğitim alanında gerçekleştirilen kamu hizmetleri buna örnek verilebilir (Menya, 2019:26).

I.4.2. Müşterek Emanet Yöntemi

Müşterek emanet yönteminde kamu hizmeti, özel sektör tarafından yürütülmektedir. Ancak müşterek emanet usulü, kamu idaresinin kamu hizmetinin şahsına ait araç, gereç, personel ve diğer tüm imkânlarıyla organik bir şekilde oluşturup, tüm zararları şahsına ait olmasıyla birlikte, özel hukuk kişisine yapılan bir sözleşmeyle kazanç üzerinden pay verilmesine denilir. Müşterek emanet yöntemiyle yapılan sözleşme, dolaysız şekilde özel kesim tarafından ifa edilmektedir. Özel kişi kamu hizmetini kendi bilgisi, deneyimi ve becerisiyle yürütürken, kamu idaresi ise sermayeyi kendisi koymuştur; böylece kamu hizmetinin örgüt şekli de oluşturulmuştur (Adalet Bakanlığı, 2016:49). Bu durumda kamu hizmetini yerine getiren kimsenin temin edeceği bazı ekonomik menfaatler bulunmaktadır. Hizmeti yürüten özel kişi belli bir harcama yapmaktadır. Ancak temin ettiği ekonomik çıkar, harcamaları karşılamadığı zaman elde edilmiş olan hasar idarenin mükellefiyetindedir (Özay,1994:59).

I.4.3. İltizam Yöntemi

İltizam yöntemi, kamu hizmetinin özel hukuk kişisi tarafından ifa edilmesidir. Ancak hizmet, idare tarafından önceden belirlenen belirli bir sermaye karşılığında özel hukuk kişisi tarafından yürütülür. Hizmetin mültezim adı verilen bir özel şahsa götürü ya da ücret karşılığında gördürülmesine iltizam denilmektedir (Demir, 2003:239).

İltizam usulünde hizmet, kâr ve zarar özel hukuk kişisine ait olmak üzere ifa edilmektedir. İltizam usulü sözleşmelerindeki bedel belirlenmiş bir ücret olabileceği gibi, götürü veya orantılı kazanç da olabilmektedir. İltizam sözleşmeleri, göl ve nehirlerle deniz kıyılarındaki hazineye ait dalyanlar ve volilerden yararlanmaktadır. Kamu hizmetlerinin

görülebilmesi amacıyla gerekli altyapı tesisi ile inşaatların idare tarafından özel kişilere yaptırılması da iltizam olarak tanımlanmaktadır (Menya, 2019:38). Bu usul ile Osmanlı devletinde tarımsal ürünlerden alınan vergilerin toplanması sağlanmıştır (Demir, 2003:239).

I.4.4. Ruhsat Yöntemi

Ruhsat usulünde belirlenen tüm koşullar kamu idaresi ile özel sektör tarafından sağlanır. Ruhsat yöntemi, tekel bir nitelik taşımayan kamu hizmetinin kamu idaresi tarafından verilen bir müsaade üzerine özel hukuk kişilerince yürütülmesine denilmektedir. Ruhsat yönteminde kamu idaresi ve özel hukuk kişisi arasında herhangi bir sözleşme yapılmamaktadır. Bu sebeple kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla yönetimin tek tarafı olarak özel hukuk kişisine ruhsat vermesi kifayettir. Kamu hizmetinin yürütülmesinde gereken koşullar ruhsat belgesi ile belirlenir. Misal, toplu taşıma araçlarında belirtilen ücretler ilgili kamu idaresi tarafından belirlenmektedir (Özer, vd. 2019:492).

Ruhsat yöntemi ile yürütülen kamu hizmetlerinin asli sahibi ve sorumlusu kamu idaresi olduğundan, idarenin hizmet yürüten özel kişi üzerinde geniş bir gözetim ve denetimi bulunmaktadır (Menya, 2019:26).

Kamu hizmetlerindeki diğer yöntemlerde olduğu gibi ruhsat yönteminde de kamu hizmetinin gerçek sahibi idare olup, kamu hizmetini idare adına özel hukuk kişisi yürütmektedir. Bu bağlamda özel hukuk kişisinin kamu hizmetlerini yürütürken, kamu hizmetlerinin genel ilkelerine uyma zorunluluğu bulunmaktadır. Ayrıca kamu idaresi ruhsat şartlarını tek yanlı olarak belirleyebilir, düzeltebilir ve gerekli önlemleri alabilir; yine kamu hizmetlerine dair ilke ve kurallara uymadığını belirlediği özel hukuk kişisinin ruhsatını iptal edebileceği gibi faaliyetlerine de son verebilmektedir (Menya, 2019:27, Gülan, 1987:70).

I.4.5. İmtiyaz Yöntemi

İmtiyaz yöntemi, kamu hizmetinin yürütülme üzere bir sözleşmeyle belli bir süre için özel hukuk kişisine verilmesi olarak tanımlanmaktadır (Tan, 1992:308). Bu sebeple kamu imtiyazı, imtiyazı veren değil de imtiyazı alan tarafından yürütülür (Örsten Esirgen, 2011:945). Kamu hizmeti kapsamında olan bir alanın veya kamu hizmeti sunan bir işletmenin özel şirkete devredilmesi amacıyla, kamu tüzel kişisi ile özel sektör kişisi arasında idari sözleşme imzalanmaktadır. Bu sözleşme “imtiyaz sözleşmesi” olarak adlandırılmaktadır. Bu sözleşmeden doğan anlaşmazlıklar yönetsel bir yargıda çözümlenmektedir (Soysal ve Ertuğrul, 1991:8).

Türk kamu imtiyazının temelleri Osmanlı Devleti zamanına kadar dayanmaktadır. Osmanlı Devleti’nde ekonomik ve teknik yetersizliklerden dolayı bazı kamu hizmetlerinin özel kişiler aracılığıyla yürütülmesi düşüncesinin, imtiyaz sözleşmeleriyle birlikte hayata geçirildiği görülmektedir (Dolunay, 2018:602). Ancak imtiyaz usulü ile ilgili ilk defa ortaya atılan fikir, Meclis-i Ayan Başkan Vekili Ahmet Muhtar Paşa’nın verdiği kanun teklifiyle gündeme gelmiştir. Fakat 1910 tarihinde çıkarılan “Menafi-i Umumiyyeye Müteallik İmtiyâzat Hakkında Kanun” ile imtiyazın hukuki çerçevesi Türkiye Cumhuriyeti’ne dek gelmiştir (Örsten Esirgen, 2011:945). Bu kanunla imtiyaz verme yetkisi daha sonra Cumhurbaşkanına verilmiştir (Nohutçu, 2018:279). Osmanlı Devleti’nde imtiyazlar öncelikle İstanbul şehrinde telefon imtiyazı verilmesiyle başlamıştır. İmtiyaz süresi bu imtiyazla belirlenmiş ve 30 yıl süreli bir anlaşma sağlanmıştır (Tan, 1967:300).

İmtiyaz yöntemi, imtiyaz hakkını kazanan özel kişi ile imtiyazı veren kamu tüzel kişisi arasında imzalan bir sözleşmeyle düzenlenir. Bu yöntem yerel yönetimin, bir kamu hizmetinin finansmanını ve idari işlemlerinin kısmen ya da tümünü özel bir

işletmeye (şirkete) verdiği bir formüldür (Acartürk, 2001:48). İmtiyazcı, söz konusu hizmeti, kamu hizmetinden yararlananlardan aldığı bedel karşılığında yürütmektedir. İmtiyazcı, hizmetleri bu yöntem çerçevesinde kâr amacı güderek yürütür (Nohutçu, 2018:279). Fakat imtiyazcı, hizmeti, yürüttüğü faaliyetlerden gelen kâr ve zarar kendisine ait olmak üzere sözleşmenin hükümleri çerçevesinde idarenin gözetimi ve denetimi altında ifa etmektedir (Göküş, 2010:200). Böylece idarenin, imtiyazcının yürüteceği hizmetin kapsamını belirlemek, imtiyazcının kim olacağına karar vermek, akdedilen mukavele gereğince tesisin yapımı ve işletilmesi üzerine ayrıntılı düzenlemeler yapmak, asgari hizmet standartlarını belirlemek ve bunları yaparken de imtiyazcının bu şartları sağlayıp sağlamadığını denetlemek gibi görev alanları mevcuttur. Kamu idaresinin bu yetkilere sahip olmasıyla, hizmeti sunan üzerinde fiyatı ve kaliteyi denetleyen bir konuma sahip olduğu belirtilmektedir (Evren, 2016:353).

I.4.6. Yap-İşlet-Devret Yöntemi

Yap-işlet-devret yöntemi hem teknolojik hem de bedelleri yüksek olan hizmetlerin yürütülmesi için kullanılır. Bu usulde, yatırım alanında kamu idaresinin, özel hukuka tabi bir sermaye şirketiyle en çok 49 yıllığına yaptığı bir sözleşme söz konusudur. Özel hukuk kişisi, belirlenen bu süre içerisinde gerçekleştirdiği yatırımların masrafları, kârı ve zararı şirkete ait olmak üzere işleterek belirlenen süre sonunda söz konusu yatırımı idareye devretmektedir (Altın, 2013:107). 3396 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun” gereğince ülkemizde; tünel, baraj köprü, sulama, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, haberleşme, kültür ve turizm yatırımları, otoyol, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, elektrik dağıtım, iletişim ve ticareti, demiryolu, deniz ve hava limanları gibi yatırım ve hizmet faaliyetlerinin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi gibi ileri teknoloji gerektiren ve maliyeti yüksek

alanlarda ilgili yatırımlar bu model kapsamında gerçekleştirilmektedir (Çapar vd. 2015:375).

Bu modelde yatırım, özel şirket tarafında bulunan kaynaklarla yapılmaktadır. Dolayısıyla özel şirket, maliyetlerini karşılamak için tesisi belli bir süre işlettikten sonra, belirlenen sürenin sonunda tesisi kamuya devretmektedir. Bu model, kamu kaynaklarının yetersiz olduğu gerekçesiyle, bir kamu finansman yöntemi olarak görülmekte olup, aynı zamanda kamu hizmeti oluşturan alanlara girdiğinden, özel girişimcilerle imtiyaz sözleşmesi yapılması gereken usullerden biridir (Soysal ve Ertuğrul, 1999:9).

I.4.7. Yap-İşlet Yöntemi

Yap-işlet (Yİ) modeli öncelikle enerji alanında gerçekleştirilen uygulamalar sonucunda yap-işlet-devret üçlüsünün devret kısmına yapılan eleştiri sonucu düzenlenmiştir (Emek, 2002:6). Yap-işlet modeline göre üretim yapan şirketin sınırsız bir işletme hakkı söz konusu olmamaktadır. Çünkü hizmetin asıl sahibi ve sorumlusu kamu idaresidir. İdare sözleşme süresinin dolmasıyla birlikte süreyi uzatma isteğinin yanı sıra hizmetin kendisi tarafından yürütülmesine karar vermekte bağımsız bir konumdadır (Sarıs, 2009:117). Yİ modelinde, imtiyaz modelinin tersine, tesislerin mülkiyetinin idareye devredilmesi söz konusu olmamaktadır. Bu model (örneğin elektrik dağıtım hizmetlerinde), hizmetlerin özel hukuk kişilerine ruhsat veya lisans aracılığıyla devredilmesi/izin verilmesi ile idari sözleşme düzenlenmesi karışımı bir usul ile uygulanmaktadır (Sarıs, 2009:119).

Ülkemizde yap-işlet modeli, 1996 tarihli 22660 Resmi Gazete’de yayımlanan 96/8269 sayılı “Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Hakkında Bakanlar Kurulu Hükümü” ile düzenlenmiştir. Bu hükümlerle, yap-işlet modeli üretim şirketlerinin, mal ve mülkiyetleri kendilerine ait olmak koşuluyla tesis kurma izniyle birlikte enerji satışlarına

ilişkin esas ve usuller düzenlenmiştir (m.1). 4283 sayılı Kanun ile jeotermal, nükleer santraller, hidroelektrik ve diğer yenilenebilen enerji ile çalıştırılacak santraller kapsamın dışında bırakılarak, yalnızca yap-işlet devret modeline yönelik olarak bu kanun ve düzenlemeler gerçekleştirilmiştir (Emek, 2002:6-7).

1.4.8. İhale Yöntemi

Kamu hizmetinin diğer bir sunum yöntemi olan ihale yönteminde, kamu idareleri, kendi kaynakları ile mal ve hizmet üretmek yerine bu mal ve hizmeti dışardan satın alması daha cazip görmektedir. İhale yöntemi, bir kurumun veya kuruluşun farklı bir kurum veya kuruluşla mal ve hizmet sunumu için akit yapılması durumunu ifade etmektedir (Şahin, 2010:65). Başka bir deyişle, idari birim söz konusu hizmeti, kendi örgüt ve personeli ile yürütmek yerine özel firmalar eliyle yürütmektedir. İhale, etkin bir kamu hizmeti üretimi ve kaynak kullanımı için hizmetin en uygun ve ucuz girdisi ve ara malı ile üretimin bir aracı olarak görülebilir (Altın ve Şahin, 2019:96).

Aynı zamanda kamu idaresi, özel bir şirket veya özel bir şahıs ile sözleşme yapabileceği gibi vakıflarla, kooperatif şirketleriyle, kâr gözetmeyen teşebbüslerle, gönüllü kuruluşlarla veya kamu sektörü içinde başka bir idare ile de sözleşme yapabilmektedir. Eğer hizmet uzun yıllardır kâr gözetmeyen kuruluşlar tarafından sağlanıyorsa, söz konusu kuruluşlar toplum tarafından destekleniyorsa, bireyleri değil de tüm toplumu ilgilendiren hizmetler söz konusuysa ya da hizmetlerin kalitesi ile hizmetlere erişim önemliyse, o zaman genellikle kâr gözetmeyen kuruluşlarla sözleşme yapılmaktadır (Şahin, 2010:66). Örneğin, İrlanda da şehir polis hizmeti, Lizbon şehrinde trafik hizmeti yerel idarenin dışında özel kuruluşlara ihale ile verilmektedir (Altın ve Şahin, 2019:96).

I.5. Kamu Hizmetinin Dönüşümü

Ekonomik, sosyal ve kültürel değişimlerin yanı sıra teknolojinin de değişmesi ve gelişmesiyle birlikte klasik kamu hizmeti anlayışı değişmiş olup, ortaya yeni bir kamu hizmeti anlayışı çıkmıştır. Bu kısımda, kamu hizmetinde yaşanan dönüşüm süreci anlatılmaktadır.

I.5.1. Kamu Hizmetinin Tarihsel Gelişimi

Hukuk alanındaki “kamu hizmeti” kavramının kökeni Fransızcadır. Kavram ilk olarak 8 Şubat 1873’te Fransa Uyuşmazlık Mahkemesi’nde alınan Blanco Kararında kullanılmıştır. “Kamu hizmeti çalışanları tarafından devletin faaliyetleri sonucu kişilere verilen zararlardan devletin üstleneceği sorumluluğa” ilişkin verilen bir hükümdür (Karahanoğulları, 2002:109). Kamu hizmeti kavramının doğuşu Mezopotamya medeniyetindeki Hammurabi Kanunlarına dayansa da bugünkü manada hukuki statüsünü 16. ve 18. yüzyıl Fransa’sında yaşanan gelişmeler doğrultusunda kazanmıştır. Kamu hizmeti kavramı, devletin faaliyet gösterdiği alanların genişlemesiyle 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren gelişme sağlayarak yaygınlık kazanmıştır. Ancak bu kavramın, tüm hukuk dallarında kendine yer bulmasının yanında devletin açıklayıcı kavramı olarak ortaya çıkması idare hukukuyla olmuştur. Devlet işlerinde ortaya çıkan gelişmelerin kamu hukuku alanında yaptığı değişim ve dönüşümlerin belirtilmesine yönelik yapılan çalışmalar, 20. yüzyılın başlarından itibaren Bordeaux Okulu’nun kurucuları olan Leon Duguit, Roger Bonnard ve Gaston Jeze tarafından oluşturulan anlayışla gerçekleştirilmiştir (İşten, 2007:3).

Kamu hizmeti anlayışı Türk kamu ve idare hukuku tarihinde farklı şekillerde cereyan etmiştir. Türkiye’de kamu hizmeti ile ilgili tartışmalar 1990’lı yıllarda kamuoyunun gündemine girmiştir (Çal, 2002:163). Ancak hukuksal süreç içerisinde ele

alındığında Türkiye'deki kamu hizmeti kavramının, Fransız idare hukukunun etkisinde kaldığı görülmektedir (Karahanoğulları, 2002:102). Kamu hizmeti kapsamının dar tutulduğu ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde farklı seçeneklerin kullanıldığı dönem, Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan 1930'lu yıllara kadar devam etmiştir. Belediye teşkilatları ve hizmetle ilgili nazırlıklar 19. yüzyılın ortalarından sonra kurulmuşlardır (Karaköse, 2015:69).

Osmanlı Devleti'nde toplumun müşterek ihtiyaçlarının giderilmesi yönündeki faaliyetler, genel olarak özel hukuk tüzel kişilerince kurulmuş olan vakıflar tarafından yerine getirilmekteydi. Osmanlı Devleti, yapılan bu faaliyetleri denetleyerek desteklemiş ve mali yardımda bulunmuştur. Ancak Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde vakıflar sosyal ve ekonomik sıkıntılardan dolayı faaliyetlerinde yetersiz kalmışlardır. Osmanlı İmparatorluğu'ndan Cumhuriyet dönemine geçiş yapıldığında gerçekleştirilen faaliyetler ile ekonomik ve sosyal ihtiyaçların karşılanması dolaysız olarak devlet tarafından sağlanmıştır. Bundan ötürü ekonomik tarafı ağır basan faaliyetler kamu hizmeti alanına ilave edilerek idarece yerine getirilmiştir (Gölan, 1998:97).

Kamu hizmeti kavramında yaşanan dönüşüme paralel olarak, kamu hizmeti kavramı Türk hukukunda da büyük dönüşümler geçirmiştir. 1999 yılında,1982 Anayasası'nın 47. maddesine ek olarak, özel hukuka tabi kesim ile özel hukuk sözleşmesi yapılması hükmü getirilmiştir. Akabinde 3996 sayılı Kanun ile 4993 sayılı Kanunda yer alan kamu hizmetleriyle ilgili protokollerin özel hukuk sözleşmeleri haline getirilmesi hususu, kamu hizmeti alanında yaşanan dönüşümlere örnektir. Türkiye Cumhuriyeti'nin, Avrupa Birliği'ne katılım görüşmelerine başlanmasıyla Türk hukuk sisteminde dönüşüm ve değişimler hızlı bir şekilde gerçekleşmiştir. Yasama organının her yasa ile kamu yararını amaçladığı varsayılır. Bu varsayımdan yönetim de yararlanır. Buna göre yönetimin

her faaliyeti aksi kanıtlanmadıkça kamu yararadır (Saraç, 2002: 16). Bu bağlamda kamu hizmeti söz konusu olduğunda hukuksal düzlem ve kamu yönetiminin belirleyici rol oynadığı açıktır (Yılmaz, 2008:1215).

I.5.2. Klasik Kamu Yönetimi ve Kamu Hizmeti

Geleneksel kamu yönetimi olarak adlandırılan klasik kamu yönetimi modeli, kamu yönetimi alanında yaklaşık yüz yıl (1870-1970) süren bir anlayışın adı olarak kabul edilmektedir. Klasik kamu yönetimi yaklaşımı özellikle dört kişinin fikriyle biçim kazanmıştır. Birincisi, Max Weber'in ortaya attığı bürokrasi modeli; ikincisi Woodrow Wilson'un siyaset ile yönetimin birbirinden ayrılması fikridir. Wilson'a göre siyasetin üstlendiği görev siyasi kararlar almak iken, kamu yönetiminin görevi ise alınan bu kararları tarafsız bir şekilde yerine getirmektir (Denek, 2019:442). Diğer bir fikir ise, Frederick Taylor'un *Bilimsel Yönetimin İlkeleri* adlı eseri ile gündeme getirdiği ve bilimsel çalışmalarının temelini teşkil eden 'bilimsel yönetim yaklaşımı'dır (Güney, 2012:31). Sonuncusu ise Henri Fayol'un *Genel ve Endüstriyel Yönetim* adlı çalışmasıdır. Bunlar kamu yönetimi ve yönetim bilimi alanında klasik kamu yönetimine yön vermiş çalışmalardır (Denek, 2019:442).

Klasik kamu yönetimi iki fikir etrafında örgütlenmiştir (Gülden, 2019:12). İlki, günlük işlerin insan kuvvetinin makinelere ilave şekilde üretim sisteminde ne derece etkin ve verimli kullanılacağı; ikincisi ise biçimsel teşkilatın (örgüt) ne şekilde kurulacağıdır. Frederick W. Taylor'un bilimsel yönetim yaklaşımı ilk fikir üzerine odaklanırken, yönetim süreci yaklaşımı ve bürokrasi yaklaşımı ise ikinci düşünce üzerine yoğunlaşmıştır. Klasik kuram devamlı olarak, açık bir şekilde belirlenmiş bir teşkilat yapısı üzerine odaklanmakta olup, otorite etkileşimi ve iletişimi ile etkinlik ve verimliliğin nasıl yükseltileceği mevzusu üzerinde durmaktadır (Kerman, 2016:234). Böylece bu ilkeler ışığında etkinliğin ve

verimliliğin ne derece artırılacağı araştırma konusu yapılarak, ideal bir örgüt yapısının ilkeleri belirlenmeye çalışılmış ve bu ilkelerin genel olarak her örgüt ve her yönetim biçimine uygun olacağını belirtmiş ve savunmuşlardır.

Klasik kamu yönetimi (KKY), örgütün (teşkilat) biçimsel yapısına önem vermektedir. Çünkü bu sistemde örgütün işleyişi için yapı önemlidir. Geleneksel kamu yönetimi dikey ve işlevsel süreçler, yapı, denetim ve iş bölümü alanları olmak üzere dört ana temel üzerine inşa edilmiştir. Dikey ve işlevsel süreçler, örgütün dikey ve yatay bir biçimde büyümesi ve genişlemesi ile alakalıdır. Dikey süreç; komuta zincir, komuta birliği, etki ve sorumluluğun devredilmesi ile ilişkilidir. İşlevsel sürece bakıldığında ise bu sürecin örgütün uzmanlaşmış departmanlara ayrılması ve departmanlar arasında uyumlu olanların bir araya getirilerek farklı departmanların kurulmasıyla alakalı olduğu görülmektedir. Yapı, örgütün amaçlarına verimli ve etkin bir şekilde ulaşması için işlevlerin mantık çerçevesinde birbirleriyle ilişkilendirilmesidir. Denetim alanı, bir lider veya yöneticinin etkili ve sıkı bir biçimde denetim altına alabildiği astların sayısıdır. Son olarak iş bölümü ise örgütün amaçlarına ulaşabilmesi için küçük parçalara ayrılması ve her bir parçanın bir örgüt çalışanının sorumluluğuna yönlendirilmesidir. Buradaki temel amaç, insanların odaklarının belirli bir etkinliğe yönlendirilerek, sınırlı sayıdaki becerilerinin yenilenmesi ve geliştirilmesi vasıtasıyla verimlerinin artırılması düşüncesidir (Atmaca, 2012:15).

Kamu yönetiminin anlamı kısaca vatandaşlara gereken hizmeti sağlayarak kamu yararının gerçekleştirilmesidir. Bu yaklaşım çerçevesinde kamu idarecileri ve yöneticileri; kamu sağlığı ile kamu güvenliğini sağlamak ve daha iyi bir yaşam alanı oluşturmak için bunlara benzer görevlerini gerçekleştirmekle yükümlüdürler. Bu durumda devletin temel görevi kamusal mal ve hizmetlerin üretilip dağıtılmasıyla alakalıdır (Yıldırım, 2010:845). Dolayısıyla devletin kamusal hizmetleri üretirken, kendi teşkilatı

(bürokrasi) aracılığıyla görev almasının gerekliliğini belirtmektedir. Devlet, refah devletinin getirdiği politikalarla bu alandaki gelişimini sağlayarak kamu hizmetinin üreticisi ve dağıtıcısı olarak ekonomide önemli bir yer edinmiştir. Böylece kamu yönetiminin hem işlevsel hem de yapısal olarak geliştiği görülmektedir (Eroğlu, 2018:6). Teknik bilgiyi temel alan bir kurumsal yapı ile normlar bürokratik yapıyı güçlü yapmaktadır (Yıldırım, 2010:845).

KKY dünyada birçok ülkenin kamu yönetimi alanda içselleştirdiği bir modeldir. Ancak KKY içselleştirilmeden önce kamusal hizmetlerin yürütümü, liderlerine ve siyasetçilere sadakat ile bağlı olan ve uzman olmayan kişiler tarafından gerçekleştirilmekteydi. Klasik kamu yönetiminin doğmasıyla birlikte kamu hizmetlerinin sunum görevi, liyakat sistemi temel alınarak uzman kişiler tarafında yürütülmüştür. Siyasilerin gelip geçici olduğu bu sistemde kamuya hizmet etmek için görevlendirilen memurlar (bürokrat) sayesinde, rejim değişimleri ve geçişleri rahat bir şekilde atlatılmaktadır. Dolayısıyla kamu hizmetlerin üretilmesi ve sunulmasında süreklilik sağlanmaktadır (Hughes, 2014:23-24).

Bürokratik yapı, klasik kamu yönetimi sisteminde en iyi işleyen sistem olarak görülmektedir (Kaya, 2017:749). Fakat klasik bürokrasi sistemi vatandaşların görmezden gelinmesini sağlayarak kendi ihtiyaçlarına hizmet etmelerini zorunlu kılmaktadır. Bu durumda şeffaflık ve hesap verebilirlik arka planda kalmaktadır (Denhart ve Denhart, 2000:551). Böylece hesap verebilirlik ve sorumluluğun sadece politik kesime karşı olması, normlara bağlılığın sıkı tutulması ve hiyerarşik düzenin katı olmasından dolayı denetimin bürokratik kesimde olduğu görülmektedir (Kaya, 2017:749). Sonuç olarak, klasik kamu yönetimi bürokrasi modeline göre işleyen merkeziyetçi, aşırı kuralcı, çok sayıda mal ve hizmet üreticisi, katı bir denetim ve gözetim anlayışı çerçevesinde çalışan, rasyonellik ve

etkinlik yerine normlara bağıllığın esas alındığı bürokratik bir yapı ve anlayışı göstermektedir (Atmaca, 2012:17).

Klasik kamu yönetiminde kamu hizmetlerinin üretilmesindeki ve sunulmasındaki önemli nokta devletin bu faaliyetleri kendi teşkilatıyla gerçekleştirmesidir. Birinci Dünya Savaşı'nın oluşturduğu yıkıcı etkiler, devletin piyasaya daha çok müdahale etmesini gerektirmiştir. Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra özellikle 1930'lu yıllarda yaşanan gelişmeler, devletin görev alanının genişlemesine ve bu görevlerin kamunun kendi elemanları tarafından sunulmasına neden olmuştur (Uysal, 2020:119). Bu durum kamu yönetiminde bürokrasinin aşırı büyümesine neden olmuştur. 1970'li yıllarda özel sektörün finansman problemi 1929 ekonomik krizi, Keynesyen ekonomik politikalar ve İkinci Dünya Savaşı'nın etkileri, bu anlayışın içselleşmesini sağlamıştır. Ayrıca nüfus yapısındaki değişim, toplumsal yapıdaki değişim, siyasi ve ideolojik yapılardaki değişimler ve gelişmeler ile tarım toplumundan sanayi topluma doğru evrimleşme zamanla devletin görevlerinde artış meydana getirmiştir (Ergun ve Polatoğlu, 1984:23).

Yaşanan bu gelişmeler neticesinde devletlerin, ekonomik anlamda büyümeyi gerçekleştirme, ekonomik etkinliği sağlama ve adil gelir dağılımının tesis etme gibi amaçları gerçekleştirme isteği, devletlerin üstlenmiş oldukları kamu hizmetlerinin kendi teşkilat ve bütçeleriyle yürütülmesini sağlamıştır. Bu amaçlara ulaşmak için devletler İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra gereken teçhizat, donanım, altyapı ve üstyapı varlıklarına gereksinim duymuşlardır. Bu gereksinimlerin karşılanması için kamu yönetimi teşkilatında süreklilik arz eden bir büyüme gerçekleşmiştir (Uysal, 2020:119).

Weber'in fikirlerinden etkilenen geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı, 1970'li yıllara kadar hâkim anlayış olan bürokrasi, hiyerarşi ve meritokrasi ilkelerine dayanmaktadır (Robinson, 2015:5). Bu ilkelere dayanan geleneksel kamu yönetiminin

ihtiyaçlara cevap verememesi zayıflamasına neden olmuştur. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı bürokratik ve yavaş işleyen mekanizması, sıkı ve katı kuralların varlığı, insan faktörünün arka plana atılması, girişimcilikten ve sorumluluktan kaçınan bir bileşkeye sahip olması ve verimsiz olmasıyla birlikte zamanla değişen teknolojik bilgiye ayak uyduramaması geniş çapta esaslı eleştirilere maruz kalmıştır (Korkut, Acar ve Tetik, 2015:109). Yapılan bu eleştirilerle birlikte Wilson'un yönetim ve siyaset ayrımının geçerliliğinin yok olması, birçok araştırmacı ve bilim insanı tarafından çözülmesi gereken bir kimlik krizine sebep olmuştur. Böylece klasik kamu yönetiminin temel felsefesi yıkılarak yeni bir anlayış ortaya çıkmıştır (Hergüner, 2019:76).

I.6. Dönüşüm Dinamikleri

Devlet ilk ortaya çıktığı günden bugüne sürekli bir değişim ve dönüşüm içerisinde olmuştur. Bu değişimler ülkelerin siyasi, ekonomik, sosyal ve tarihi yapısına bağlı olarak gerek büyüklüğünde gerekse işlevselliğinde farklılıklar oluşturmuştur (Göküş, 2011:32). Devlet anlayışında yaşanan değişim devletin yapısal, örgütsel ve işlevsel yönünü oluşturan kamu politika ve faaliyetlerinin gerçekleştirilmesine de yansımıştır (Altın, 2019:61).

İkinci Dünya Savaşı'yla birlikte hakim anlayış haline gelen refah devleti, Keynes'in ortaya attığı ekonomi politikaları, 1973 yılında petrol krizinin kamu harcamaları üzerindeki etkisi ve global ekonomide meydana getirdiği olumsuzluklar ile bütçe açıkları (Eryılmaz, 2008:18) vatandaşın devletten ve kamudan artan beklentileri ve bu beklentileri karşılamakta yetersiz kalan bürokrasi gibi hususlar kamu hizmetlerinin kalitesi, hızı, etkinliği ve ihtiyacı karşılaması hakkındaki eleştirilerin artmasına neden olmuştur (Genç, 2010:147). Belirlenen dinamikler post-modern yönetim sürecini başlatmış, küreselleşme

süreciyle birlikte yönetim ve yerelleşme gibi anlayışların önem kazanmasını sağlamıştır (Genç, 2010:147).

Küreselleşme ile devletin toplumsal ihtiyaçların karşılanması için yapmış olduğu kamu hizmetlerinin hem niteliğinde hem de hizmet sunumunun yapıldığı ekonomik kesimde dönüşümler yaşanmıştır (Ener ve Demircan, 2008:58). Yaşanan bu değişimler kamu hizmeti faaliyetlerinin sunum biçimini de değiştirmiştir (Altın, 2019: 61). Bu bağlamda içerisinde bulunduğumuz yüzyılda ağırlıklı olarak kamu tarafından sunulan kamusal hizmetlerin bir kısmı piyasa ekonomisiyle ortaklaşa sunulmaya başlanmıştır (Ener ve Demircan, 2008:58).

I.6.1. Refah Devleti Anlayışı

19. yüzyılın ortalarından itibaren, Batı Avrupa’da artan sanayileşmenin meydana getirdiği olumsuzluklarla karşı karşıya kalınmıştır. Gelir dağılımındaki adaletsizlikler, istihdam sorunları, sürekli artış gösteren sosyal ve siyasi olumsuzluklar ve alt gelir grubundaki insanların asgari yaşam standartlarına ulaşamaması ve ekonomik dengesizliğin sektörel ve bölgesel açıdan giderilmemesi gibi sorunlar her geçen gün artmaktadır. Bu sorunlar ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi ve sosyal adaletin sağlanabilmesi için devletlerin daha çok müdahaleci davranmalarına ve yeni işlevler üstlenmesine sebep olmuştur (Uysal, 2020:117).

20. yüzyılın başlarına gelindiğinde 1776 yılında Adam Smith tarafından yayımlanan *Milletlerin Zenginliği* adlı eser ve bu eserle slogan haline gelen “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” felsefesi, klasik iktisadi düşünceyi doğurmuştur. Bu düşünce, devlet tarafından piyasaya ve ekonomiye her türlü müdahalenin gerçekleştirilmesini yasaklamaktadır (Altın, 2019:61). Bu sistemin odak noktası, ekonomik piyasanın kendi mantığıyla işlemeye bırakılması üzerine kurulu olmasıdır (Çiftçi,

2018:11). Bu anlayışa göre devlet ekonomiye müdahale ederse, ekonomik etkinlik sağlanmaz ve kaynak dağılımı da olumsuz etkilenir. Dolayısıyla devletin temel görevi rekabeti gerçekleştirecek adımlar atmak ve rekabeti önleyecek her türlü olumsuzluğu ortadan kaldırmaktır (Altın, 2019:62).

Klasik iktisat anlayışına göre tam rekabet koşullarında devletin piyasaya müdahale etmesine gerek yoktur. Bu durumda devletin ekonomiye müdahalesi fayda sağlamamakta, tam tersine ekonomik işleyişi bozarak zarar vermektedir. Bu anlayışa göre devletin ekonomiye müdahale etmemesini gerektiren bir diğer önemli nokta ise devletin beceriksiz ve tüketici özelliklere sahip etkisiz bir girişimci ruhuna sahip olmasıdır. Dolayısıyla ekonomik kaynakların devlet eliyle kullanılması, bu kaynakların tüketilmesine ve israfına sebep olmaktadır. Buna bağlı olarak devlet etkisiz girişimci ruhu ile ekonomik ve sosyal yaşamda yer almamalıdır (Tokatlıoğlu, 2005:21-22).

Klasik görüşe göre ekonomi sürekli istihdamda olup, yaşanan krizler ekonomik dengede geçici olarak sapmalara neden olmaktadır. Fakat ekonomik krizlerin sürekli hale gelmesi ve nihayetinde 1929 yılında yaşanan ekonomik krizle birlikte, klasik iktisadi anlayışının krizleri aşmakta yetersiz kaldığı görüşü benimsenmeye başlanmıştır (Altın, 2019:62). 1929 yılında gerçekleşen ekonomik kriz tüm dünyada büyük çapta etkiler yaratmış olup klasik iktisadi görüşün sorgulanmasına neden olmuş, refah devleti anlayışını ortaya çıkarmıştır. Bu dönem, 1929 yılı ile başlayarak 1970'li yılların sonu ile 1980'li yılların başına kadar olan dönemi kapsamaktadır.

Refah devleti kavramı, ilk defa İkinci Dünya Savaşı döneminde Almanya ile İngiltere arasındaki zıtlığı ortaya çıkarmak adına 1941 yılında Archbishop Temple tarafından İngiltere'de kullanılmıştır (Gümüş, 2018:34, Altın, 2019:63). Fakat sosyal refah devletinin yükselişi İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra başlamıştır. İkinci Dünya Savaşı

sırasında ve sonrasında soğuk savaşın kendini göstermesiyle birlikte güvenlik harcamalarında meydana gelen artış, doğal olarak kamu harcamalarında da artışa yol açmıştır. 1929 yılı ile 1970'li yıllar arasında devlet sürekli bir büyüme sağlamıştır. Bu bağlamda refah devleti, temel olarak devletin ne yapmaması gerektiğini değil, ne yapması gerektiğini söyleyen bir anlayışa yönelik tanım ortaya koymaktadır (Özer ve diğerleri, 2019:110)

Refah devleti teorisinin kurumsal bir şekil almasında J. M. Keynes'in önemli katkıları olmuştur. Keynes'in odaklandığı nokta, ekonomide tam istihdam piyasasının kendine ait dinamiklerle gerçekleştiğini kabul etmemektedir. Diğer bir deyişle, dışarıdan müdahale edilmeksizin, yani 'görünmez el' tarafından sağlanabileceği anlayışını kesin bir dille reddetmektedir (Eser ve diğerleri, 2011:205). Keynes, ekonominin kendi içinde üretim ve yatırım düzeyinde bir denge sağlayacağını, ancak mekanizmalarını işletmek suretiyle kendiliğinden bu dengeyi yukarı çekmesinin mümkün olamayacağını belirtmektedir (Şaylan, 2016:108). Bu anlayışa göre devletin piyasaya müdahalesi gereklidir.

1929 dünya ekonomik krizinden sonra Keynes'in yaptığı analizler ve ortaya koyduğu öneriler, bir yanda devleti ekonomide önemli ve güçlü kılarken, diğer yandan da kapitalist sisteme yönelik olumsuzlukları, eleştirileri, olası işçi isyanlarını ve komünist tehditleri ortadan kaldırmaya yönelik hesapları da içermekteydi (Uysal Şahin, 2014:29-30).

Sosyal devlet anlayışının etkisiyle dünya genelinde devletin rolü her geçen gün artmakta ve buna bağlı olarak kamunun büyüdüğü görülmektedir. Bu durum kamu yönetime yönelik beklentileri de arttırmaktadır. Bu beklentilerin gerçekleştirilmesi amacıyla kamunun farklı alanlarda faaliyette bulunması zorunluluk haline gelmiştir (Yılmaz, 2001:3). Böylece toplumun sosyal gereksinimleri karşılması için kamu araçları

etkin bir şekilde kullanılmaktadır. Ayrıca devlet söz konusu sosyal gereksinimleri, kendine ait kaynaklarla doğrudan karşılamaktadır (Eser ve diğ., 2011:203).

Refah devleti anlayışının etkisiyle devlet, kamu hizmetlerinin üretim ve dağıtımında doğrudan görev almaya başlamıştır. Dolayısıyla devletin kamu hizmetlerinin üretim ve sunumundaki rolü artmış olup, yapı ve fonksiyonlarında da büyümeye yol açmıştır. Refah devleti uygulamaları, zamanla geniş fonların devletçe kullanılmasına sebep olmuştur (Altın, 2019:64).

1929 ekonomik buhranının ve İkinci Dünya Savaşı'nın yol açtığı sosyal ve ekonomik sorunların çözümlemesinde rol oynayan refah devleti anlayışı, 1960'lı yıllarla birlikte önemli problemlerle karşı karşıya kalmıştır. Bu dönemde kendini gösteren sorunlar, geleneksel bürokratik örgütlenme, Fordist üretim süreci ve petrol fiyatlarındaki artışlarla birlikte 1970'li yılların ikinci çeyreğinden itibaren ekonomik krize dönüşmüştür (Altın, 2019:65). Öte yandan enflasyon, işsizlik ve ekonomik durgunluğun birlikte gerçekleşmesi ve Keynesyen ekonomi politikalarının bu krizi aşmada yetersiz kalması, refah devleti anlayışındaki uygulamaların kriz sebebi olarak görülmesi, liberal eğilimlerin güçlenerek ekonomiye yön vermesi ve refah devleti anlayışının sorgulanması hususları devlet anlayışındaki değişiminin yeniden şekillendirmiştir (Eser ve diğ., 2011:207).

1970'li yıllarda petrol kaynaklı iktisadi krizler nedeniyle (Göçoğlu ve Gündüz, 2020:2) küresel ekonomide bozulmalar yaşanmış ve bu durum kamu harcamalarını olumsuz etkilemiştir. Dolayısıyla ülkeler daha radikal önlemler almaya başlamış ve yaşanan bu gelişmeler devletin ekonomik alandan çekilmesine neden olmuştur. Özellikle 1980'li yılların başından itibaren İngiltere ve ABD'de devleti küçültmek ve yeniden yapılandırmak isteyen hükümetler, yeni sağ politikalar ile kamu sektörünün yapısını ve devletin faaliyet alanını yeniden yapılandırmak suretiyle devlet yapısında ve işleyişinde

değişimler gerçekleştirerek refah devleti anlayışının sonunu getirmiştir (Eryılmaz, 2008:18).

Bu değişimler sadece devlet anlayışına değil, devlet anlayışı kapsamında üretilen mal ve hizmetlerin sunumuna da yansımıştır. Bu bağlamda devletin ekonomiye müdahale alanının daraltılmasının kamu hizmetlerine yansımaları; kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, sosyal devlet anlayışının dar bir alana alınması ve kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunda gönüllülüğün teşvik edilmesi gibi politikaların ön plana çıkması şeklinde olmuştur (Tokatlıoğlu, 2005:157).

I.6.2. Küreselleşme

Dünya, tarih boyunca farklı düşünsel soyutlanmalar ile tanınmak ve düzenlenmek istenmiştir. Örneğin ulus devletlerden oluşan dünya, büyüme birimi olarak dünya, pazar olarak dünya, sistem olarak dünya ve küresel toplum olarak dünya gibi isimlerle yeni modeller geliştirilmiştir (Keskin, 2012:182). Bu modeller içerisinde günümüzdeki kamu yönetimine en çok etki edenlerden biri şüphesiz kapitalist ticari sistemlerin yarattığı küresellik ve küreselleşme olguları olmuştur. Yeni kamu yönetimi modelleri küreselleşme olgusundan bağımsız düşünülemez. Çünkü küreselleşme öyle bir olgudur ki ekonomiden ticarete, günlük yaşamdan tüketim alışkanlıklarına kadar her bir unsura yeni bir şekil vermiştir. Küreselleşme her unsur gibi kamu hizmetlerine de yeni bir yaklaşım getirmiştir. Bu açıdan bakıldığında kamu hizmetinin tarihi ele alınırken küreselleşme olgusunun tarihine değinmemek mümkün değildir.

Kapitalizm altın çağını yaşadığı ve dünyanın dört bir yanını sardığı bu dönemlere gelene kadar pek çok inişli çıkışlı yollardan geçmiştir. Dönem dönem krizler yaşamış ve zaman zaman da ön görülemeyecek ataklarla yükselişe geçmiştir. Kapitalizm, büyük krizlerinden birini 1970'li yıllarda Dünya Ekonomik Krizi ile yaşamıştır. Bu krizde

petrol başrolde ve ekonomilerin şekli değişmiştir. Öyle ki bilgi ve ağ ekonomilerinin temelini 1970 krizi atmış ve şekillendirmiştir (Oğuztürk ve Alparslan, 2011: 147). 1970’li yıllarla birlikte kapitalizmin içine düştüğü kriz, devletin ekonomideki rolünün ve işlevlerinin yeniden sorgulanmasına neden olmuştur. 1980’li yıllara gelindiğinde dünya ekonomisinde meydana gelen değişimler, uluslararası sistemde ve teknolojideki gelişmeler, kapitalizmin içine düştüğü krizden çıkmak için yeni fırsatlar doğurmuş ve ideolojinin yardımı ile gelen yeni dönem küreselleşme olarak kendini göstermiştir (Tokatlıoğlu, 2005:49).

Küreselleşme günümüz itibariyle ticaretten ekonomiye, siyasetten yönetime, özellikle toplumsal ve kültürel alanlar dahil pek çok hususu etkileyen geniş yelpazeli bir olgudur. Küreselleşme, maddi ve manevi değerlerin ulusal sınırları aşarak dünyada yayılması anlamına gelmektedir. Küresel kavramı ilk defa, Marshall McLuhan’ın ‘Global Köy’ terimini kullanmasıyla literatürde yerini almıştır (Demirel, 2006:106).

Heywood’a göre küreselleşme, bir karşılıklı bağlanmışlık ağının kendini göstermesidir. Heywood küreselleşmeyi, her geçen gün hayatımızda etkisini artıran ve bizden büyük bir oranda uzak olan yerlerde ortaya çıkan olaylar şeklinde tanımlayarak, küreselleşmenin alınan kararlar tarafından belirlendiğini ve böylece insanlar arasında ülke-üstü ilişkilerin gelişmesine olanak tanıdığını ifade etmektedir (2016:43).

Ekonomik, toplumsal, teknolojik ve siyasal alanların doğal bir çıktısı olarak kendini gösteren küreselleşme, toplumların her yönüyle yaşamlarına girmiş ve bu olgu, güç kaynaklarına sahip olanların kendi hedefleri doğrultusunda dünyayı yönlendirmelerine olanak vermiştir (Kartal, 2016:290).

Küreselleşmenin ekonomik yönünden ziyade siyasi ve politik yönü daha önceleri uluslararası ilişkilerde kullanılmaktaydı. Küreselleşme kavramı 1970’li yıllarla

birlikte uluslararası siyasi literatüre girmiş ve bu tarihten sonra dünya sisteminin sadece devletlerden ve devletlerin kendi aralarındaki ilişkileri yeniden yapılandırmak amacıyla oluşturdukları kurumlardan ibaret olmadığı fikri, içlerinde devletleri, uluslararası kuruluşları ve işletmeleri barındıran global bir yapıyı meydana getirmiştir (Hasanoğlu, 2002:175). Böylece küreselleşme belli disiplinlerin kapsamından çıkarak disiplinler arası bir nitelik kazanmıştır. Günümüzde küreselleşme yaşamın hemen her alanında etkileri olan belirleyici bir olgu niteliği taşımaktadır (Göküş, 2010: 203).

Küreselleşme sadece devlet ve sınırlarını etkilemekle kalmamış, toplumsal, siyasal, ekonomik, teknolojik, yönetsel ve kültürel alanlarda da etkisini göstermiştir. Toplumsal değişimin temelini oluşturan küresel değişim dinamikleri karmaşık ve çok boyutlu bir yapıyı oluşturmaktadır. Söz konusu dinamikler dünyayı etkilemekte ve düşüncelerde, inançlarda, değer yargılarında, geleneklerde ve kurumsal yapılarda yol açtıkları devrimlerle toplumların sosyo-ekonomik yapılarının yanı sıra kültürel yapılarının temelinde de değişim ve dönüşümlere sebep olmaktadır (Saran, 2005:37).

Her alana yeniden şekil verme, mevcut biçime katkıda bulunma, bazı sınırları yeniden çizme gibi farklı açılardan etkide bulunan bu olgu, doğal olarak kamu hizmeti kavramına da büyük etkilerde bulunmuştur (Göküş, 2010: 203). Küreselleşme devlet üzerinde, devletin kendi yükselişine engel olan özelliklerinden ayıran bir kurala sahiptir (Kartal, 2016:308). Ancak küreselleşme, devletin asıl rolünü ve ulusal egemenliğini sorgulaması nedeniyle devlet kimliğini de tehdit etmeye başlamıştır. Bu durumda devletler kendi ulusal politikalarını üretme yeteneğinden, bölgesel ve uluslararası örgütlerin lehine vazgeçmek durumunda kalmıştır (Farazmand, 2001:260). Böyle bir ortamda kamu hizmetlerinin belirlenmesinde ön plana çıkan toplumsal fayda görmezden gelinmektedir. Bu nedenle devletler, kamusal hizmetleri ne kadar ve nasıl üreteceğine ve bunun

finansmanını nasıl tedarik edeceğine özgür bir şekilde karar verememektedir (Göküş, 2010:204).

Küreselleşme, kamu hizmetlerinin gerek niteliğini gerekse de yürütülmesindeki finans sağlayıcılarını değiştirmiştir. Bu hizmetler genel olarak 21. yüzyıla kadar devlet tarafından yürütülmekteydi. Ancak kamu hizmetlerinin bir kısmı piyasa ekonomisi ile yerine getirilirken, bir kısmı da özel sektör tarafından yerine getirilmiştir (Altın, 2019:74). Bu durum özel kesimin mal ve hizmet üretiminde, kamu sektöründen daha etkin olduğu fikrinin benimsenmesini sağlamıştır (Göküş, 2010:204). Bu bağlamda serbest piyasaya olan ilgi, kamuda rekabeti artırmış olup, kamu hizmetinde rasyonel tüketici tercihlerinin vurgulanmasına yol açmıştır (Ener ve Demircan, 2008:70).

Küreselleşme sürecinde gelişen bilgi ve iletişim teknolojisi, kamu yönetiminin toplumsal sorumluluk bilincini hızlı bir biçimde geliştirmiştir. Bu durum vatandaşların kendilerine sunulan kamusal hizmetler konusunda bilgi sahibi yapmış ve yönetimde artan oranda verimli, etkin ve kaliteli kamu hizmeti talebinde bulunmalarını sağlamıştır (Altın, 2019:71).

I.6.3. Yerelleşme

Küreselleşme süreciyle birlikte en az küreselleşme kadar etkin olan ve aynı zamanda kişi, anlayış ve kurumları değiştirebilmesiyle küreselleşmenin tamamlayıcı konumuna gelen diğer bir eğilim yerelleşmedir (Sobacı, 2007:226-227). Yerelleşme kavramı, diğer bir adıyla desantralizasyon, devletin otoritesinin ve kaynaklarının büyük oranda yerel yönetimlere bırakılmak suretiyle yerel yönetimlerin güçlü kılınması olarak tanımlanmaktadır. Yerelleşme, küreselleşme süreciyle kuvvet kazanmış olsa da kavram olarak, Birleşmiş Milletler (BM) tarafından 1992 yılında Rio'da gerçekleştirilen BM Çevre

ve Kalkınma Konferansı'yla yaygınlaşmış ve bir hedef haline gelmiştir (Kaya ve Atalay, 2020:56). Ancak yerelleşme kavramının vasıfları zamanla değişmiş ve genişlemiştir.

Yerelleşme eğilimi, yerel yönetimlerin kuvvetlendirilmesinden ziyade, yerel sivil toplum kuruluşlarının etkinliğinin artırılması, yerel basına destek çıkılması, yerel girişimcilerin önünün açılması, yerelde bulunan halkın daha aktif bir şekilde yönetime katılmasının sağlanması, yerelde bulunan merkezî idarenin taşra örgüt birimlerinden yerel yönetimlere yetki aktarılması ve yerel yönetim birimlerinin güçlendirilip yaygınlaştırılmasını sağlamaktadır (Sobacı, 2007:226-227).

Yerelleşme anlayışına göre devlete ait olan güç ve yetkilerin tümünün merkezde toplanmaması gerektiği öne sürülmektedir. Bu anlayıştan hareketle merkezde biriken birtakım görev, yetki ve fonksiyonların yerel yönetimlere bırakılmasının gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Böylece merkezîyetçi ve vesayetçi devlet anlayışından, adem-i merkezîyetçi ve özerk devlet anlayışına geçiş sağlanmış olacaktır (Altın, 2019:78). Bu yetkilerin üst kademedeki hükümet yapısından alt kademedeki birimlere dağıtılması, kamusal işlemlere yönelik yetki ve sorumlulukların merkez ve ona bağlı yarı özerk kuruluşlara, sivil toplum kuruluşlarına veya özel sektöre transferi olarak gösterilmektedir (Özmüş, 2005:2).

Yerelleşme kavramına genel olarak demokratikleşme, karar alma süreçlerinin halka yakınlaştırılması, katılımcılık, kültürel çoğulluk gibi gerekçeler ile vurgu yapılmaktadır (Atay ve Acar, 2012)

Yerelleşme kavramının yanında “*subsidiarite*”, yani yerellik ilkesi büyük bir önem arz etmektedir. Yerellik ilkesi, klasik yerelleşmeden farklılık göstermektedir. Klasik anlamda kullanılan yerelleşme terimi, ulus devlet içindeki merkezî idareden yerel yönetimlere görev, yetki ve kaynak transferini ifade ederken; küreselleşme süreciyle

birlikte yeni yerelleşme, merkezî idarenin elinde toplanan karar verme, planlama, kaynak yaratma gibi yetkilerin yalnızca yerel yönetimlere değil, taşra teşkilatlarına, yarı özerk kurumlara, gönüllü kurumlar olan vakıflar ile derneklere, meslek teşkilatlarına ve şirketlere aktarılması anlamına gelmektedir (Öztürk, 2019:138). Böylece kalkınma hızlanmakta, yoksulluk azalmakta ve demokrasi güçlü kılınmaktadır (Özer, 2006:243). Yerelleşmenin amacı, devlet ve vatandaş ilişkilerinin değişim sürecinde vatandaşın arzularının yansıtılarak katılımcılığın etkinleştirilmesi, hesap verebilirliğin gerçekleştirilmesi ve şeffaflığın artırılmasıdır (Özer, 2006:243).

Yerelleşme eğilimleriyle birlikte yönetim kavramı yerel yönetimler içinde söz konusu haline gelmektedir. Bu bağlamda yerel yönetim kavramı ön plana çıkmakta ve yerel yönetimleri, yönetim modelinde üzerinde durulması gereken bir nokta haline getirmektedir (Sobacı, 2007:227). Böylece yerel yönetimlerin kendilerini ulus devletin oluşturucu bir parçası olarak algıladıkları bir anlayıştan, küresel ölçekte gezinen sermayeyi kendi birimlerine çekmek için projeler geliştiren bir yerellik anlayışına geçiş, ulus devletin içinde belirlenen bir yerellikten daha özerk bir yerellik anlayışına doğru kayma (Sobacı, 2007.227), yerel yönetim örgütleri ve işleyişinin yeniden gözden geçirilerek esas çıkış noktasının işletme mantığı ve amacına yönelik somutlaştırılması, böylece kamu hizmeti tanımının ciddi bir içerik değişikliğine uğraması (Aksoy, 1998:12), yerel yönetimden yerel yönetime geçiş olarak gösterilen sürecin belirtileri olarak kabul edilebilir.

I.6.4. Yönetişim

Yönetişim kelimesinin temeli, Orta Çağ Avrupa'sına dayanmaktadır. Eski İngilizce ve Fransızca dillerinde 'hükümet' veya 'egemenlik' anlamında kullanılan kelime, 15. yüzyıla kadar uzanmaktadır. Bu dönemde İngilizce '*governance*', Fransızca '*gouverner*' olarak kullanılan kavram, söz konusu dönemde felsefi yaklaşımlar kapsamında, hükümeti

sivil toplum ile uzlaştırmaya veya uyumlaştırmaya çalışan bir anlayışı ifade etmektedir (Bozkuş, 2009:44). Bahse konu kavram, sosyal bilimlerde yaygın bir şekilde kullanılmasına rağmen yönetim ifadesinin üzerinde uzlaşmaya varılan tek bir tanımlı bulunmamaktadır. Bu durum ise kavramın hukuktan siyasete, kamu yönetiminden işletmeye ve uluslararası ilişkilere kadar birçok alanda kullanılması ve lokal, ulusal ve küresel ölçeklerde uygulama alanı bulmasından kaynaklanmaktadır (Özer ve diğ., 2019:154-155).

Yönetim kavramı ilk defa 1989 yılında Dünya Bankası tarafından Afrika için hazırlanan “*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*” adlı raporda kullanılmıştır (Göküş, 2010:208). Dünya Bankası tarafından 1992 yılında yayımlanan raporda, ekonomik gelişme ve dünya standartların yakalanması açısından önemli olarak görülen iyi yönetim özellikleri ortaya atılmıştır. Bu yeni terim uluslararası alanda giderek önemini artırmış olup, 1992 yılında Brezilya’nın Rio şehrinde düzenlenen dünya zirvesindeki BM Çevre Kalkınma Konferansı’nda *Yerel Gündem 21* çerçevesinde, 1996 yılında ise İstanbul’da gerçekleştirilen HABİTAT 2’de mahalli idarelerle ilgili çalışmalarda kullanılmıştır (Aydınlı ve Memiş, 2015:121).

1990’lı yıllardan sonra kamu yönetiminin gelişimi için ortaya atılan teori ve yaklaşımlar, devletin bir işletme gibi görülmesi gerektiği fikrini esas alan yaklaşımlardır. Özellikle son yıllarda uluslararası kuruluşların, ulus devletlerin karar ve uygulamaları üzerinde etki göstermeye başlamaları ve çok uluslu şirketlerin çıkarları bakımından, ulus devletleri bir engel olarak görmesi devletin zayıflamasına neden olmuştur. Bu gelişmelerin kamu yönetimine olan etkisi ‘yönetim teorisi’nin gelişimi olarak kendini göstermiştir. Bu anlayışın temelini ise küreselleşme, yerelleşme ve özelleştirme oluşturmaktadır (Kalfa, 2011:410)

Küreselleşmenin etkisiyle ortaya çıkan ve yönetim anlayışında yeni bir paradigmayı yansıtan yönetim (Kaya ve Atalay, 2020:55) 1990'lı yıllarla birlikte temel olarak devletin toplumsal ve ekonomik alanda değişim ve dönüşüm yaşamıyla birlikte ilgi çekmeye başlamıştır. Bu anlayış, devletin ekonomiye daha az müdahale etmesinin ve özel kesimi desteklemesinin gerekliliğini ortaya koymaktadır (Kaya ve Atalay, 2020:55). Dolayısıyla piyasa ekonomisi anlayışının tüm dünyayı etkisi altına aldığı kapitalist küreselleşme ile piyasanın devlete karşı zafer kazanması, klasik kamu yönetimi yerine piyasa anlayışına dayanan ve bir işletme fikri kapsamında yönetilmesini öneren yeni kamu işletmeciliği anlayışının kamu yönetimi alanına yansımaları sağlamıştır (Güzelsarı, 2003:21).

Yönetişim kavramının birçok tanımı yapılmaktadır. Dünya Bankası yönetim kavramını, 'ülkenin ekonomik ve sosyal varlıklarının yönetiminde otoritenin kullanım şekli (Dünya Bankası, 2021)' olarak tanımlarken yönetişimin üç özelliğine; siyasal rejim biçimine, kalkınma amacı doğrultusunda kullanılan sosyal ve ekonomik kaynakların yönetiminde yetki kullanma sürecinin niteliğine ve hükümetlerin politika geliştirmedeki kapasitelerine vurgu yapmaktadır (Palabıyık, 2004:2).

BM Kalkınma Programı (UNDP) yönetim kavramını, ülke sorunlarının yönetiminde politik, ekonomik ve yönetsel otoritenin kullanımını olarak tanımlamaktadır. Program aynı zamanda yönetişimin kompleks mekanizmaları, süreçleri, ilişkileri ve kurumları gerektirdiğini belirtmektedir. Ayrıca bu kurum ve süreçler aracılığıyla vatandaşlar ve toplumsal gruplar çıkarlarını korumakla birlikte yasal haklarını kullanmaktadırlar (Sobacı, 2007:221).

Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü (OECD) yönetim kavramını, 'bireyler, kurumlar, kamu ve özel sektör unsurlarının ortak işleri birlikte yönetme

biçimlerinin toplamı' şeklinde tanımlamaktadır. OECD, yönetişimi, çatışan ya da farklı çıkarların uyum ve işbirliği sağlanarak harekete geçirilmesiyle işleyen bir süreç olarak görmektedir. OECD'nin yönetim tanımı, bunlar arasındaki uyumu sağlamakla yükümlü formel kurum ve rejimleri kapsadığı gibi, insanların ya da kurumların uzlaşmaları veya bunun kendi çıkarına olduğuna ikna olmaları üzerine kurulmuş informal düzenlemeleri de kapsamaktadır (Bozkuş, 2009:39).

Diğer bir tanım ise yönetişimi; tek öznel, tek boyutlu, merkeziyetçi, hiyerarşik bir düzen içinde kararların alındığı ve yürütmenin gerçekleştiği klasik yapı yerine çok yönlü, yerelleşme ağırlıklı ve toplumsal aktörlerin katılımının gerçekleştiği daha elastik bir yapı şeklinde açıklamaktadır (Kaya ve Atalay, 2020:55).

Literatürdeki tüm bu tanımların ortak noktasının, kamu ve özel sektör arasındaki sınırlamaların genel olarak kalktığı ya da çok etkisiz ve belirsizleştiği durumlarda yeni yönetim biçimlerinin geliştirilmesi olduğu hususuna dikkat çekilmektedir. Yönetişim terimi, kamu sektörü içinde ya da özel sektörle karşılıklı etkileşim süreci neticesinde sorunlara ilişkin çözüm mekanizmalarının oluşturulup çalıştırılmasına dayanmaktadır. Kısaca yönetim, idarenin daha iyi bir şekilde yönetimi anlamında yeni kamu işletmeciliğine atıfta bulunmaktadır (Palabıyık, 2004:3).

Yönetişim kavramı sistemselsel, siyasal ve yönetimsel olmak üzere üç boyutta ele alınmaktadır (Göymen, 2000:6). Sistemselsel boyutta yönetim, siyasal iktidarın kurumsallığını ve klasik yapısını belirten ve böylece hükümet kavramından daha geniş bir alanı kapsamaktadır (Arslaner ve Karaca, 2017:132). Sisteme göre devlette toplanan kuvvet ve yetkiler sivil toplum kuruluşları, yerel yönetimler ve özel sektör gibi oyunculara dağıtılmaktadır (Sobacı, 2007:223). İkinci boyutu oluşturan siyasal yönetim, yalnız devlet meşruiyetinin ve şeklen demokratik yönetimin yanı sıra, yurttaşların gereken her

alandaki ve biçimde siyasal karar alma sürecine katılımını ifade etmektedir (Göymen, 2000:7). Yönetimsel yönetimle kastedilen ise kamu hizmetlerinin üretilmesinde ve yürütülmesinde etkin, verimli, şeffaf, bağımsız ve aynı zamanda denetlenebilen bir değişim alanı yaratılmasıdır. Dolayısıyla yönetim yaklaşımı ile kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını kapsayan ve bunlar arasındaki iletişim ve etkileşimi ifade eden kompleks bir yapıyı belirtmektedir (Sobacı, 2007:223). Yönetim teorisinin, merkezî ve yerel yönetim kuruluşlarının yanı sıra sivil toplum kuruluşları, özel girişimciler ve kâr amacı taşımayan kuruluşlar gibi geniş bir aktör yelpazesine sahip olması, bu aktörlerin de yönetim alanına dahil olmasını sağlamaktadır (Eryılmaz, 2008:27).

Kamu yönetiminin paradigma değişimine elverişli bir şekilde ortaya çıkan yönetim modelinin birbirini tamamlayan sekiz adet ilkesi bulunmaktadır. Bunlar; şeffaflık, etkinlik, eşitlik, hesap verebilirlik, katılımcılık, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü ve stratejik vizyondur. İyi yönetim, bu ilkelerin gerektirdiği şekilde yönetmeyi öngörmektedir (Ateş ve Kırılmaz, 2010:233). Böylece yönetim, toplumsal aktörlerin kendilerini düzeltecekleri bir biçimde olanakları ve sınırlılıkları ortaya koymakta ve toplumsal çıkarların dengelenmesini sağlamaktadır (Özer, 2006:66).

I.7. Klasik Kamu Yönetiminden Yeni Kamu İşletmeciliğine

Dünyayı etkisi altına alan globalleşme birçok değişimi de beraberinde getirmiştir. Globalleşme devletin yeniden tanımlanmasını ve bu alanda sistematik değişimlerin yaşanmasını sağlamıştır (Özer, 2006:229). Kamu yönetimi sisteminde yaşanan değişimler farklı dinamikler çevresinde gelişmiştir. Bu dinamikler sanayi devrimi ile birlikte güç kazanmış olan sanayi toplumundan bilgi ve bilişim toplumuna, modern anlayıştan postmodern anlayışa doğru yaşanan paradigma değişimi, dünyayı etkisini altına alan küreselleşme ve küreselleşmenin getirdiği yeni sistem (Demir ve Yavaş, 2015:102) ile

birlikte klasik kamu anlayışının bürokratik paradigması üzerine inşa edilen otoriter yapı, idari sorumluluklar ve hiyerarşik düzen (Öztürk, 2016:19) ile bürokrasi sistemindeki yetersizlikler kamu yönetiminde değişimin gerekliliğini ortaya koymuştur (Eşki, 2009:492). Ayrıca klasik yönetim anlayışının belirlediği örgüt şekli ve kamu yönetimi yaklaşımı birçok ülkeden beklenebilecek temel ihtiyaçları karşılayamamıştır. Bununla birlikte klasik kamu yönetiminin temel ihtiyaçları gidermekte yetersiz kalması ve refah devleti anlayışı altında her alanda gelişme gösteren ve yayılan, buna rağmen talepleri karşılamaktan aciz olan bir kamu sektörünün meydana getirmiştir. Dolayısıyla klasik yönetiminin meydana getirdiği tüm sonuçlar, kamu mal ve hizmetlerinin üretimi ve dağıtımı için esasların yeniden belirlenmesi konusunda tüm dünyanın yeni arayışlar içine girmesine sebep olmuştur (Boztepe, 2018:193). Böylece klasik kamu yönetimi yaklaşımı yerini, kendi eleştirisi olan yeni kamu işletmeciliği anlayışına bırakmıştır. Bu yeni yönetim anlayışı, devletin toplum içindeki varlığının yanı sıra vatandaşın hükümet ve bürokrasi ile olan ilişkilerine yeniden şekil verme amacı taşımaktadır (Demirbilek, 2019:7).

Küreselleşmenin getirdiği yeni anlayış sistematik bir değişimin yaşanmasına ve devletin yeniden tanımlanmasına sebep olmuştur. Sosyal, ekonomik ve politik durumlara ve olgulara bağlı olarak gerçekleşen evrimleşme ve bunlara uyum sağlama çabası kamusal alanda da dönüşümlere sebep olmuştur (Lacovino vd., 2015:61). Böylece yeni kamu işletmeciliği paradigması, devletlerin ve toplumların temel ihtiyaçlarına göre doğmuş ve şekil almıştır.

1940'lı yıllardan itibaren piyasadaki başarısızlıklar, refah devleti teorisindeki serbest piyasa, uluslararası serbest ticaret, iş bölümü, Adam Smith'in görünmez el mekanizmasının işlemesi (Barry, 2018:383) ve refah devleti teorisi kapsamının geniş bir alana yayılması, eğitim, sağlık ve emeklilik gibi imkanların artırılması ve hizmetlerin

kamulaştırılması, ekonomik nitelikteki endüstrilerin devletleştirilmesi kamu yönetiminin genişlemesine yol açmıştır (Al, 2008:34). 1970'li yıllarda patlak veren ekonomik kriz ve sosyal devlet düşüncesini sorgulayan liberalizm, devletin mevcut rolünü tartışma konusu haline getirmiştir. Toplumsal gereksinimlerin artması kamu harcamalarını da artırmıştır. Bu durum refah devletini ekonomik bir bunalımın içine sokmuştur. Dolayısıyla devletler yaşanan bu gelişmeler kapsamında, devletin daraltılması fikrini öne sürmüşlerdir. Böylelikle devletin küçültülmesi hadisesi kamu harcamalarının ve istihdamın azaltılması ile başlamış olup, özelleştirmeye birlikte devlet müdahalesinin azaltılması ya da tamamen ortadan kaldırılması ve kamu hizmetlerinin üretim ve dağıtımında etkinlik sağlanması uygulamaları ile devam etmiştir. (Karcı, 2008:43-44).

Bu bağlamda siyaset ve yönetim ikiliğine dayanan klasik kamu yönetimi anlayışına işletmecilik anlayışının müşteri odaklılık, sonuç için yönetim, dış kaynak kullanımı, performans yönetimi ve kamu girişimciliği gibi öğelerinin transfer edilmesiyle birlikte yeni bir yönetim biçimi olan yeni kamu işletmeciliği ortaya çıkmıştır (Serez Arslan, 2016:4). Yeni kamu işletmeciliğine yönelik ilginin artması, özellikle 1980'li yılların ilk zamanlarında İngiltere'de Margaret Thatcher, ABD'de Ronald Reagan ve Avustralya'da Robert Bob Hawke gibi sağ eğilimli hükümetlerle güçlü bir şekilde ilişkilidir (Jonnes ve Ketll, 2003:2). Bu üç hükümet deregülasyonlarla devlet faaliyetlerini özel sektöre bırakmışlardır. Akabinde İtalya, Yeni Zelanda ve Hollanda gibi birçok ülkede kamu sektörü, yeni kamu işletmeciliği çerçevesinde yeniden biçim kazanmıştır (Hergüner, 2015:75). Bu ülkelerin başarıları ve yeni kamu işletmeciliğinin idari değişimleri, OECD ülkeleri (Gruening, 2001:2) ve tüm dünya ülkelerini etkisi altına alarak yeni bir model sunmuştur (Hergüner, 2019:93).

Kenneth Kraemer ve James Perry'nin 1983 yılında yayımladıkları “Kamu Yönetimi: Kamu ve Özel Yaklaşımlar” adlı kitapta kamu işletmeciliği akımının doğuşu görülmüş olup, bu yeni anlayışın temel amaç ve özellikleri dört madde ile açıklanmıştır (Alkan, 2018:801). Birinci madde, kamu örgütlerinin aldıkları görevleri gerçekleştirmeleri için faaliyet yollarını ve biçimlerini anlamak ve geliştirmek; ikincisi, bunları yaparken yürütme nüfuzunu ve bunun kapsamalarını temel analiz birimi olarak ele almak; üçüncüsü, kamu yönetiminde daha etkin yöneticiler yetiştirmek için etkili araç ve teknikleri geliştirmek ve son olarak ise yöntemsel olarak örgütler arası karşılaştırma teknikleri üzerinde durmaktır (Üstüner, 2000:16). Yeni kamu işletmeciliği (YKİ) kavramı ilk kez İngiliz bilim insanı Christopher Hood tarafından “*A Public Management for All Seasons*” adlı makalesinde kullanılmıştır. Ancak bu kavramsallaşmanın ifade ettiği yönetim anlayışının gündemdeki varlığı, yeniden yapılandırma adı verilen uygulamalarla daha öncelere dayanmaktadır. Bu sebeple yeni kamu işletmeciliği sadece kavramsal ve teorik bir açıdan değil, uygulamaya yönelik bir anlayış ve model olarak etkinlik alanını genişletmiştir (Karcı, 2008:45).

Literatürde YKİ “yeni kamu yaklaşımı”, “kamu işletmeciliği”, “girişimci hükümet anlayışı” ve “yönetimin yeniden keşfi” gibi isimlerle adlandırılmaktadır (Su, 2017: 17-18). Bu çalışmada ise yeni kamu işletmeciliği kavramı tercih edilmiştir.

YKİ iki ana fikir çerçevesinde birleşmektedir (Hood, 1991:5). Bunlardan ilki, ekonomik bir analize dayanan yeni kuramcı iktisat kuramıdır (Apan, 2008:59). Bu düşünce kamu sektöründeki rekabete, rekabet sürecindeki kaynağa (Eren, 2003:87), kullanıcı tercihlerine, açıklığa, şeffaflığa ve motivasyona vurgu yapmaktadır. İkincisi ise özel sektörün iktisadi yönetim modelinin kamu sektörüne uygulanması olan işletmecilik anlayışı ve buna bağlı olan Neo-Taylorizmdir (Apan, 2008:59). Bu anlayışın kamusal alana

enjekte edilmesi geleneksel yönetim anlayışından farklılaşmasına sebep olmuştur. Kamu işletmeciliği anlayışında vatandaş kavramından müşteri kavramına doğru bir geçiş söz konusudur. Esnek üretim ve uzmanlık alanı artmış ve bağımsız birimler önem kazanmıştır. Böylece israfın önlenmesi amaçlanmış olup, rekabete dayalı hizmet sunum ilkeleri benimsenmiştir. Devlet daraltılmalı ve bir girişimci mantığıyla hareket etmelidir (Arslan, 2010:33). Böylece kamu sektörünün daha etkin ve verimli çalışması temellendirilmiştir. (Yaman, 2019: 5).

Hood'a göre YKİ anlayışı, kamu alanında uzmanlaşmış bir yöneticilik düşüncesi, performans kriterlerine gerektiği şekilde vurgu yapılması, girdilerden çok çıktılara odaklanma, kamu sektöründe rekabetin daha büyük bir biçimde gerçekleştirilmesi, kamu sektöründe özel yönetim şekillerinin uygulanması ve kaynakların kullanılmasında disiplinin uygulanmasıdır (1991:4-5). Böylece kamu yönetiminde verimlilikle ilgili problemlerin çözülmesi ve kaynakların yeni yöntem ve tekniklerle etkin bir biçimde değerlendirilebilmesi, serbest piyasa koşullarıyla buluşmasıyla ve prosedürlere olan itaatın arka plana atılarak sonuç odaklılık ve rekabet edebilirlik ilkelerinin benimsenmesiyle mümkün olacaktır (Tuncer ve Usta, 2013:187).

YKİ'de kamu hizmeti örgüt yapısının girişimci bir liderliğe odaklanması, kamu hizmetlerinin farklı ve uzmanlaşmış departmanlara ayrılması, kamu hizmetlerin üretilmesi ve dağıtılmasında özel sektör teknik ve imkanlarının kullanılması, hiyerarşik yapıların yerine yeniden yapılandırılmış yapıların tercih edilmesi, kamu kaynaklarının üretilmesi ve sunulmasında vatandaşa en yakın birimler tarafından gerçekleştirilmesi, hizmetlerde genel olarak etkinliğe, verimliğe ve kaliteye odaklanması gibi özellikler aslında kamu yönetiminin, yönetimden işletmecilik anlayışına doğru geçiş yaptığına işaret etmektedir.

Ekonomide ve yönetimde gerçekleştirilen reformlar devletin küçülmesine sebep olurken, sivil toplumun gücü giderek artmıştır (Uysal, 2020:122).

Kamu yönetimi farklı ideoloji ve anlayışların baskısı altında şekillenmiş olup, bunlardan en önemlisi yeni sağ ideolojisi ve kamu tercihi teorisi olmuştur. Yeni sağ ideolojisi, devlet ve siyaset anlayışındaki kapitalizmin gerilemeye başlamasıyla 1970'ten sonra ortaya çıkmış, hem akademik alanda hem de kapitalizmin etkisinde olan ulus-devletlerin uygulayacakları plan ve politikaların tayin edilmesinde önemli bir role sahip olmuştur (Çolak ve Şener, 2015:399). Başlangıçta Amerika ve İngiltere'de yürürlüğe konulan muhafazakârlık ilkeleri kamu yönetimi alanında ciddi bir yayılımın yaşanmasını sağlamıştır (Özer, 2012:7).

Yeni sağ ideolojisinin geliştirdiği politikalar, serbest piyasa ve rekabeti en iyi yol haline getirirken, yurttaşları bir müşteri olarak görmüş olup, hizmetin etkin, ekonomik ve verimli bir biçimde sunulmasını hedeflemiştir (Yıldırım, 2011:191). Yeni sağ ideolojisi, sosyal refah devleti ile rekabet gücüne ehil çoğulcu sektörlerin yer değiştirmesi gerektiğini savunmuştur. Kamu kesimi tarafından üretilmekte ve sunulmakta olan bazı hizmetlerin rekabet içerisinde piyasalara açılması düşüncesi, özelleştirme programlarının uygulamaya konulması gerekliliğini beraberinde getirmiştir (Özer, 2012:7). Yeni sağ ideolojisine göre kamu yönetimi, kaynaklarını doğası gereği verimsiz ve etkin olmayacak bir şekilde kullanmaktadır. Buna karşın özel kesim ise serbest piyasa şartlarında kaynaklarını verimli, rasyonel, etkin ve ekonomik bir şekilde kullanmaktadır. Bu durumda verimsiz bir biçimde çalışacak olan kamu yönetiminin faaliyet alanının küçültmesi ve daraltılması gerekmektedir. Böylece küçültülen ve daraltılan kamusal alanın, özel sektörün yönetim anlayışına göre yeni bir dönüşüm geçirmesi öngörülmektedir (Küp, 2012:40).

YKİ her ne kadar kamu yönetiminde yeni anlayışlar getirmiş olsa da zamanla eleştirileri üzerine çekmiştir. Eleştirilen ilk nokta ise ‘yeni’ kavramıdır. Eleştiriler görüş özellikle yeni sıfatını eleştirir. Çünkü YKİ ile ilgili kullanılan kamu hizmeti alt yapısı hali hazırda mevcuttur ve YKİ yalnızca belli noktalarda güncellemeler yapmıştır. Dolayısıyla Yeni kavramının bu anlayışa sadece meşruluk kazandırılması için kullanıldığı belirtilmiştir. Diğer bir eleştiri ise bu anlayışın demokratik değerlerle bağdaşmadığıdır (Kurt ve Uğurlu, 2007:88). Yani YKİ’nin özel menfaatlere, partiye veya halka kendini vakfettiği tezidir. Bu eleştiriye göre YKİ anlayışı, yönetsel bir üst sınıfa hizmet etmektedir (Demirel, 2005:129). Bir başka eleştiri ise minimal devlet anlayışının ortaya çıkardığı olumsuzluklar ve YKİ uygulamalarında ortaya çıkan sorunları neden-sonuç ilişkisi içerisinde ele almakta olup, böylece parçalanmış devletlerin, mikro milliyetçilikte ortaya çıkan çatışmaların, işsizliğin, gittikçe artan sosyal ve çevresel sorunlar ile olumsuzlukların ve tüm bu olumsuzluklar karşısında kamu yönetiminin oluşturduğu bir sistemin ortaya çıkmasıdır (Canpolat ve Cangir, 2010:31). Bir diğer görüş ise özel sektöre ait teknolojinin ve becerilerin kamu kesiminde kullanılması ile bunların örgütsel davranış ve çalışanlar üzerinde sosyo-psikolojik olumsuzlukların göz önünde bulundurulmadan uygulandığı belirtilmektedir. Neo Taylorizm olarak da kavramsallaştırabilen bu eleştirilere göre Taylor’un bir işi yaparken “en iyi tek yol” olarak isimlendirdiği anlayışında Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışında halen devam ettiği savunulmaktadır (Karataş, 2020:541).

Küreselleşmenin doğurduğu YKİ anlayışı tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de büyük yankılar uyandırmıştır (Sarısu, 2013:11). Böylece Türkiye’yi 1980’li yıllardan itibaren etkisi altına alan yeni sağ ideolojisi ve yaşanan sosyal, ekonomik ve kültürel değişim ve dönüşümler hem kamu yönetimi alanında hem de siyasette büyük etkiler yaratmıştır. Özellikle kamu yönetiminin daha etkili ve verimli bir biçimde işlenmesi için

yeniden düzenleme çalışmaları idari reform kavramı ile özdeşleştirilmiştir (İrdem, 2017:7). Türkiye’de 2000 yılının ilk yıllarından itibaren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gibi YKİ anlayışına uygun birçok yasal düzenleme yapılmıştır (Tekin, 2017:105, Pekküçükşen ve diğ., 2017:5).

I.8. Yeni Kamu Hizmeti

Küreselleşmenin etkisiyle özellikle 1980’li yıllarda hem toplumsal alanda hem de devlet anlayışında büyük değişimler yaşanmıştır. Toplumdaki ilişkilerin artmasıyla politik, sosyal, kültürel ve ekonomik yapılarda da yenilikler meydana gelmiştir. Bu dönemde kamu yönetimi alanında yeni kavramlar ve arayışlar ortaya çıkmıştır. Kamu yönetiminde yeni arayışların başlamasıyla kamu hizmetinin üretiminde ve sunumunda da değişim ve dönüşümler kendisini göstermiştir. Küreselleşme olgusunun getirdiği yeni devlet anlayışı devletin doğrudan üretken kısmına sınırlamalar getirirken, düzenleyici ve koruyucu yönünü de yeniden tanımlamıştır. Bu süreçte düzenleyici ve koruyucu yönüyle milli savunma, yolsuzlukla mücadele ve çevrenin korunması gibi genel görevlerle birlikte piyasadaki aksaklıkları, adaletsizlikleri ve küreselleşme olgusunun getirdiği olumsuzlukları gidermek ve önlemek için gereken hukuki altyapının oluşturulması devletin görevleri arasında gösterilmiştir (Göküş, 2010:194). Ayrıca devlete teknolojik altyapı ve insan sermayesi oluşturma, piyasadaki sorunları giderme ve rekabeti artırma, sosyal politikalar ve uygulamalar geliştirme ve gelirin bölüştürülmesi gibi görevler yüklenmiştir. Devlete verilen bu yeni roller ve görevler, kamu yönetiminin ve kamu hizmetinin yapısı üzerinde değişimlerin yaşanmasına ön ayak olmuş ve böylece kamu hizmetlerinin YKİ anlayışı ile sunulmasına yardımcı olmuştur (Uysal, 2020:123).

YKH yaklaşımı, Denhardt’lar (J. V. Denhardt ve R. B. Denhardt) tarafından YKİ’nin serbest piyasa felsefesine yönelik farklı bir seçenek olarak geliştirilmiştir.

Denhardt'lar demokratik-siyasal teorinin, yönetim ve organizasyona yönelik farklı anlayış ve yaklaşımlardan beslendiğini belirtmektedir. Yeni kamu hizmeti anlayışı, kamusal yarar ve sivil toplum hakları düşüncesi temeline dayanan ve kamu kurumlarının vatandaşlara hizmet etmesi ve bu hizmetten fayda sağlayanlarla birlikte çalışılması üzerine odaklanan bir yaklaşımdır (Akyıldız, 2017:150).

Yeni kamu hizmeti farklı eleştiriler çerçevesinde şekillenmiştir. Bu eleştiriler Denhardt'lar tarafından, özellikle Frankfurt Okulu'ndan olan Habermas'ın modern kamu yönetimine eleştirisiyle başlamıştır. Yeni kamu yönetimi ve eski kamu yönetimi olarak iki ayrı döneme ayırdıkları kamu yönetiminin aslında işletme anlayışına daha yakın olduğunu, kendi anlayışını ve özgünlüğünü göstermede yetersiz olduğunu ve etkinlik, verimlilik, rasyonellik ve kârlılık gibi konular üzerinde durmanın politika ve yurttaşlık gibi alanlardan uzaklaştırdığını ve genel olarak teknik meselelerle alakadar olduğunu ifade etmektedirler. Böylece yeni kamu hizmeti anlayışı bu eleştirilerin odağında şekil almıştır (Kantarcıoğlu, 2016:43-44). Aynı zamanda YKH'nin teorik açıdan gelişmesiyle birlikte kamu yönetimi, pek çok kamu yöneticisinin yeni ve geliştirilmiş uygulamalarından da meydana gelmiştir (Denhardt ve Denhardt, 2000:552).

Kamu yönetiminde etkinlik ve eşitlik gibi kavramlarla birlikte sosyal adaleti öneren pozitivist söylemi reddeden, kapitalizm ve demokrasi çatışmasını odak haline getiren, kamu yönetiminin teoriyle olduğu kadar var olan sorunlarla da ilgilenmesini öneren, siyaset ve yönetim ikilemine karşı çıkan, katılım ve temsil ilkelerine gönderme yapan M.Fredicson, M. Harmon , J. Raws ve D. Waldo'nun fikirleri ile öncüğü yaptığı yeni kamu hareketi, Waldo'nun çalışmaları, Sheldon Wolin'nin çalışmaları, demokratik vatandaşlık teorisi, topluluk ve sivil toplum modelleri, örgütsel hümanizm ve söylem teorisi gibi yaklaşımlar YKH'nin temelini oluşturmuşlardır (Genç, 2010:150). Kısacası

YKH anlayışı demokratik yurttaşlık kuramları, topluluk ve sivil toplum modelleri, örgütsel insanlık, yeni kamu yönetimi ve postmodern kamu yönetimi olarak dört temel unsurdan beslenmektedir (Güler, 2005:3-4).

Demokratik vatandaş unsurunun açıklanması için öncelikle ‘demokrasi’ ve ‘vatandaşlık’ kavramlarının açıklanması gerekmektedir. Demokrasi kavramı “Halkın, halk tarafından, halk için yönetimi” olarak tanımlanmaktadır (Aksu, 2018:5950). Vatandaşlık kavramı ise bireyin temel hak ve yükümlüklerini, sorumluluklarını, ayrıcalıklarını ve özgürlüklerini ifade etmektedir (Akçakaya ve Aksakaloğlu, 2017:49). Dolayısıyla demokratik vatandaşlık kavramı, bireyin yasal hak ve sorumluluklarının iktidar tarafından güvence altına alınmasını ifade etmektedir. Demokrasi ile yönetilen ülkelerde vatandaşlar kamu politikalarının belirlenmesinde önemli bir yere sahiptirler. Çünkü demokratik ülkelerde iktidar, vatandaşın ne yapması gerektiğini söylemesinden ziyade vatandaşların ihtiyaç ve isteklerinin kamu hizmetlerine yansımaya yardım etmektedirler (Ayhan ve Önder, 2017:34). Kamu yararına hizmet ederek, toplumun değerlerini ve çıkarlarını gözeterek vatandaş katılımını desteklemektedir (Glaser ve diğ., 2002:106). Dolayısıyla demokratik vatandaşlık anlayışı çerçevesinde vatandaşların yönetsel alanda daha aktif bir durum sergilemeleri ve böylece vatandaşların kendi çıkarlarının ötesinde kamusal işlerle ilgili bilgi gerektiren daha kapsamlı ve uzun süreli bir anlayış ile kamu yararına odaklanmaları ve ilişkinlik duygusu kazanmaları amaçlanmaktadır (Genç, 2010:35).

Kamu hizmetinin beslendiği ikinci unsur sivil-toplum unsurudur. Denhardt'lara göre, YKH anlayışında hükümetin hayati bir rol üsteleneceği durumlardan birisi de sivil topluma destek olmaktır. Çünkü vatandaşların istek ve arzularına önem veren bir iktidar için sivil toplum kuruluşları amaca giden bir araçtır. Sivil toplum desteğiyle hem vatandaşların birbiriyle olan iletişim ve ilişkileri hem de hükümetle arasında olan ilişkileri

güçlenirken, vatandaşlar sivil toplum kuruluşları aracılığıyla kamu politikalarının belirlenmesinde önemli bir rol oynamaktadır (Ayhan ve Önder, 2017:35).

YKH modelinin diğer teorik bir unsuru ise örgütsel hümanizm ve yeni kamu yönetimi unsurudur. Bu unsura katkı sağlayan birtakım bilim insanları, YKY olarak isimlendirilen anlayışı içinde kamu yönetimi alanına hümanist örgütlerin oluşturulması konusunda önemli katkıları sağlamışlardır. Kamu yönetimi kuramı aslında kendi içinde bir bütünlük sağlamamakla birlikte, YKH'ye temel oluşturma bakımından önemli düşünce ve fikirler ortaya atılmıştır. Klasik kamu yönetiminin hiyerarşik yapısına ve bürokratik örgüt modeline yeni alternatif bir model aramak için bilim insanları örgütsel hümanizmi inceleme konusu yapmışlardır. Klasik kamu yönetiminin çalışanları nesneleştirdiği ve kendine yabancılaştırdığı iddia edilerek açık, şeffaf, güvenli ve gerçek bir iletişimle yeni bir yapının oluşturulması için çağrıda bulunulmuş, kamu idarecilerinin kamu politikalarının üretilmesinde daha etkili olması üzerine odaklanılmış ve kamusal değerler üzerinde tartışılmasının zorunluluğu savunulmuştur. Kamu yönetimi sadece performans ve verimlilikle ilgili değildir; aynı zamanda adalet ve eşitlik ile yasallık, hukukun üstünlüğü ve meşruiyetle de alakalıdır (Hustedt ve diğ. 2020:143). Dolayısıyla kamu sektörü alanında adil ve eşitlikçi çözümlerin ortaya konulması için herkese benzer ve aynı hizmetlerin üretilmesi yerine, gereksinim olanlara daha fazla hizmetin sunulması gerekliliği de yine bu anlayışın kamu sektörüne olan katkısı olarak değerlendirilmektedir (Ütük, 2015:54-55).

Son olarak YKH'nin dördüncü unsuru postmodernizm anlayışıdır. Bu anlayış, sosyal bilimlerin doğa bilimlerinde olduğu gibi pozitivist bir anlayışla kavranabileceğine karşı çıkmaktadır (Ayhan ve Önder, 2017:35). Dolayısıyla kamu yönetimi teorisyenleri bürokrasi ve pozitivism eleştirisine katılmış, yönetim ve organizasyon yönetimine ilişkin alternatif yaklaşımlar bulmaya çalışarak yeni bilgiler edinmeye yönelmişlerdir. Bu

eğilimler, bürokrasi ve toplumun eleştirel sentezleri için ciddi bir öneme sahiptir. Fakat kamu yönetiminin örgütlerini anlama konusunda postmodern düşünme ve özellikle söylem teorisi anlayışının kullanılması son dönemlerde önem kazanmıştır. Genel olarak postmodern teorisyenler bu alanda benzer sonuçlara odaklanmışlardır. Postmodern anlayışa göre biz insanlar birbirimize bağımlı durumdayız. Postmodern kamu yönetimi teorisyenleri geleneksel anlayışta halkın aktif bir şekilde katılım sağladığına şüpheyle yaklaşırken, bürokrasiyi tekrardan hayata döndürmek ve kamu yönetimi alanında meşruiyeti tekrardan tesis etmek için geliştirilmiş kamu söyleminin elzem olduğunu vurgulamaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2000:553). Dolayısıyla postmodern bakış açısıyla, kamu yönetimi anlayışı zemininde partilerin, vatandaşların ve yöneticilerin iletişim içinde olmaları gerekmektedir. Postmodern anlayışı benimseyen toplumlarda kamu yönetimi insan haklarına saygılı, demokratik temel işlevlerini yerine getirirken gayri meşru bir biçimde hareket etmeyen ve aşırı merkeziyetçiliği benimsemekten kopmuş, mümkün olduğunca yerelleşmeyi öncelmiştir. Postmodern kamu yönetimi yerinden yönetim sistemine sahip, bazı faaliyetlerini özel sektöre bırakmış yapıda olup, vatandaşın istek ve arzuları doğrultusunda politikaların belirlenip uygulanmaya çalışıldığı bir yapıdır (Genç, 2010:152).

Denhardt'lara göre vatandaşlık ve sivil toplum kuramcıları, postmodernist teorisyenler ve örgütsel hümanistler yeni bir kamu hizmeti anlayışının doğmasına yardımcı olmuşlardır. Çeşitli bakış açıları ve fikirler olsa da YKH'yi oluşturan disiplinlerin geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetiminin benzerlikleriyle de ilişkilendirildiği görülmektedir. Aynı zamanda YKH'nin kamu yönetiminde olanlar için önerilen birtakım özellikleri bulunmaktadır. Bu özellikler birbirlerini tamamlamakla birlikte birbirilerine yol göstermektedirler (2000:553). Bu özellikler aşağıda sıralanmaktadır.

1. Hizmet sunumuna ek olarak hizmetlere yönlendirme görevi. Bu yaklaşımda kamu çalışanları, vatandaşı yönlendirmek ve sorgulamak yerine vatandaşlarla birlikte hareket ederek onların çıkarları paylaşmasını desteklemektedir. Yönetim, birçok alanda farklı grup ve organizasyonlarla iletişime geçerek kararlarını vermektedir (Göküş, 2010:211-212).
2. YKH'de amaç üretim değil kamusal çikardır. Kamu yöneticileri, kamusal çikar düşüncesinin yayılmasına bütüncül bir anlayışla katkıda bulunmalıdır. Buradaki amaç, bireysel çikarlardan ziyade ortak çikarların ve sorumlulukların paylaşılmasıdır (Göküş, 2010:211-212).
3. YKH'nin diğere bir özelliğı de stratejik düşünmek ve demokratik bir şekilde davranmaktır. Politika ve programlar, kamu ihtiyaçlarının belirlenmesinde ve karşılanmasında ortak çikar ve işbirliğıyle daha rahat bir biçimde başarılabilir (Sezer, 2008:153).
4. Diğere önemli bir nokta ise hizmetin müşteriler için değil vatandaşlar için olmasıdır. Bireysel çaba ve çikarlardan ziyade değer ve inançların paylaşmasındaki ilişkiden oluşan kamusal çikar önemli bir yer tutar. Böylece memurlar sadece müşterilerin istek ve taleplerine cevap vermekle kalmaz, vatandaşlar arasındaki işbirliğı ve güveni de sağlamaya çalışır (Sezer, 2008:153).
5. YKH anlayışında sorumluluk ve hesap verebilirlik basit bir olgu değildir. Buradaki temel prensip, devlet memurlarının özel sektör çalışanlarından daha fazla duyarlı olmak suretiyle kanunlara, anayasaya, toplumsal değerlere ve menfaatlere, siyasi normlara, uzmanlaşmış standartlara ve vatandaşların menfaatine dikkat etmeleri gerektiğidir (Göküş, 2011:52).

6. YKH anlayışı sadece verimlilik olgusuna değil vatandaşa da saygı göstermektedir. Kamu kurum ve kuruluşları ve ağılar, insana saygı odaklı işbirliği ve ortak yönetici düşüncesi temelinde çalıştığında başarı sağlama şansı daha da artmaktadır (Bayrakçı ve Kahraman, 2017:302).

Müşteri odaklı işletmecilik anlayışının gelişmesiyle birlikte YKH anlayışı büyük bir ilerleme kaydetmiştir. Kamu yönetimi alanındaki kaynak savurganlığı ve piyasa temelli değerler yönetim alanında reform yapılması ihtiyacını doğurmuştur. Ancak kamu yönetimi kuramcılarının ortaya attıkları yeni kamu hizmeti anlayışı, YKİ'nin eksiklerine rağmen kamu yönetiminde yeni bir anlayış olarak ortaya çıkmıştır. YKH anlayışıyla birlikte kamu hizmetlerinde müşteri kavramı yerine vatandaş kavramının kullanıldığı ve global çıkarlardan ziyade kamu yararının önem kazandığı görülmektedir. Küreselleşme, kamu hizmetine belli yeniliklerle avantajlar getirirken dezavantajlar da getirmiştir ki, bu bağlamda küreselleşme ile gelen dezavantajların YKH anlayışıyla ortadan kaldırılması amaçlanmıştır (Bayrakçı ve Kahraman, 2017:302).

Klasik kamu yönetimi anlayışıyla birlikte yeni kamu işletmeciliği ve yeni kamu hizmeti anlayışı karşılaştırmalı olarak aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 1: Klasik Kamu Yönetimi, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yeni Kamu Hizmetinin Karşılaştırılması

	Klasik Kamu Yönetimi	Yeni Kamu İşletmeciliği	Yeni Kamu Hizmeti
Temel teorik ve epistemolojik dayanaklar	Siyasal teori, saf olan sosyal bilimler tarafından geliştirilmiş sosyal ve siyasi yorumlar	İktisadi teori, pozitivist sosyal bilime dayanan daha gelişmiş ilişki	Demokratik teori, yorumlayıcı, eleştirel, pozitif içeriği olan bilgiye farklı yaklaşım
İnsan davranışlarına hâkim olan mantık ve buna ilişkin modeller	Sinoptik yönetsel insan	Teknik ve iktisadi mantık, iktisadi insan	Stratejik ve çoklu mantık (siyasi, iktisadi ve örgütsel) çeşitli açılardan test edilmesi

Kamu yararı perspektifi	Politik olarak tanımlanmış olup, hukuksal olarak belirlenmiştir.	Kişisel çıkarların tamamını temsil etmektedir.	Paylaşılan değerler hakkındaki bir mutabakat sonucu oluşmuştur.
Kamu hizmetini uygulayanlarının sorumluluğu	Kamu hizmetlerini talep edenler ve tamamlayıcılarına karşı sorumludur.	Sorumluluk müşterilere karşıdır.	Sorumluluk vatandaşlara karşıdır.
İktidarın rolü	Dümen tutmak değil, kürek çekmek	Kürek çekmek değil, dümen tutmak; yani yönlendirmek	Hizmet sunmak, vatandaşlar ve toplum grupları arasında yararlı arabuluculuk etmek
Politik amaçların başarılmasındaki düzenekler	İktidar kuruluşları arabuluculuğu ile programları uygulamak	Özel ve kâr amacı taşımayan kurumlar aracılığıyla politika amaçlarının başarılması için teşvik edici yapılar ve mekanizmalar inşa etmek	Belirlenmiş ortak ihtiyaçların temin edilmesi için kamu yönetimi, kâr amacı taşımayan teşkilatlar ve özel kuruluşların ortaklığının oluşturulması
Hesap verebilirliğe yaklaşım	Hiyerarşik-idareciler, demokratik bir biçimde seçilmiş siyasi yöneticilere karşı sorumludur.	Piyasa kapsamlı-Bireysel çıkarların toplamı, geniş vatandaş ya da müşteri grupları tarafından istenen çıktılarının sonucudur	Kamu çalışanları hukuk, toplum değerleri, siyasi normlar ve vatandaş menfaatleri ile uğraşmak zorundadırlar.
Yönetmelik takdir yetkisi	İdari birimlere sınırlı takdir yetkisi verilmekte	Girişimci amaçların temin edilmesi için bağımsızlık	Takdir yetkisi zorunlu, fakat kısıtlanmış ve hesap verebilir.
Var olan örgütsel yapı	Bürokratik teşkilatlarda belirli bir otoritenin varlığı göze çarpmaktadır.	Kamu kurum ve kuruluşlarında öncelikli denetimin olduğu desantralize edilmiş kamu organizasyonları	İçerde ve dışarda liderliğin paylaşıldığı işbirliği yapıları
Kamu çalışanlarının ve liderlerin motivasyonunu sağlayan ana varsayımlar	Ücret, çıkar ve yerlerini koruma	İdeolojik açıdan hükümeti küçültmek	Kamu hizmetlerinin üretimi ve sunumunda topluma yardımcı olma arzusu

Kaynak: (J. V. Denhardt ve R. B. Denhardt, 2000:554)

YKH anlayışına göre demokratik bir toplumda demokratik değerler, yönetim sistemi dahilinde önemsenmesi gereken tanımlamalardır. Verimliliğin ve etkinliğin daha ayrıntılı bir anlayışla ele alınarak demokrasi, toplum ve kamu yararı açısından değerlendirilmesi gerekmektedir. Demokrasi ile ilişkili olan kamu hizmetini ortaya çıkarmak hesap verebilirliği genişletmekte ve vatandaşları gelebilecek tehlikelere karşı koruyabilmek için uzmanlık kazanmış bir değişim ve dönüşüme ihtiyaç duyulduğu, kurumsal değişimlere katılımının ve vatandaşlık olgusunun kuvvetlendirilmesinin gerekliliği odak noktası haline getirilmiştir. YKH anlayışı, kamu görevlilerinin müşteri yerine vatandaşa hizmet edecek bir şekilde teşkilatlanmasını belirtmiştir (Göküş, 2011:53). Tüm bu gelişmelerin sonucunda kamu yönetimi anlayışında demokratik anlayış hâkim olmuştur (Kurun, 2017:87). Bu açıklamalardan görüleceği üzere YKH anlayışı, geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına kıyasla en tutarlısıdır.

II. BÖLÜM: KAMU ÖZEL İŞ BİRLİĞİ MODELİ

II.1. Kamu Özel İş Birliği Kavram ve Anlamı

Kamu hizmetlerinde sunum yönündeki değişim kendini özel sektöre ilave ederek ya da özel sektör yöntemlerinden faydalanarak göstermiştir. Bu doğrultuda yapılan değişimlerden birisi de kamu özel arasında yapılan iş birliğidir (Uysal Şahin, 2014:65).

Kamu Özel İş Birliği (KÖİ) kavramı çatı bir kavram olmakla birlikte kavramın tanımlanmasında da herhangi bir birlik sağlanamamıştır. Bazı bilim insanları ve yazarlar KÖİ kavramını idarenin amaca ulaşmak için kullandığı birtakım araçlar şeklinde müdafaa ederken, bazıları ise bu kavramın sadece bir dil oyunu olduğunu belirtmişlerdir (Boz, 2013:282).

KÖİ kavramının tanımında bir birlik sağlanamaması, esasen birçok ülkeye ait farklı sektörlerdeki ve bazı hukuki yapılardaki uygulamalarının rahat bir şekilde bu kavrama dâhil edilmesinden ve kamu özel iş birliği modelinin bünyesinde birçok alanı barındırmasından kaynaklanmaktadır. Söz konusu kavramın sözleşme yoluyla özelleştirme yöntemine bakıldığında temelinde yeni kamu yönetimin işletmecilik anlayışının yattığı görülmekte olup; proje yönetimi bakımından bir risk paylaşımı modeli, projelere finans sağlaması açısından yeni bir finansman şekli, ihale uygulamaları açısından farklı ve yeni bir ihale tekniği ve kamu maliyesi bakımından bütçe dışında kalan uzun süreçli bir finansman kaynağı olarak gösterilmektedir (Gökyurt, 2018:9). Kısacası KÖİ tanımı ülkelerin ilgili alanlarına bağlı olarak değişiklik göstermektedir (Grimsey ve Lewis, 2005:1).

Kamu özel iş birliği kavramı tüm dünyada olduğu gibi Türkçe sözlüğünde de farklı isimler çerçevesinde şekillenmiştir. Bunun sebebi ise İngilizce “*public private partnership*” ifadesine Türkçe’de karşılık gelen kavram ile alakalıdır. Örneğin; “kamu özel iş birliği”, “kamu özel sektör iş birliği”, “kamu özel sektör ortaklığı”, “kamu özel ortaklığı” gibi (Evren, 2016:26). Böylece “*partnership*” kelimesi bazı araştırmalarda “ortaklık” şeklinde Türkçeye çevrilmekle beraber bu kavramın, kurumsal bir yapıyı belirtmesinden ve sözleşme konusunu ihtiva eden modellerin proje odaklı olup belirli bir hukuki bağı vurgulamasından ötürü “*iş birliği*” şeklinde karşılanmasının daha uygun olacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla Türkçe literatürde *ortaklık* ve *iş birliği* kavramlarının aynı potada kullanılmasıyla birlikte mevzuatta “*ortaklık*” kelimesi yerine “*iş birliği*” kelimesi kullanılmıştır. 6428 Sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile iş birliği kavramı literatürde

yerini almıştır (Gökyurt, 2018:11). Ayrıca 6102 sayılı Türk Ticaret Kanununun 1531. maddesinde konulan hükümde ‘ortaklık’ ve ‘şirket’ kavramlarının eş anlamda kullanılan hukuki terimler olmakla birlikte bu terimlerin birbirleri yerine kullanılabilceği ifadesine yer verilmiştir (Bayazıt, 2018:8). Bu çalışmada “*kamu özel iş birliği*” kavramı tercih edilmiştir.

KÖİ modeli, kamu ve özel sektör arasında gerçekleştirilen bir iş birliğidir. Bahse konu model, kamunun mal ve hizmetlerine ilişkin işlerin yürütülmesi için ortaya atılan bir finansman modelidir. Bu model kamu ve özel arasında yapılan bir akitle yürütülür. Bu akitte yatırım ve hizmetlere ait proje ve planlara yönelik maliyet, risk ve getirilerin özel sektör ile kamu kesimi arasında bölüşülmesine ilişkin hükümler yer almaktadır. Model, ülkelerin gereksinim duyduğu altyapı yatırımlarının karşılanması gerekçesiyle ihtiyaç duyulan ve ekonomik etkinliği sağlamak amacıyla başvuru olan bir yöntem olarak görülmektedir. Bu model, kamu kesiminin koordinasyon, denetleme, planlama ve eşgüdüm gibi ihtiyaç hissettiği yönetim elemanları ile özel kesimin yarattığı sistem olan verimli işletmecilik becerilerinden yararlanacağı bir model olarak kurgulanmıştır (Kolcu ve Kapucuoğlu, 2019:3). Bu durumda kamu özel sektör iş birliği modelinde, kamu ve özel sektör arasında yapılan sözleşmeyle hem finans hem de risk bölüşümünün yapıldığını göstermektedir. Bu durum doktrinde KÖİ kavramlarının tanımlanmasında çeşitlilik oluşmasını sağlamıştır. Bunlar;

- ✓ Bir kamu kurumunun ve özel sektörün kâr amaçlı veya kâr amacı güdülmeyen altyapı ve üstyapı hizmetlerinin, geleneksel olarak kamu kesimi tarafından yürütülen bir faaliyeti paylaşarak üstlenmelerine ilişkin bir düzenleme olarak ifade edilir (Güzelsarı, 2009:45).

- ✓ Kamu özel iş birlikleri, kamu alım akitleri ya da imtiyaz akitlerinin gördürülmesi ve yürütülmesi amacıyla özel kuruluşlar ile kamu kurumları arasında yapılan iş birliği ile geliştirilen karma sermayeli tüzel kişiliklerdir (Emek, 2009(a):27).
- ✓ KÖİ, hükümetin sunum yöntemi ve hedefleri ile özel sektörün kâr etme amacıyla yeterince risk alma potansiyeline bağlı olan ve özel sektörün hizmet yürüttüğü ve hükümetin bir ya da daha fazla özel sektör kuruluşları ile yaptığı akittir (Tülüceoğlu ve Altan, 2017:60).
- ✓ Yeni bir yönetim aracı olarak kamu hizmetlerinin ve faaliyetlerinin geleneksel akitle yürütülmesidir (Usta ve Bilgiç, 2016:253).

Ayrıca bazı kurum ve kuruluşların KÖİ ile ilgili tanımlamaları da aşağıdaki gibidir:

- ✓ Dünya Bankası'na göre kamu özel iş birliği kavramı, özel sektörün önemli bir ölçüde risk ve yönetim sorumluluğunu üstlendiği, kamu kesiminin mal ve hizmet faaliyetlerinin yürütülmesi için devlet idaresi ve özel kesim kurumları arasında gerçekleştirilen uzun dönem protokolleri olarak tanımlanmaktadır (Özer vd. 2019:516).
- ✓ OECD'nin yaptığı tanıma göre ise “kamu özel iş birliği, özel sektörün amaç edindiği kâr ile kamu kesimin hizmet alım amacının örtüştüğü ve kamu ile özel sektör arasında gerçekleştirilen uzun dönemli bir anlaşma” olarak belirtilmiştir (Tunç ve Özaraç, 2015:2).
- ✓ Devlet Planlama Teşkilatı kamu özel iş birliği kavramını, “kamu tarafından yürütülmekte olan yatırım ve hizmetlerin maliyet, risk ve gelirlerinin, kamu idareleri ve özel sektör arasında kanunda öngörülen modeller çerçevesinde paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesi (md.3) olarak tanımlamaktadır (Çelik, 2008:29).

Görüleceği üzere KÖİ terimi genel olarak kamu özel iş birliğinin mali desteklerden, işletmecilik anlayışından ve bilgi deneyiminden yararlanmak, devamlı ve kaliteli bir kamu hizmetini takdim edebilmek için altyapı ve üstyapı yatırımlarının planlanması, koordinasyonu ve finansmanının sağlanıp işletilmesi için kamu kurumları ile özel kuruluşların bir akit çerçevesinde sorumluluk, yetki ve riskleri bölüşmek suretiyle iş birliği yapmaları temeline dayanan kamu hizmet ve faaliyetlerinin bir modeli olarak belirtilmektedir (Uysal, 2018:37). KÖİ kavramı literatürde birçok kurum ve kişi tarafından kullanılmış olsa da bu anlamlar yine tek çatı altında toplanmaktadır.

Bu bağlamda KÖİ modeli, projelerin nitelik ve gereklilikleri ile projelere katılım derecelerine göre kamu ve özel kesim arasındaki farklı risk paylaşımlarına bağlı olarak çeşitli şekillerde cereyan edebilir (Keşli, 2009:8). KÖİ modelinde, kamu ve özel arasında sözleşme usulü bir iş birliği vardır. Bu iş birliğinden doğan ilişkiye KÖİ denilebilmesi için temel konunun kamu hizmeti olması ve özel sektörün altyapı projeleri için yeterli sermayeyi temin edip, riskleri üstlenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte idarenin ihtiyaçları doğru ve sistematik bir biçimde belirlenip ortaya konulmalıdır (Evren, 2015:8).

KÖİ'ler devletin finansman sıkıntısını çözmek amacıyla geliştirilmişlerdir. Böylece kamu özel iş birliği, proje yükümlülüklerini yerine getirirken temin edilmesi gereken ekonomik yardım ve kredi aramaları ise kamu özel iş birliğinin finansal boyutunun esas basamağını oluşturmaktadır (Tunç ve Öz Saraç, 2015:3). KÖİ modelinde devletin kamu hizmetlerinden tümüyle çekilmek istemediği ve devletin bu hizmetlerde yaşadığı finansal sorunları bertaraf etme amacı gütmesi, özel sektöründe devletin olmadığı bir alanda kamu hizmetlerini kendi başına yürütmekten geri adım atmasından hareketle geliştirilen bir sistemdir. Kamu özel iş birliği başta İngiltere olmak üzere Amerika Birleşik

Devletleri, İrlanda, Portekiz ve İspanya gibi ülkelerde finansman sorununa bir çözüm olarak görülmüştür (Keskin, 2011:16). KÖİ'ler uzun dönemli sözleşmelere dayanan; risk, maliyet, verimlilik ve etkinlik hesabını esas alan örgütlenme ve finans modeli olarak görülmektedir. Bu model kamu yararı, kamu hizmeti, kamu hukuku ve kamu teşkilatıyla birlikte çözülmektedir. Zira kamu yararı ölçüsü tartışmalı bir konuyken, teşkilat anlamında özel sektör veya STK'lar, hukuki anlamda ise özel hukuk sürecine dâhil olmaktadır (Erdem, 2014:13).

Bu durum kamu sektöründe etkinlik, verimlilik ve şeffaflık arayışları çerçevesinde gerçekleşmektedir. Böylece kamu özel iş birliği modeli enerji sektöründen ulaşım sektörüne, okul ve hapisane altyapılarına kadar geniş bir alanda faaliyetlerin yürütülmesini öngören bir düşünce paralelinde gelişmiştir. Dolayısıyla kamu özel iş birlikleri, kamu hizmetlerinin bir taraftan kamunun hizmet sunucu ve üretici rolünden kamu hizmetlerini satın alan tüketici rolüne doğru bir değişime izin vermesiyken, diğer taraftan da klasik kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle ve finansmanı ile yapılmasını sağlamaktadır (Alican, 2008:2).

Dünya nüfusundaki artışla doğru orantılı bir biçimde insan ihtiyaçları da her geçen gün artmaktadır. Nüfus artışı ve ihtiyaçlar, devletleri altyapı sorunuyla karşı karşıya bırakmaktadır. Dolayısıyla kamu özel iş birliği modeli ülkelerin siyasi, ekonomik ve toplumsal gereksinimlerine göre farklılık arz etmektedir. Buna binaen gelişmekte olan ülkelerde altyapı sistemlerinin geliştirilmesi kapsamında enerji, ulaşım, sağlık, eğitim gibi altyapılar sosyal altyapı alanlarında görülürken, gelişmiş ülkelerde bu durum altyapının yenilenmesi ve gelişen teknolojiye uyum sağlanması gibi alanlara da yönlendirilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018:2). Bu nedenle devlet KÖİ modeliyle ilgili genel ayrıntıları belirlemeden önce modelin uygulanabileceği projeleri belirlemeli ve bu projelere öncelik

vermelidir. Bu projelerin hangilerinin, ne gibi koşullar içerisinde özel sektör için daha verimli ve cazip olabileceğinin araştırılması gerekmektedir (Tekin, 2004). Yani bu yöntem vesilesiyle kamu kesimi ile özel sektör arasında yapılacak iş birliği sadece ekonomik sorunların üstesinden gelinmesinde kolaylık sağlamaz, aynı zamanda iki taraf arasındaki sorumluluğun ortak olduğu bilincini geliştirerek, bu sorumluluğun paylaşılmasında da kolaylık sağlar (Mengi, 1997:507).

KÖİ modelinde kamusal alanda gerçekleştirilecek altyapı ve üstyapı kamu hizmetlerine ait risklerin, maliyetin ve finansmanın kamu idaresi ile özel sektör arasında paylaşılması söz konusudur. Bu model kapitalist sistemde kamu kesiminin mali yönde ağırlığını hafifletmektedir. Bu sebeple kamu idaresi ve özel sektör arasında paylaşılan bu yükümlülükler ve geliştirilen ilişkiler ülke ekonomisine ve siyasetine de büyük katkılar sağlamaktadır.

II.2. Kamu Özel İş Birliği Modelinin Tarihsel Gelişimi

KÖİ'lerin tarihsel geçmişleri ve ilk örnekleri oldukça eskiye, Roma İmparatorluğu'na kadar dayanmaktadır. Roma İmparatorluğu'nda 539 yılında devlet ve özel hukuk kişileri arasında yapılan imtiyaz antlaşmalarıyla liman, yol, pazar yeri ve hamam gibi kamu hizmetlerinin yürütülmesine yönelik ilk düzenlemeler yapılmıştır (Tülücoğlu ve Altan, 2017:61). Ancak dünyadaki ilk uygulamalar 17. ve 18. yüzyıllarda başlamıştır. Özellikle 1660'lı yıllarda İngiltere'de yol inşaatları yapımlarında kendini göstermiş olan KÖİ modelinin kullanımı, 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra İngiltere'de sanayi devrimiyle birlikte en üst seviyeye çıkmıştır (Çekirge, 2006:5). 19. yüzyılda bazı altyapı hizmetleri Avrupa'da özel sektör tarafından kurularak işletilmiştir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra İngiltere'deki uygulamaların akabinde Fransa, İtalya, Japonya ve ABD gibi devletlerde özellikle karayollarının inşa edilmesiyle birlikte KÖİ faaliyetleri yaygınlık

kazanmıştır (Çınar ve diğ., 2017: 219). Ülkeler İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki süreçte altyapı projelerinin sorumlusu haline gelmişlerdir. Fakat son on yıldır bu süreç değişime uğramış, kamunun mevcut borcun ağırlığından kurtulmaktan ziyade ülkeler kamusal hizmetleri rahatlatmak adına özel sektörün finansman desteğine ihtiyaç duymuşlardır. Özel sektör ve kamunun aralarında yaptığı uzun süreli akitlerle, kamusal altyapı projelerinin ve hizmetlerin özel kesim eliyle gerçekleştirildiği bir düzen kurulmuştur (Kuzucu, 2019:9).

KÖİ modelinin özel sektör etkinliğinin güçlü olması ve devletin artan ihtiyaçlara elindeki varlıklarla cevap verememesi (Türkiye Bilişim Derneği, 2011:38) gibi nedenlere bağlı olarak ülkeler, özel sektörün kamunun çalışma alanına girmesine engel teşkil eden yasal düzenlemelerin kaldırılmasını öngörmüşlerdir. Dolayısıyla başta İngiltere olmak üzere KÖİ'lerin genel çerçevesini oluşturan projeler oluşturulmuştur; İngiltere'deki Özel Sektör Finansman Girişimi (*Private Finance Initiative*) adlı proje buna örnek gösterilebilir (Kolcu ve Kapucuoğlu, 2019:3). Asıl olarak 1997 yılında İngiltere'de iktidara gelmiş olan İşçi Partisi tarafından benimsenen bu model, özel sektör ve kamu arasındaki iş birliğini hızla arttırmıştır. İngiltere'de uygulamaya konulan özel sektör finansman kaynağı günümüzde neredeyse bütün dünyada kendine yer bulmuştur. Dolayısıyla kamu özel iş birliklerinin esin kaynağı olmuştur. Günümüzdeki KÖİ'lerin kullanımını başta AB ülkeleri olmak üzere gelişmekte olan ülkelere de hızlı bir şekilde devam etmektedir. Çin'deki altyapı projelerinde, Polonya'da farklı alanlardaki uygulamalarda ve Hindistan'da birçok alanda KÖİ modeli yoğun bir şekilde kullanılmıştır (Özer ve diğ., 2019:518).

21. yüzyılın ilk yıllarından itibaren kamu ve özel sektör iş birliği kapsamında faaliyete geçirilen projeler birçok alanda uygulanmıştır. Bu süreç içerisinde özellikle Avrupa Birliği ülkeleri tarafından farklı çalışmalar yapılmış olup bu çalışmalar

çerçevesinde 2004 yılında Yeşil Kitap adlı çalışma ortaya konulmuştur. Bu çalışma AB ülkelerine KÖİ konusunda yol gösterici niteliğindedir. Aynı zamanda KÖİ'nin gittikçe yaygınlık kazanması modeli hukuki boyutunun belirlenmesi, geliştirilmesi ve tamamlanması hususlarını gerekli kılmıştır (Köstekçi, 2014:43).

Modelin Türkiye'deki tarihsel gelişimi şu şekilde seyretmiştir. Kamu hizmetlerinin halka sunumunda, kamuya yararlı faaliyetlerin ve ortak ihtiyaçların özel hukuk kişilerince kurulan vakıflar tarafından yürütüldüğü görülmektedir. Akabinde Osmanlı Devleti'nde yaşanan teknik yetersizlik, dış borçların getirmiş olduğu olumsuzluklar, kamu hizmetlerinin yabancılar tarafından sunulması ve yürütülmesi kamu hizmeti imtiyazlarını oluşturmuştur (Bayazıt, 2018:22). Bu imtiyazlara tünel işletmeleri, elektrik idaresi, gaz idaresi ve Haydar Paşa Liman İşletmesi gibi kamusal alanlardaki kullanımlar örnek verilebilir (Kolcu ve Kapucuoğlu, 2019:3).

Dünya genelinde kamu özel iş birliği modelinde yaşanan hukuki, teknik, teknolojik ve ekonomik gelişmeler Türkiye'deki kamu özel iş birliği modelinin de gelişmesine ve değişmesine vesile olmuştur. Öyle ki Türkiye'deki kamu özel iş birliği modeline uygun yürütülen projelerde pek çok mevzuat değişikliğine gidilmiştir. Kamu özel iş birliği ile ilgili yasal değişiklikler ve düzenlemeler, İngiltere'de uygulanan KÖİ mevzuatına ve projelerine uygun olarak yapılmıştır. Ülkemizdeki KÖİ modelinin tarihsel gelişimi Tablo 2'de liste biçiminde verilmiştir.

Tablo 2: Türk Kanunlarında KÖİ Modeline Ait Yasal Mevzuatlar

Sayı No	Tarih	Adı	Açıklama
576	10 Haziran 1910	Menafi-i Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun	Türkiye’de imtiyaz hakkı tanınmasını sağlayan mevzuatın temelini oluşturmuştur.
3096	4 Aralık 1984	Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun (YİD)	Elektrik sektöründeki özel sektörün dâhil olduğu ilk kanundur.
3465	28 Mayıs 1988	KYGM Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Otoyol Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun (YİD)	Karayolları Genel Müdürlüğü’nün inşaat, bakım ve işletmeler üzerindeki tekelciliğini ortadan kaldırmıştır.
3996	8 Haziran 1994	Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun	
4046	24 Kasım 1994	Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun	
4283	19 Temmuz 1997	Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun	
4749	28 Mart 2002	Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun	
5216	10 Temmuz 2004	Büyükşehir Belediyesi Kanunu	
5302	22 Şubat 2005	İl Özel İdaresi Kanunu	
5393	3 Temmuz 2005	Belediye Kanunu	
5396	3 Temmuz 2005	Sağlık Sektöründe YKD Kanunu	YKD modelinin sağlık sektöründeki uygulaması başlamıştır.

(Tunç ve Özaraç, 2015:7).

II.3. Kamu Özel İş Birliği Modelinin Temel Özellikleri

Kamu özel iş birliğinde yatırım ve hizmetlerin ve hatta risk, maliyet ve gelirlerin kamu ve özel sektör arasında uzun vadeli bir sözleşmeyle paylaşıldığı uygulamalar bulunduğu tanım bölümünde ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2018:9). KÖİ'ler sektörlerde geniş bir alanda kullanılmalarına rağmen bu iş birliklerinin sektörden bağımsız birtakım özellikleri bulunmaktadır. Bunlar KÖİ'lerin uzun dönemdeki yapılarını, özel sektörün rolünü ve bir risk dağıtım robotu olarak sözleşmenin esas önemini teşkil etmektedir (Talus ve Cantürk, 2009:347). Bu açıklama aslında kamu özel iş birliği modelinde iki kurum arasındaki risk paylaşımının karşılıklı bir şekilde yapıldığını göstermektedir.

Kamu özel iş birliği modelinde birden fazla katılımcı bulunmaktadır. Asıl olan ise bu katılımcılardan en az birisinin kamu kuruluşu olmasıdır. Taraflardan her biri kendi menfaatleri için yapılan sözleşmelerde ve pazarlıklarda etkin bir tavır sergilerler (Şahin ve Uysal, 2008:33). Bu sebeple söz konusu iş birliği, her bir katılımcının asil olarak yer aldığı ve kendi menfaatine yönelik pazarlık etme güç tekeli elinde bulundurduğu, tarafların karşılıklı güvene dayalı bir müzakere ve diyalog ortamının oluşturulması için iki eşit taraf arasında imzalanan bir sözleşmeye dayanmaktadır (Yazıcıoğlu Çelik, 2008:32).

KÖİ, kamu ve özel sektör arasında yapılan bir sözleşme aracılığıyla faaliyetleri yürütmektedir. Bu durum bütün kamu özel iş birlikleri için ortak bir özelliktir. KÖİ sözleşmeleri 25-30 yıl boyunca süren ve hatta daha uzun süreli sözleşmelerdir. Bu sözleşmeler kamu ve özel sektör arasındaki hak ve yükümlükleri belirtmekle birlikte iş birliğinin temelini oluşturmakta ve böylece işbirliği yapanlar arasındaki güvenin uzun yıllar sürmesini sağlamaktadır (Uysal, 2018:38).

Modelin amacı kamu sektöründeki hizmetlerin finansmanı, planlanması, uygulanması ve işletilmesidir. Bu kamusal hizmetlerin uzun dönemde kamudan özel sektöre risklerin aktarılması hususu, kamu özel iş birliğinin kendisine temel aldığı bir özelliktir. Kamu özel iş birliğinde özel sektör, ortaya koyduğu sermaye, kabiliyet ve proje faaliyetlerini yüklenirken; buna binaen kamu kuruluşu da yapılan bu hizmetlerin ekonomik etkinlik ve hayat kalitesi çerçevesinde sunumlarının yapılması sorumluluğunu almaktadır. Bu biçimde gerçekleşen işbirliklerinde uzun süreye yayılan sözleşmenin esası gereği özel sektörün rolü ve risk paylaşımı önem arz etmektedir. Devlet ve özel sektör arasında gerçekleşen bu iş birliğine artan ilgi; öngörülen verimlilik kazançları, ekonominin bütçedeki sınırlı etkisi ve özel sektörün sahip olabileceği teknik bilgidan kaynaklanmaktadır (Özer ve diğ., 2019:520).

Kamu özel iş birliği projelerinde taraflar arasında farklı bilgi girdileri bulunmaktadır. Örneğin, altyapı yatırım kararlarının sadece ekonomik bir amaç taşımaması gibi. Kararlar, iktidarın oluşturduğu politika çerçevesinde toplumun refah seviyesini artırmak için politik, ekonomik ve kamu yararı kapsamında şekillenmektedir. Bu durum kamu hizmetlerinde özel sektörden yararlanılması, hizmet kalitesinin yükseltilmesi, kamu hizmetlerinin yatırım maliyetlerinin uzun döneme yayılması ve özel sektörün sahip olduğu iyi yönetim özellikleri, bilgi ve birikimde uzmanlık ile becerisine bağlı olarak verimliliğin artırılması amaçlarına dayanmaktadır (Bayazıt, 2018:36). Çünkü kamu kesimi, denetimi altındaki faaliyetleri dönemsel sözleşmelerle özel sektöre transfer eder. Böylece özel sektör kamunun transfer ettiği faaliyetleri inşa eder, genişletir ve yeniler (Uğur ve Miynat, 2014:21).

KÖİ modelinin uygulanması aşamasında kamu sektörü, çeşitli kurumlardan danışmanlık yardımı almaktadır. Bunun sebebinin kamu kesimi ile özel sektör arasındaki iş

birliğinin büyük çaplı bir ticari ilişki olmasından, kamu kesiminin büyük bir ticari beceriye sahip olmamasından ve aynı zamanda kamu kesimindeki personel eksikliğinden kaynaklandığı belirtilmektedir (Karahanoğulları, 2012:101).

Kamu, özel sektörle yaptığı bu iş birliğiyle yönetim, etkinlik ve etkililik açısından önemli kazançlar sağlamaktadır. Dolayısıyla kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle yürütülmesi, özel sektörden kamuya aktarılan bilgiyi hızlandırmaktadır. Böylece kamu, özel sektörün bilgi ve tecrübelerinden yararlanmaktadır. Bu durum kamu hizmetini yürütenlere fayda-maliyet ve maliyet-etkinlik çözümlenmesi gibi farklı düşünceler kazandırmaktadır (Eroğlu, 2018:27).

2004 yılında AB tarafından yayımlanan Yeşil Kitap'ta kamu özel iş birliğinin belirleyici özellikleri şu şekilde açıklanmıştır:

- Sözleşmeler uzun süreçlere ilişkindir. Planlanan projeler kamu ve özel sektör ortaklarının arasındaki iş birliğinin yöntemini, biçimini ve sınırlarını içermektedir.
- Projenin finansal kaynağı genel olarak özel sektör tarafından temin edilmektedir. Gerekirse projenin paydaşları hak ve hükümlülükler çerçevesinde finans desteği sağlamaktadır.
- Projenin finansmanı, planı ve imalatı özel kurumun sorumluluğu altındadır. Hükümet kamu yararı seviyesinin artırılması açısından, sunulan kamu hizmetinin kalite ve etkinliğinin artırılması ve hizmet bedelinin tüketicilerin kaldırabileceği bir seviyede gerçekteşmesinden sorumludur.
- Hizmetlerde karşılaşılan riskler kamudan özel işletmeye aktarılmıştır. Fakat özel işletmenin riskin tamamını üstlenmesi gerekmemektedir. Riskin paylaşımı projenin sözleşme aşamasında belirlenmektedir.

- Kamu ortağının görevli işletmeyi kendi iç birimlerine benzer şekilde denetlemesi, aynı şekilde bu özel işletmenin kamunun denetiminde olması ve onun faaliyetlerinin genelini yerine getirmesi durumunda emanet tipi bir ilişki söz konusudur. Bu da KÖİ olarak kabul edilmemektedir (Emek, 2009 (a):20).

II.4. Kamu Özel İş Birliği Modelleri

Günümüzde kamu özel iş birliklerinin uygulanması ülkeden ülkeye değişmekle birlikte dünya üzerinde kamu özel iş birliği modelleri sağlık, enerji üretimi ve dağıtımı, su temini ve arıtması, hastane inşası, boru hattı inşası, karayolu ve demir yolu yapımı, hapisane ve bilgi teknolojisi sistemleri gibi birçok alanda uygulanmaktadır. Dolayısıyla kamu özel iş birliği modelinin birden fazla alt modelle ele alınması söz konusu olmuştur (Uysal, 2018:45). Bu noktadan hareketle faaliyetlerin çeşitlenmesi, KÖİ modellerinin de çeşitlenmesini sağlamıştır denilebilir (Ertaş ve Dömbekci, 2018:4010). Örneğin imtiyaz, yap-işlet-devret, yap-işlet, yap-kirala-devret, tasarla-yap-finanse et-işlet ve işletme hakkının devredilmesi gibi.

Kamu özel iş birliği modelindeki sözleşmelerin içeriğinin belirlenmesiyle birlikte KÖİ'lerin alt modelleri de belirlenmektedir. İlgili modellerin belirlenmesindeki en önemli ölçütlerden biri, tesisin mülkiyetinin kamu kesimine devrinin zaruri olup olmadığıdır. Kamu özel iş birliği modelinin alt modellerinin isim ve usullerine aşağıda yer alan Tablo 3'te değinilecek olup daha sonra bu modellerin bir kısmı kısaca açıklanacaktır (Uysal, 2018:45)

Tablo 3: Kamu Özel İş Birliği Modelleri

Modeller	Usuller
✓ Yap-İşlet (Build-Own-Operate)	Özel sektör, devlete ait olan tesisi tasarlar, inşa eder ve sahiplenerek geliştirir. Tasarla, inşa et, sahip ol modelleri bu modelin birer alternatifidir (DBFO).
✓ Yap-Geliştir-İşlet (Build-Develop-Operate)	
✓ Tasarla-Yap-İşlet-	

İdare-Finanse Et (Design-Construct- Manege-Finance)	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Satın Al-İşlet (Buy-Operate) ✓ Kirala-Geliştir-İşlet (Lease-Develop-Operate) 	Devlete ait olan bir mülkiyeti veya tesisi özel sektör kiralar veya satın alır. Daha sonra özel sektör bu mülkiyet veya tesisi yeniler, restore ederek onu geliştirerek işletir. Bu mülkiyetin veya tesisi devlete veya devletin içinde olan kamu kurumuna geri verme veya devretme zorunluluğu bulunmamaktadır.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Yap-İşlet-Devret (Build-Operate-Delegate) ✓ Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret (Build-Own-Operate-Delegate) ✓ Yap-Kirala-Sahip Ol-Devret (Build-Rent-Operate-Delegate) ✓ Yap-Kirala-İşlet-Devret (Build-Rent-Operate-Delegate) ✓ Yap-Devret-İşlet (Build-Delegate-Operate) 	Özel sektör yapıyı (varlık) tasarlar, yapar ve işletir. Sözleşmenin içeriğindeki süreye göre yapı kamu kesimine aktarılır. Sözleşme bittikten sonra kamunun paydaşı olan özel sektör bu yapıyı kiralayabilmektedir.

Kaynak:International Monetary Found Fiscal Affairs Department, Public Private Partnership, March 12, 2004:8.

II.4.1. Yap-İşlet-Devret Modeli

Yap-işlet-devret modeli enerji üretiminin gerçekleştirilmesine yönelik olarak ilk kez Türkiye tarafından kullanılmıştır. Bu model kamu özel iş birliği modelinin en fazla kullanılan modellerinden birisidir. Kamunun özel sektör kuruluşuna verdiği alt yapı tesisinin, özel sektör tarafından tasarlanması, işletilmesi ve kamu ile özel sektör arasında yapılan sözleşmenin belirttiği sürenin sonunda kamuya ya da kamunun belirttiği bir özel kuruluşuna tesisin devredilmesi esasına dayanır (Evren, 2016:355).

Kamu kurum ya da kuruluşları ile ulusal veya uluslararası alanda faaliyet gösteren özel sektör kuruluşları arasında imzalanan bir akit kapsamında tüm finansman ve

maliyetin özel kesim tarafından karşılandığı ve elde edilen tesisin giderlerini üstlenen özel kesim, tesisi belli bir süre işlettiği ve akit kapsamında belirtilen sürenin son bulmasıyla kuruluşa ait tüm borçların silinmesi, ilgili kurum ve kuruluşlara devredilmesini temin eden kamu yatırım ve finansman şeklidir.

Modelin amacı otoyollar, asma köprüler, metrolar, hava alanları ve santraller gibi büyük sermaye ve büyük teknolojik nitelikler gerektiren kamu hizmet ve yatırımları için kamuya yük getirilmemesidir (Eryiğit ve Yörükoğlu, 2012:156).

II.4.2. Yap-İşlet Modeli

Yap-işlet usulü, 1997’de çıkarılan “Yap İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesisinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile yasalaşmıştır. Bu kanun yalnızca termik santral kurma ve işletme izni verilmesi ve üretilen enerjinin pazarlanmasını kapsamaktadır. Bu kanuna göre, yap-işlet modelinde elektrik üretim varlığının (tesis) mülkiyeti özel şirkete aittir. Çünkü tesis üretim şirketi tarafından kurulmaktadır. Ancak bu hizmetin mutlak sahibi ve mesulü kamu idaresidir. Sözleşmede belirtilen süre itibarıyla kamu idaresi bu hizmeti yürütmekle birlikte isterse bu sözleşmeyi uzatabilir (Altın, 2019:74). Fakat bu modelde özel sektörün gereken finansmanı sağlayarak üretim yapacağı varlığın mülkiyeti, yatırımı gerçekleştiren özel şirkete aittir. Bu durum da aslında yap-işlet modeli ile yap-işlet-devret modelini birbirinden ayıran en temel noktadır (Ayhan ve Önder, 2018:111).

II.4.3. Yap-Kirala-Devret Modeli

Yap-kirala-devret modelinde özel sektör bir varlık inşa etmektedir. Özel hukuk kişisi yapıyı inşa ettikten sonra varlığı idareden kiralayarak, kira bedeline karşılık olarak riski kendisine ait olmak üzere sözleşme süresince tesisi işletmektedir. Yap-kirala-devret

modelinde idare uzun vadede al veya öde mekanizmaları ya da en az trafik garantileri gibi alanlarda gelir güvencelerini sunabilmektedir (Gökyurt, 2018:57-58).

YKD modelinde bir projenin yapımını üstlenen özel sektör projenin çekirdek kısmını hatta bazen de projenin yan kısımlarını belli bir zaman aralığında kamu tüzel kişisinden kiralamaktadır (Leblebici Teker, 2008:6). Burada üretilen asıl hizmetlerin devlete bırakılması ve hizmetlerin yan (diğer) kısımlarının özel sektör tarafından yerine getirilmesi aslında kamu kurumlarını müteahhidin kiracısı konumuna getirmektedir (Karahanoğulları, 2011:181). Bu bağlamda dördüncü tip hizmet ortaya çıkmaktadır. Kamusal hizmetler için yapılacak üretim ile gereksinim duyulan altyapının; tesis, kamu idaresi tarafından yükümlü şirketin kiracısı olarak kullanması için tesisin yapım işi ve bunun karşılığında çekirdek hizmetin kamu idaresine devredilerek; sayılan bu hizmetler dışında kalan hizmetlerin özel sektör şirketlerine bırakılması dördüncü tip hizmeti oluşturmaktadır (Kuzucu, 2019:23).

Bu model tarihte ilk olarak İngiltere’de ortaya çıkmış ve 1990 yılından itibaren pek çok ülkede uygulama alanı bulmuştur. Yap-kirala-devret modelinin Türkiye’deki mevzuatı ise 2005 yılından itibaren oluşturulmuştur. Bu model genellikle şehir hastaneleri projelerinde kullanılmaktadır (Uysal, 2018:48).

II.4.4. Yap-Sahip Ol-İşlet Modeli

Modelde kamusal kısıtlamalar, önceden belirlenen sözleşme koşullarına göre idari otorite tarafından belirlenir. Ancak özel sektör bir hizmetin veya varlığın (tesis) mutlak olarak finansmanını sağlar, yapıyı inşa ederek işletir (United Nations, 2008:2).

Yap-sahip ol-işlet modelinde özel sektör hayata geçirilecek olan tesisin mülkiyetine sahiptir. Tesislerin mülkiyet hakkı özel kesimde olduğundan kamu idaresinin devralma ya da satın alma yükümlülüğü bulunmamaktadır. Bu modelin finansman temin

etme özeliği göz önünde bulundurulduğunda, amacının altyapı tesislerinin inşasında özel sektörün bilgi ve becerilerinden fayda sağlama olduğu görülebilir. Bu modelde tesislerin tasarımı, inşası, onarımı ve işletmesi özel sektöre aittir. Ayrıca proje özel sektörün mülkiyetindedir. Model Amerika’da geliştirilen enerji satın alma sözleşmelerinin ilk türüdür (Evren, 2016:359).

II.4.5. Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret Modeli

Bu model, gelişmekte olan ülkelerde özellikle yol, köprü ve baraj gibi yüksek bütçeli altyapı çalışmalarında sıklıkla uygulanmaktadır. Özel sektör tesisin yapımı için lazım olan finansmanı sağlar, tesisi inşa eder ve belli bir zaman aralığında sahiplenerek işletir. Bu süre 15-30 yıl arasında değişmektedir. Tesis bu süre sonunda kamuya yeniden transfer edilir (Tülüceoğlu ve Altan, 2017:63).

II.4.6. İşletme Hakkı Devri Modeli

İşletme hakkı devri modelinde devlete ek bir maliyet yüklenmemektedir. Bu modelde kamu kuruluşlarına ait müessese, mal ve hizmet birimleri, sonunda kamu kesiminde kalmak üzere belirli süre ve koşullar altında, belirli bir bedel karşılığında işletilmek üzere kamu kesimi tarafından özel sektöre bırakılmaktadır. Özellikle mahalli idarelerde (belediye) ve farklı kamu kurumlarının ellerinde atıl kalan müessese ve hizmet üretim birimlerinin, özel sektör deneyiminden yararlanmak amacıyla özel sektörün iradesi altına verilmektedir. İşletme hakkının devri modelindeki süreler; limanlarda 30 yıl, marinalarda 49 yıl iken, termik santrallerde ise 20 yıl olarak belirlenmiştir (Kolcu ve Kapucuoğlu, 2019:8).

Ülkemizde işletme-hakkı-devri modelinin yasal dayanağı, 3996 sayılı Kanundan destek alan 2005 tarihli 5335 sayılı “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişik Yapılmasına Dair Kanun”un 33. maddesi doğrultusunda

uygulanan kirala-işlet- devret veya işletme-hakkı-devri yöntemleridir. DHMİ'nin sorumluluğunda bulunan havaalanlarının özel sektöre kiralanmasını, işletme haklarının devrini ve denetleme hakkının verilmesini öngören düzenleme 5335 sayılı Kanunun 33. maddesidir (Su, 2017:62).

II.4.7. Diğer Kamu Özel İş Birliği Modelleri

KÖİ'lerin Tablo 3'te belirtildiği gibi birden fazla alt modeli geliştirilmiştir. Kirala-geliştir-işlet modelinde özel sektör tüzel kişisi, uzun süredir var olan bir kamu tesisini kiralar, geliştirir ve işletir. Bu model, uzun vadeli bir kiralama değildir. Bu tesisin sahibi kamu olup, kiralama süresinin bitiminde tesis kamuya devredilir. Satın al-yap-işlet modelinde ise kamuya ait olan bir tesis restore edilmesi ve işletilmesi amacıyla kamu tarafından özel sektöre devredilir (Uysal, 2018:49).

II.5. Kamu Özel İş Birliği Modelinin Avantaj ve Dezavantajları

Kamu özel iş birliği modelinde hizmetlerin yürütülmesinde gerek sözleşme aşamasında gerekse sözleşme sonrasında bazı avantaj ve dezavantajlarla karşı karşıya kalınmaktadır. Karşılaşılması muhtemel avantaj ve dezavantajlar aşağıda maddeler halinde belirtilmiştir:

KÖİ'nin Avantajları

- Kamu özel iş birliğinin temel avantajlarından biri, genel olarak kaynak kullanımında tasarruf sağlamasıdır. Devlet genel olarak, sıklıkla karşılaşılmayan plan ve projelerin finansmanında ve özel sektörün desteklenmesinde kendi mali kaynaklarına bel bağlamamaktadır (Tunç ve Özaraç, 2015).
- Kamu özel iş birliği modeli uzun süredir gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde çeşitli şekillerde ve çeşitli tecrübeler ışığında uygulanmaktadır.

Dolayısıyla modelin uygulamalarındaki olumsuzlukların giderilmesine yönelik, bilgi ve tecrübe ediniminden söz edilebilir (Uysal, 2018:61).

- Mali dar boğazda olan devletlerin altyapı projelerini hızlı bir şekilde uygulamasını sağlayabilmektedir. Aynı zamanda devletin borçlanması yerine uluslararası sermayenin doğrudan altyapı projelerine yönlendirilmesini sağlamaktadır. Bu durum kamuya maliyet avantajı da sağlamaktadır (Keskin, 2011:24).
- KÖİ modelince alınan yatırım kararları, uzun vadeli bir anlayışa sahiptir. Dolayısıyla uzun vadeli bir bakış açısının kısa süreli spekülasyonları ortadan kaldırdığı ve yatırım kararlarını olumlu yönde etkilediği görülmektedir (Köstekçi, 2017:315).
- Kamu ve özel sektör arasındaki iletişimin karşılıklı bilgi alışverişi ile kamu hizmetlerinde yeniliği ve verimliliği artırabilmektedir (Köstekçi, 2017:316).
- KÖİ modelinin kamu kesimi açısından en avantajlı tarafı, klasik yönden borçlanmaya gerek duymadan altyapı yatırımlarını yürütebilmek iken, özel sektör açısından ise hem taze yatırımlar hem de çeşitli sahalarda yönetim becerilerini elde etme imkânının doğmasıdır.
- Kamu özel iş birliği modelinin diğer bir avantajı da KÖİ projelerinin kamu sektörüne göre altyapı projelerinde ve hizmetlerinde verimliliğin yüksek olmasıdır. Dolayısıyla KÖİ'ler, var olan kaynaklarla daha kısa bir sürede ve daha az bir giderle projelerin yürütülmesini sağlarlar. Kamuda var olan hantallık ve kaynakların yanlış bir şekilde kullanılması bu projelerle birlikte en düşük seviyeye çekilmektedir. Genel olarak KÖİ'ler proje akitlerinin imzalanmasından itibaren en kısa zamanda gerçekleştirilir. Bu durumda

yapım sürecindeki gecikme ve donma riski azaltılmaktadır. Çünkü özel kesim, çalışmaların vaktinde bitmesi için ön ayak olacaktır. Buna ek olarak projelerin işletme ve sermaye evrelerinin bir araya getirilmesinden dolayı işletme tasarrufları sağlanmaktadır. Söz konusu tutum ve tasarruflar daha önce belirtilen kalite ıslahlarıyla birlikte ortaya çıktığında daha düşük kaynakla daha fazla kamu hizmeti sunulmuş olacaktır. Böylece bu gibi projelerde verimlilik artışı gerçekleşecektir (Şahin ve Uysal, 2012:164).

Sonuç olarak kamu hizmetleri, özel sektörün bilgi, birikim ve işletme zihniyetiyle ortaya konulmuştur. Bu kamu hizmetlerinin tüketicileri olan insanların beklentilerinin karşılanmasında önemli bir rol oynamıştır. Bu da proje ortaklarına ve paydaşlara önemli ölçüde avantaj sağlamıştır (Uysal, 2017:179).

KÖİ'nin Dezavantajları

- Kamu özel iş birliği modelinde borçlanmanın özel sektör işletmeleri tarafından yapılması nedeniyle sermaye maliyetlerinin bir hayli fazla miktarda olması ve genel bütçe esnekliğinin azalması, yatırım planlarının daha karmaşık bir hal alması, ürün ve yöntem aşamalarında yaşanan projeye ilişkin zorluklar dezavantajlar arasında sayılabilir (Tülücoğlu ve Altan, 2017:62).
- Döviz kuru riski gibi riskler mevcutsa da ilgili aktörler bu maliyetleri hizmet değerine (bedeline) yansıtabilmektedir (Ayhan ve Önder, 2018:112).
- KÖİ modelinde, yabancı sermaye ilgisi yabancılaşmayı ve kapitülasyonların varlığını çağrıştırdığından dolayı kamuoyu tepkisiyle karşı karşıya kalılabilmektedir (Uygun, 2013:26).

- Kamu özel iş birliği modelinde özel sektörün herhangi bir nedenle sorumluluk ve yükümlüklerini yerine getirmemesi durumunda, kamusal hizmetlerin sürekliliği prensibinden dolayı kamu bu yükümlülüğü üstlenecektir. Bu bağlamda kamu harcamalarında ertelenme söz konusu olacak ve projeden fayda sağlanamayacaktır (Eroğlu, 2018:33).
- Kamu özel iş birliği modelinde zaman analizi doğru bir şekilde yapılmadığında kamu sektörü aleyhine ve özel sektör lehine sonuçlar doğabilmektedir. Hizmet standartlarının kaliteli ve yeni bir biçimde tanımlanmaması, işlem maliyetinin doğru bir şekilde hesaplanmaması, toplumsal değer ve önceliklerin göz ardı edilmesi, şeffaflık ve hesap verebilirliğin olmaması kamu ve özel sektör arasındaki iş birliğinin olumsuz bir şekilde sonuçlanmasına neden olacaktır (Eroğlu, 2018:33).

II.6. Kamu Özel İş Birliğinin Yapısı

KÖİ'lerin ekonomik yararları olmakla beraber örgütsel dizaynında meydana getirdiği dönüşümlerle sağlamış olduğu esas avantaj, karar alma süreçleri yatay bir biçimde örgütleyerek, projeye konu olan mal ve hizmetlerin dizayn sürecinden bakım sürecine dek özel sektörün doğrudan katılımı ile bunların programlamasına olanak sağlamaktadır. Bu sistem, belirli bir plan doğrultusunda esnek teşkilatlanmaya bağlı bir şekilde toplanan tüzel kişilerin, kendi menfaatlerini en üst seviyeye getirecek bir şekilde faaliyeti planlama ve gerçekleştirme düşüncesiyle mümkün duruma gelmektedir. Böylece KÖİ'leri kamu yönetiminde tasarımı, finansman ve yönetimi temelinde yeni bir tür yönetim şekli ortaya getirmektedir (Çelik, 2008:35).

Aslında kamu ekonomisi özel sektör ekonomisine göre daha az maliyetli olarak görünse de projelendirme evresi, inşaat ve işletme evresinde özel sektörün sağladığı esneklik

ve etkileşimden dolayı kamusal hizmetler daha nitelikli ve etkili bir biçimde uygulanmaktadır. Ancak kamu tarafından yürütülen projelerde genellikle inşa süresinin uzadığı ve maliyetlerin arttığı gözlenmektedir. Bu bağlamda KÖİ modelinde hizmetlerin uygulanmaya başlamasından sonra özel sektöre gereken finansmanın sağlanmasıyla yapım işleri hızlı, verimli ve etkili bir şekilde tamamlanabilmektedir. Hizmetlerin sağlanması için yapılan ödemeler ancak hizmetin istenen seviyede olması durumunda gerçekleştirileceğinden hizmetin kalitesinde yaşanacak olan düşüş önlenmektedir (Kuzucu, 2019:24).

Hizmetler kamunun gözetimi altında süreklilik sağlarken, özel sektörün aktif yönetim mantalitesi ve kaynakların kamusal alana transfer edilmesinde bir araç olarak değerlendirilmektedir. Böylece bu kısımda özelleştirmeden farklılaşmaktadır. Bir kamu kuruluşunun ya da tesisinin özel sektöre veya piyasa şartlarına bırakılmasına özelleştirme denilmektedir. KÖİ anlaşmalarıyla, kamusal hizmetlerin yürütülmesinde kamu anlayışı kontrolü ve genellikle kamu mülkiyeti devam etmektedir. Böylece özel sektör varlıkları know-how usulü ile kamu hizmetine enjekte edilmektedir (Atasoy, 2011:88).

Kamu ve özel sektör arasındaki risklerin paylaşımında, risk kamudan özel sektöre transfer edilir. Fakat kamu ve özel kesim arasında gerçekleştirilen iş birliğinde özel sektörün bütün riski alması gerekmemektedir. Bu durumda riskin hangi tarafın üzerine alacağına yönelik karar, ilgili riskin değerlendirme, kontrolünü sağlama ve üstesinden gelebilme kapsamında projeden projeye çeşitlilik göstermektedir (Gürkan, 2013:12).

Kamu kesiminden özel sektöre transfer edilen risklerin ilki ticari risklerdir. Bu risk türü inşaatın yapım sürecinin uzaması ve maliyetlerin artması, dizayn değişimi, inşasının yapılacağı alanda problemlerin belirlenmesi ve izin alımlarında gecikmelerin yaşanması beklenmeyen maliyetlerden kaynaklanan riskler olarak ele alınmaktadır. İkincisi

ise özel sektör firmasının tesis ile alakalı sorumluluklarını yerine getirmemesinden, geçerli hizmet kalitesinin oluşmamasından ve görevden meydana gelen işletme riskleridir. Üçüncüsü ise talebe dayalı risklerdir. Talep riskini hem kamu hem de özel sektör üstlenmektedir. Fakat birinci ve ikinci riski ise genel olarak özel kesim üstlenmektedir. Dördüncüsü finansal risklerdir. Bu riskler işletme gelirlerinin proje finansmanı yardımıyla alınan borç ve faizini ödememesi şeklinde ortaya çıkan risklerdir. Son aşamayı ise idari, hukuki ve siyasi riskler oluşturmaktadır. Bu riskler kamu idaresinin aldığı kararlardan kaynaklandığı için kamu kesimi tarafından karşılanmaktadır. Örnek verilecek olursa, devlet veya kamu özel iş birliği düzenleyici departmanı tarife artışlarını gerçekleştirmez veya indirmeye çalışırsa bu durumda devreye otomatik artış düzeneği sokulmakta veya devlet, altyapı yatırımını yeniden kamulaştırılırsa veya ciddi derecede yüksek vergiler faaliyete geçirerek faaliyette bulunan firmayı zarara uğratması durumunda en başta anlaşmaya konulan uluslararası tahkime gidilmektedir (Güzelsarı, 2009:61). Tahkim temelde bir özel hukuk kurumudur. Bu kapsamda taraflar bir hukuk sistemi içerisinde aralarında meydana gelen uyuşmazlığı çözmek için devlet mahkemelerine gitmeden evvel resmi olmayan bir veya birden fazla hakeme başvurmaktadır (Yıldız, 2014:283).

II.7. Kamu Özel İş Birliğine Yönelik Eleştiriler

Kamu özel işbirlikleri zamanla birçok eleştirinin odağı haline gelmiştir. KÖİ tedarik aşaması gerek kamu gerekse özel sektörde genel olarak yavaş işlemektedir. Bu durum maliyetleri artırmakta ve vergi veren için kâr oranını düşürmektedir. KÖİ anlaşmaları uygulama aşamalarında esneklik sağlayamamıştır. Bu sebeple kamu kesiminin hizmet ihtiyaçlarını belirtecek değişiklikler yapmak güç olmuştur. KÖİ projeleri vergi yüklenicisi ve yatırımcılara gelecekte sağlayacakları sorumlulukların getirileri hususunda herhangi bir açıklık sağlamamakla birlikte elverişli olmayan riskler özel sektöre

aktarılmakta ve bu durum kamuya daha yüksek risk primine neden olmaktadır. KÖİ projelerinin yüksek kâr sağladığı varsayımı ve bu hususun projenin değeri konusunda büyük kaygılara yol açtığı belirtilmektedir (Treasury, 2012:6).

KÖİ projelerinde hesap verebilirlik ve bürokratik davranış gibi geleneksel ilkelerde değişimler yaşanmaktadır. Söz konusu değişimler ise kamu yararını olumsuz bir şekilde etkisi altına almaktadır. Bunun önemli sebeplerinden biri de kelimenin içinde barındırdığı karar vermedeki saydamlık ilkesinin kamu ve özel kesim arasında yapılan iş birliği çerçevesinde özel kesime yarayacak bir şekilde göz önünde bulundurulmamasından kaynaklanmaktadır. Hem kamu hem de özel sektör arasında yaşanan menfaat çatışmaları ve güvensizlik bu iki kesim arasındaki ilkeleri de değiştirmektedir. Bu iş birliğinde kamu kesiminin, özel sektör becerilerinden yararlanarak hesap verebilme ve bürokratik hareket etme değerlerini kaybetmesi kamu sektörünün bozulduğunun bir belirtisidir (Şahin ve Uysal, 2012:168).

Projenin uygulama döneminde doğan riskler, devlet bütçesinde vaat edilen garanti kâr ile sağlanan vergi kazancı arasındaki farkın, gerçekleştirilen projenin uygulama süresince KÖİ'nin devir bedelinden fazla olmasından kaynaklanmaktadır. Aynı zamanda bu süreçte var olan riskler nedeniyle kamu bütçesinden KÖİ güvenceleri için gerçekleşen giderlerin yok olması ülke ekonomisinin iç dengesi nezdinde bir tehlike arz edebilir. Devir evresinde ise altyapı projesi kamuya geçmektedir. Böylece kamu tek başına hareket ederek, altyapı projesini özelleştirme kapsamına almak suretiyle ister satmakta isterse kiraya vermektedir. Risk anlamında ise devir evresinde yatırım uygulamasının ciddi derecede deforme olması ve onarım maliyetlerinin artması, KÖİ işletme olanağını tartışmalı bir duruma getirebilmektedir. Bütün bu varsayımlara ek olarak, projeler için yatırım döneminde elde edilen döviz kaynaklı kredilerin uzun dönemdeki sonuçları,

yüksek cari açık ile var olan dış borç kredi ödemeleri göz önüne alındığında, dış iktisadi dengenin sürdürülebilirliğini olumsuz etkilemektedir (Alagöz ve Yokuş, 2017:121).

Kamu özel iş birliği modeli hukuki açıdan bazı endişeleri de içinde barındırmaktadır. Özel sektörün kamu ile yaptığı iş birliğinin esasında toplumsal bir güdünün değil de gelir elde etme isteği bulunmaktadır. Dolayısıyla özel kesimin kamusal hizmetleri ifa etmeye başlamasıyla birlikte kamunun daha önceleri kamu yararı için uygulamaya sunduğu bazı kamu faaliyetlerinin çekirdeğine özel kesimin kâr hedefinin yerleştirildiği görülmektedir (Güneş, 2009:60). Kamu hizmeti ifa edilirken, özel sektör kamuya ait olan düzenleyici işlemlerde kullanabilmektedir. Böylece KÖİ ile sunulmakta olan hizmetlerin ve böylece devletin egemenlik yetkilerinin özel sektörle beraber kullanılması veya bu yetkilerin özel sektöre devredilmesi kanunen bazı problemler teşkil etmektedir. KÖİ ile yürütülen kamusal hizmetler aracılığıyla kamunun elinde olan yönetim anlayışı özel hukuk kişisine geçmektedir. Dolayısıyla kamusal hizmet veya hizmetler sunulurken kamu, özel sektörün hizmet sunuş şekline müdahale edememektedir. Bu bağlamda kamunun otoritesi zayıflamaya başlamaktadır. Bu da zayıf devlet idaresine neden olmaktadır (Bigez, 2018:36).

KÖİ modelinde her ne kadar en belirgin eleştiri, özel kesimin kamu varlıkları üzerinde büyük kârlar kazanmasına yönelik yapılmış olsa da kamu hizmetinde yaşanan kalitesizlik, aksaklıklar, çalışma şartlarının iyiye gitmemesi, iş gücünde yaşanan kayıplar, iş birliğinin gerçekleşmesindeki zaman aşımı, artan maliyetler ve her iki kesim içinde pahalı olan danışmanlık hizmetlerinin gerekliliği ve özel kesimin düşük risk almasına karşın yüksek bir kâr beklentisinin olmasıyla birlikte bu modelin ortaya çıkardığı borcun kamuya büyük bir yük oluşturması, kamunun performansındaki başarısızlığın yapılan iş birliğini özelleştirme sınırına kadar dayandırması, kamunun elinde bulundurduğu

denetleme mekanizmasını yitirmeye başlaması gibi hususlar da diğer eleştiriler arasında yer almaktadır (Şenel Tekin ve Çelik, 2012:83).

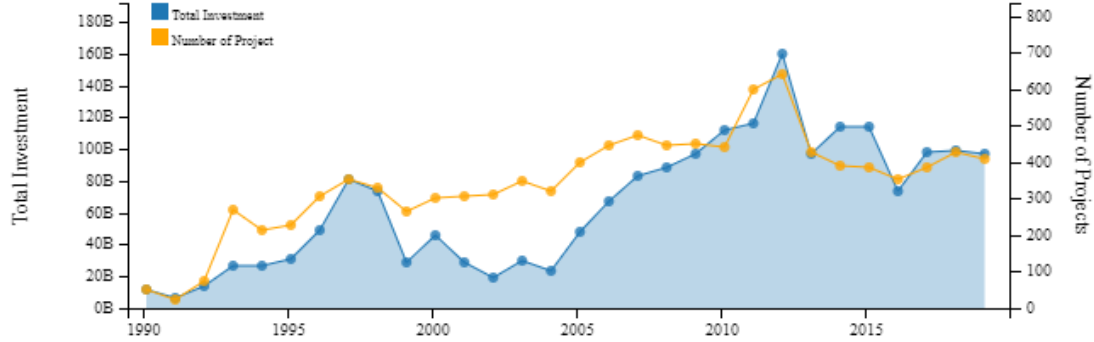
II.8. Bölüm: Kamu Özel İşbirliği Modelinin Uygulama Örnekleri

II.8.1. Kamu Özel İş Birliği Modelinin Dünya Üzerindeki Uygulamaları

Kamu özel iş birliği uygulamalarının ülkelerde ve bölgelerde gerçekleştirilmesi ihtiyaçlara göre farklılık arz etmekle birlikte KÖİ'lerin uygulanışı ülkelerdeki gelişmişlik düzeyine göre de farklılık göstermektedir. KÖİ'lerin ilk olarak İngiltere'de ortaya çıkmasının ardından, bu modelin dünyanın diğer bölgelerine hızla yayıldığı görülmektedir. 1980 sonrası dönemde başta İngiltere olmak üzere birçok Avrupa bölgesinde bölgesel alanda ekonomik dirilişi sağlayabilmek için oluşturulan yeniden canlandırma yöntemlerinde kamu özel işbirliklerinin etkisi büyük olmuştur (Özdemir, 2004:7). Bu yıllarda özel sektörün tüm yapı taşlarıyla kamu sektöründe kullanılması fikri gündeme gelmiş ve kamusal mal ve hizmetlerin yürütümünün piyasa şartlarına göre uygulanmasına geçilmiştir (Şenel Tekin, 2017:7).

Dünya nüfusunun her geçen gün artması altyapı yatırımlarına olan gereksinimi de artırmaktadır. Böylece artan altyapı gereksinimini karşılamak ve kalkınmanın devamını sağlamak isteyen gelişmekte olan ülkeler, kamu ekonomisine alternatif bir finansman kaynağı olarak KÖİ modelini benimsemektedirler. Kamu özel iş birliği, dünya genelinde birçok hizmet kapsamında uygulanan, kamusal hizmetlerin yürütülmesine yönelik sözleşmeler olarak tanımlanmaktadır (Gürkan, 2014:55). Bu hizmetler Dünya Bankası tarafından telekomünikasyon ve bilişim altyapısı, enerji, ulaşım, temiz teknolojiler ile su ve atık yönetimi gibi sektörler olarak belirtilmektedir. (Kalkınma Bakanlığı, 2018:15).

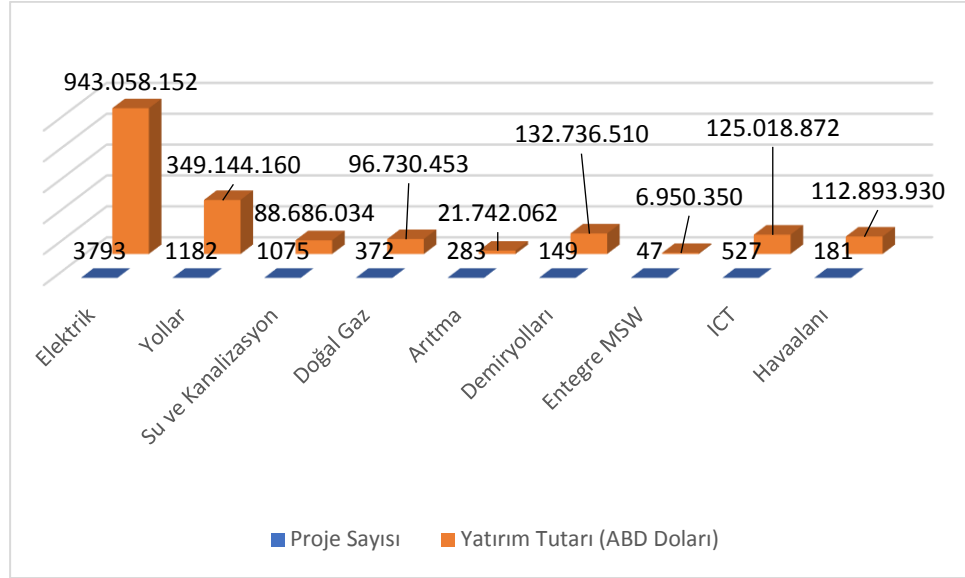
Grafik 1: 1990-2020 Yılları Arasındaki Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu ve Özel İş Birliği Projelerinin Dağılımı (Milyar ABD Doları)



Kaynak: <https://ppi.worldbank.org>. erişim tarihi: 05.10.2020

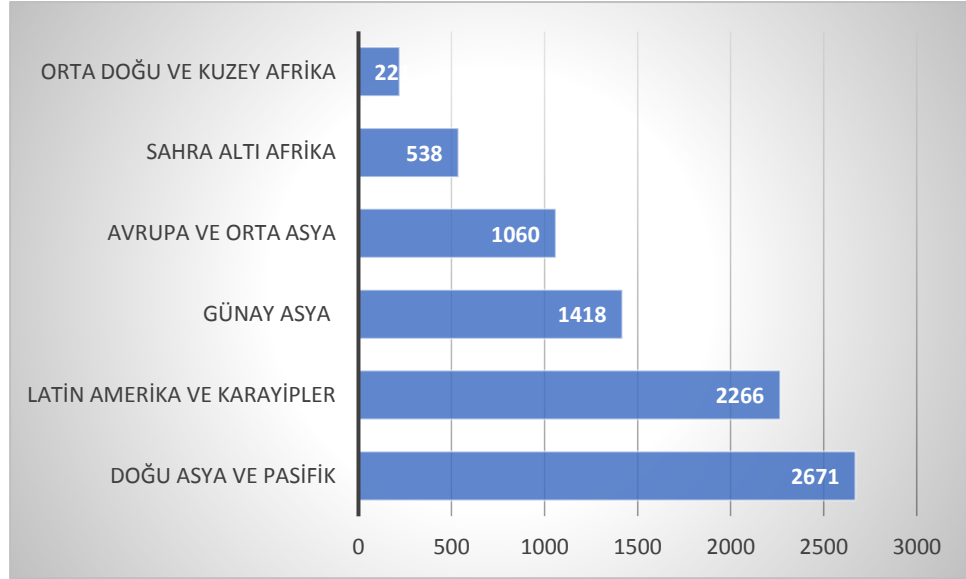
Bu grafiğe göre gelişmekte olan ülkelerde 1990-2020 yılları arasında altyapıya dair 1,958 milyar dolar değerinde 8173 proje imzalanmıştır. Bu projelerden 1,672 milyar dolar değerinde proje kamu özel iş birliğiyle gerçekleştirilmiştir. 1990 yılında 12,078 milyar dolar değerinde olan kamu özel iş birliği projeleri, sürekli bir artış göstermiştir. 1990'lı yıllarda, özellikle 1997 yılında hem yatırım tutarında hem de proje sayısında büyük bir artış yaşanmıştır. Bu artış yatırım tutarında 81,125 milyar dolara ve proje sayısı olarak 353'e denk gelmiştir. 1990'lı yıllardan sonra 2012 yılına kadar gerek yatırım tutarında gerekse proje sayısında artışlar yaşanmıştır. Yatırım tutarındaki artışın 2012 yılında 159,799 milyar dolarla 1990-2019 yıllarının en yüksek seviyesine ulaştığı görülmektedir. Ancak proje sayısı 644 adetle 2011 yılında dönemin en yüksek seviyesine çıkmıştır. 2013'te düşüşe geçen yatırım tutarı, 2015'te 113,617 milyar dolar ve 2017'de ise 98,052 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. 1,958 milyar dolarlık toplam yatırımın ülke gelir grubu dağılımına bakıldığında ise, üst orta gelirli ülkeler arasında yerini almaktadırlar.

Grafik 2: Proje ve Toplam Yatırımların Sektörlere Göre Dağılımı (1990-2019)



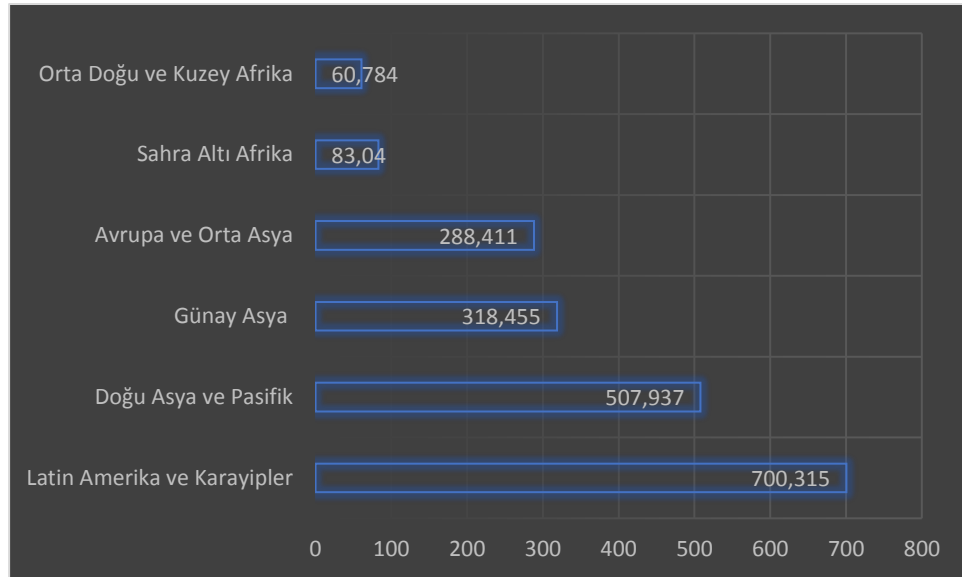
Kaynak: <https://ppi.worldbank.org/en/ppidata>, erişim tarihi. 05.10.2020

Dünya Bankası verilerine bakıldığında gelişmekte olan ülkelerde 1990-2019 yılları arasında sektörlere yapılan yatırım tutarı her yıl artmaktadır. Bu sektörlere toplamda 7609 proje ile 2,747 milyar dolar yatırım yapılmıştır. Toplam yatırım içinde 3793 proje ve 943,058 milyon dolar değer ile elektrik sektörü zirveye yerleşmiş bulunmaktadır. İkinci büyük sektör ise 349,144 milyon dolar ve 1182 projeye yollar gelmektedir. 132,736 milyon dolar değerinde yatırım yapılan alan demiryolları iken, 125,018 milyon dolar ICT, 112,893 milyon dolar havaalanı, 96 ve 88 milyon dolar ile doğal gaz ile su ve kanalizasyon işleri takip etmektedir. Son olarak 21 ve 6 milyon dolar yatırım ile arıtma ve entegre MSW sektörleri gelmektedir.

Grafik 3: Proje Sayısına Göre Sıralanan Bölgeler 1990-2019

Kaynak: <https://ppi.worldbank.org/en/ppidata>, erişim tarihi: 05.10.2020

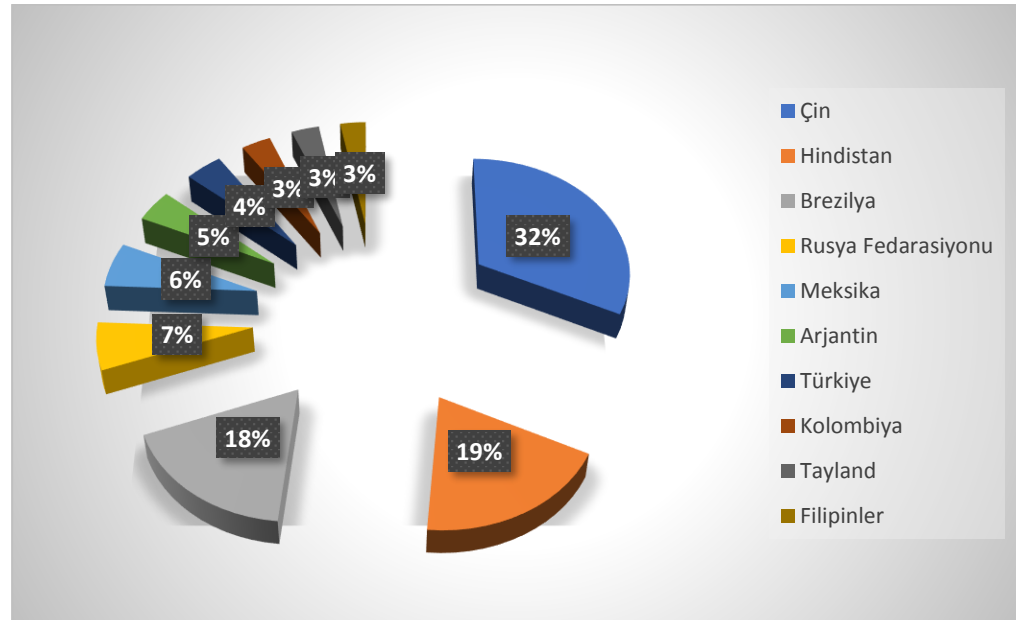
Grafik 3'te 1990-2019 yılları arasında proje sayılarının bölgesel dağılımına bakıldığında en çok projenin gerçekleştiği bölgenin 2671 proje ile Doğu Asya ve Pasifik bölgesi olduğu görülmektedir. Latin Amerika ve Karayipler 2266 projeye ikinci sırada yer alırken, Güney Asya 1418 proje, Avrupa ve Orta Asya 1060 proje, Sahra Altı Afrika Bölgesi 538 proje ile onları takip etmektedir. Son olarak en düşük proje adedine sahip bölgenin ise 22 proje ile Ortadoğu ve Kuzey Afrika bölgesi olduğu görülmektedir.

Grafik 4: Yatırıma Göre Sıralanan Bölgeler (1990-2019)

Kaynak: <https://ppi.worldbank.org/en/ppidata>, erişim tarihi: 07.10.2020

Grafik 4’te yatırım tutarına göre sıralan bölgelere bakıldığında ise en büyük yatırım tutarına sahip bölgenin 700,315 milyon ABD dolarıyla Latin Amerika ve Karayipler olduğu görülmektedir. Akabinde 507,937 milyon ABD dolarıyla Doğu Asya ve Pasifik bölgesi gelmektedir. Üçüncü sırada 318,455 milyon ABD dolarıyla Güney Asya bulunurken, dördüncü sırada 288,411 milyon ABD dolarıyla Avrupa ve Orta Asya, beşinci sırada ise 83,04 milyon ABD doları ile Sahra Altı Afrika Bölgesi yer almaktadır. Son olarak, altıncı sırada ise en düşük yatırım dilimiyle, yani 60,784 milyon ABD doları ile Orta Doğu ve Kuzey Afrika bölgesi gelmektedir

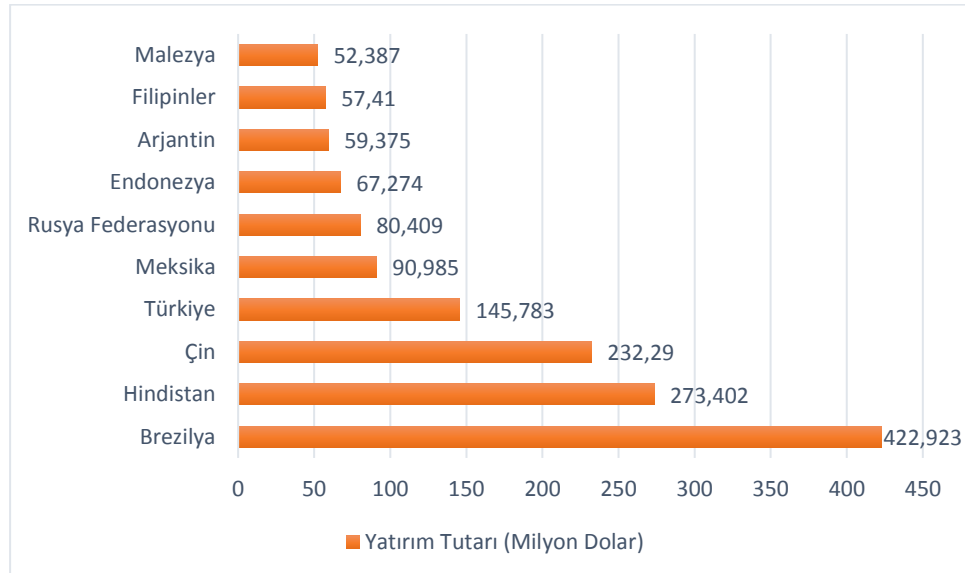
Grafik 5: Projelere Sayısına Göre İlk 10 Ülke (1990-2019)



Kaynak: <https://ppi.worldbank.org/en/ppidata>, erişim tarihi: 07.10.2020

Dünya genelinde en çok proje adedine sahip ilk 10 ülkenin yüzdeler dilimi Grafik 5'te verilmiştir. En büyük yüzdeler dilime sahip ülke %32'lik oran ve 1836 proje ile Çin'dir. 1096 proje ile %19'luk dilimine sahip ikinci ülkenin ise Hindistan olduğu görülmektedir. Üçüncü sırada yer alan ülke ise 1009 proje ile %18'lik dilimin oluşturduğu Brezilya'dır. Bu ülkelerden sonra sırasıyla %7'lik oranla Rusya, %6'lık oranla Meksika, %5'lik oran ile Arjantin gelmekte iken, hemen artlarından %4'lük oran ve 245 proje ile Türkiye gelmektedir. Türkiye'yi %3'lük oranla takip eden ülkelerin ise Kolombiya, Tayland ve Filipinler olduğu görülmektedir. Ancak Kolombiya 192 proje, Tayland 181 proje gerçekleştirirken, Filipinler'de bu sayı 166'dır.

Grafik 6: Yatırım Tutarına Göre İlk 10 Ülke (Milyon Dolar) (1990-2019)



Kaynak: <https://ppi.worldbank.org/en/ppidata>, erişim tarihi: 07.10.2020

Yatırım tutarının en fazla gerçekleştiği ilk 10 ülke ile proje adedinin gerçekleştiği ilk 10 ülke birbirine göre değişiklik arz etmektedir. Örneğin, proje adedinin en fazla olduğu ülke Hindistan iken, yatırım tutarının en fazla olduğu ülke ise 422,923 milyon ABD dolarıyla birinci sırada yer alan Brezilya olmuştur. Hindistan 273,402 milyon ABD dolarıyla Brezilya'yı takip etmektedir. Üçüncü sırada ise 232,29 milyon ABD dolarıyla Çin yer almaktadır. Türkiye toplam 145,783 milyon ABD doları değerinde 245 proje gerçekleştirmiş olup, yatırım tutarında dördüncü sırada yerini almaktadır. Türkiye'yi yaklaşık 91 milyon ABD doları ile takip eden ülkenin ise Meksika olduğu görülmektedir. Meksika'dan sonra sırasıyla 80,409 milyon ABD doları ile Rusya, 67,274 milyon ABD dolarıyla Endonezya, 59,375 ABD dolarıyla Arjantin gelmekte, Filipinler ise 57,41 milyon ABD doları ile dokuzuncu sırada yer almaktadır. Ancak en düşük yatırım tutarının gerçekleştiği ülke 52,387 milyon ABD dolarıyla Malezya'dır.

Dünya Bankası'nın KÖİ'ler üzerindeki 1990-2019 yılları toplanan verileri aktardığı raporlarına göre gelişmekte olan ülkelerde toplam 7132 adet yatırım hayata geçirilmiştir. Bu yatırımların toplam bedeli Amerikan dolarına göre 2,6 trilyondur. Bu modelin en çok ilgi gördüğü bölge ise Latin Amerika ve Karayipler'dir. Bu bölgelerden hemen sonra ise Doğu Asya ve Pasifik ile Orta Asya ve Avrupa kıtasının geldiği belirtilmektedir. Dünya üzerindeki bu dağılım farklı sektörlerde cereyan etmiştir. Bu sektörlerden en önemlisinin ve büyük bir paya sahip olanının ise telekomünikasyon sektörü olduğu söylenebilir. KÖİ modelinde telekomünikasyon sektörüne yaklaşık 1 trilyon dolarlık yatırım yapılmıştır. Telekomünikasyon sektöründen sonra başta elektrik olmak üzere karayolu ve havaalanı sektörlerinin yer aldığı görülmektedir. Yatırım adedi olarak değerlendirildiğinde elektrik sektörünün ilk sırada olduğu görülmektedir (Kolcu ve Kapucuoğlu, 2019:9).

1990-2018 yıllarında gelişmekte olan ülkelerde proje sayısı açısından ilk sırayı Doğu Asya ülkeleri alırken (2050), 185 proje ile son sırada Orta Doğu ve Kuzey Afrika yer almaktadır. Toplam yatırım tutarında ise Latin Amerika ve Karayipler 566 milyar ABD dolarıyla ilk sırada yer alırken, onu hemen sonra takip eden bölgeler ise 373 milyar ABD dolarıyla Doğu Asya ve Pasifik, 274 milyar ABD dolarıyla Güney Asya, 163 milyar ABD dolarıyla Avrupa ve Orta Asya, 63 milyar ABD dolarıyla Sahra Altı Afrika ülkeleri takip etmektedir. Son sırada ise 50 milyar ABD dolarıyla Kuzey Afrika bölgesi bulunmaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019:8).

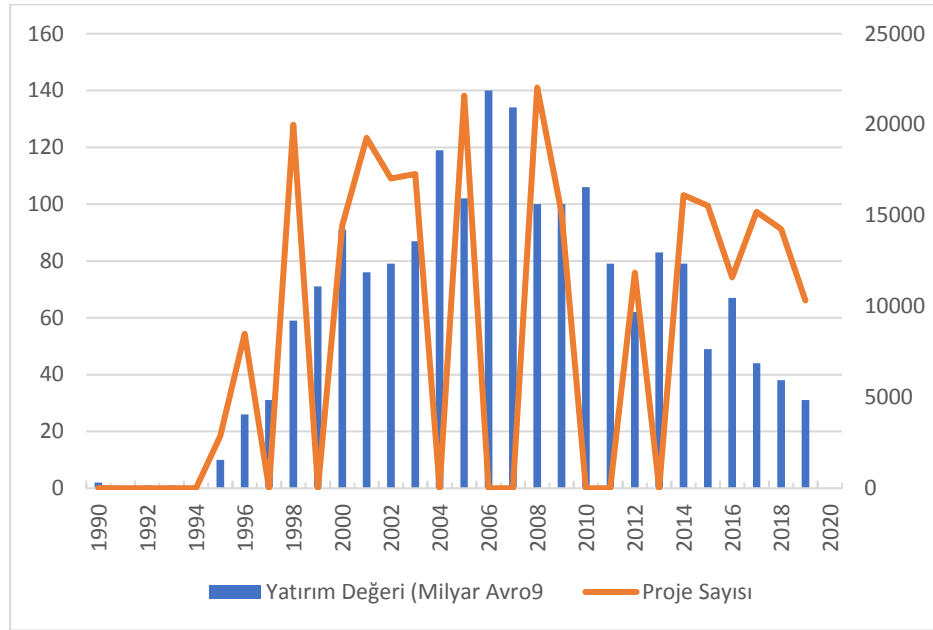
II.8.2. Kamu Özel İş Birliğinin Avrupa Uygulaması

Kamu özel iş birliği dünyada özellikle Avrupa bölgesinde büyük bir yaygınlık kazanmıştır. Avrupa'da KÖİ'ler, Romalıların 2000 yıl önce yaptıkları karayollarının, limanların ve posta hizmetlerinin özel sektör tarafından finansmanı ile başlamış ve dönemimizde gelişerek devam etmiştir. Kamu özel iş birliği modeli İngiltere'de özel finans

katılım yöntemi ile kullanılırken, Fransa'da ise imtiyaz modeliyle uygulanmaya başlanmıştır.

1980'li yıllarda dünya ekonomisinin liberalleşmesiyle beraber özellikle Avrupa Birliği'nde gerek parasal gerekse ekonomik açıdan birliğin sağlanması gerekliliği hasıl olmuştur. Dolayısıyla Avrupa ülkeleri 1992 yılında Maastricht Antlaşmasına imza atmışlardır. Bu antlaşmanın kriterlerini yerine getirmekle sorumlu olan ülkeler, devlet bütçesinden kamu hizmetlerine ayrılan ödeneğin düşürülmesiyle karşı karşıya kalınması ve artan kamu altyapı ihtiyaçlarının giderilmesi gibi gerekçelerle özel sektöre başvurmuştur (Tokathoğlu ve Şen, 2019:222-223).

EPEC verilerince hazırlanan aşağıdaki grafikler, 1990-2020 yılları arasında AB ülkelerinde uygulanan KÖİ projelerinin yatırım tutarları ve proje sayıları ile yatırım değerlerinin ve projelerin sektörel dağılımlarını göstermektedir.

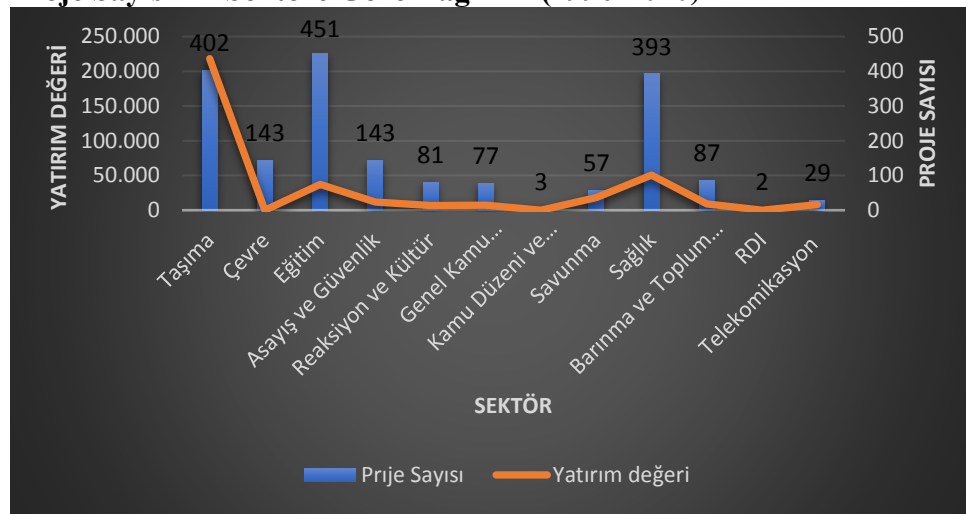
Grafik 7: AB Ülkelerinde Yatırım Değeri ve Proje Sayısı (1990-2020)

Kaynak: <https://data.eib.org/epec>, erişim tarihi: 20.10.2020

Yukardaki grafikte Avrupa Birliği devletlerinde KÖİ modeli ile gerçekleştirilen projelerinin proje sayısı yatırım değerlerinin yıllara göre dağılımı gösterilmektedir. Grafığe göre 1990 ve 2019 yılları arasında proje sayısında ve yatırım değerlerinde dalgalanmalar mevcuttur. 1990-1994 yılları arasında proje sayısının 1 olduğu ve yatırım değerinin 1 milyar Euro'nun altında seyrettiği görülmektedir. Maastricht müzakerelerinin getirmiş olduğu bütçe kısıtının etkisini göstermeye başladığı 1990'lı yılların ortalarından itibaren kamu altyapılarında kamu özel sektör arasında yapılan iş birliği aracılığıyla gerçekleştirilen altyapı yatırımları ve yatırım değerleri artış göstermiştir. 1995 yılında yatırım büyüklüğü 2,88 milyar Euro ve proje sayısı 10 iken, bu rakamlar sırasıyla 1998 yılında 19,69 milyar Euro ve 59 projeye büyük artış sağlamıştır. 2007 yılında 28,34 milyar Euro yatırım değeri olan 134 proje gerçekleştirilmiştir. 2008 yılında ise dünyayı etkisi altına alan ekonomik kriz ve devletlerin borç stokunun artması KÖİ pazarında daralmaya sebep olmuştur. Bu daralma 2009 ve 2012 yılları arasında Avrupa Birliği ülkelerinde de etkisini devam

ettirmiş, 2009 yılında yatırım değeri 15,151 milyar Euro ve proje sayısı 100 iken, 2010 yılında bu oran düşerek yatırım değeri 11,86 milyar Euro ve proje sayısı da 62 olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu rakamlar 2013 yılında 21,47 milyar Euro ve 83 proje ile artış göstermiş olsa da 2014 yılından itibaren gerek yatırım değerinde gerekse proje sayısında düşüşler yaşanmıştır. 2019 yılının sonlarında toplamda 392,9 milyar Euro ve 1868 proje gerçekleştirilmiştir.

Grafik 8: AB Ülkelerinde KÖİ Projelerinin Toplam Yatırım Değeri ve Proje Sayısının Sektöre Göre Dağılımı (1990-2020)

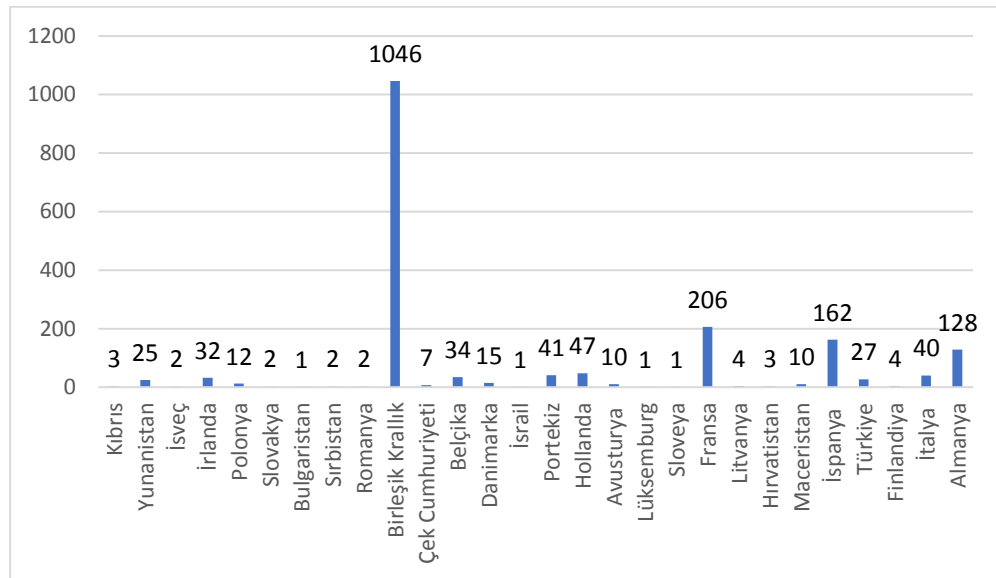


Kaynak: <https://data.eib.org/epec>, erişim tarihi. 10.10.2020

Yukarıdaki grafik, 1990-2019 yılları itibariyle AB ülkelerindeki yatırım büyüklüğünü ve proje sayısının sektör bazındaki dağılımını göstermektedir. Sektörel olarak toplamda 368,3 milyar Euro yatırım değerinde 1799 projenin gerçekleştirildiği görülmektedir. Buna göre toplam yatırım alanında en büyük payı 218 milyar Euro ile ulaşım sektörü ve 50 milyar Euro ile sağlık sektörü projeleri almıştır. Diğer sektörler ise eğitim 37 milyar Euro, çevre hizmetleri 24,34 milyar Euro, savunma hizmeti 18,331 milyar Euro, asayiş ve güvenlik hizmetleri 11,892 milyar Euro, barınma ve toplum hizmetleri 8,931 milyar Euro, 8,117 milyar Euro ile telekomünikasyon, genel kamu hizmetleri 7,350 milyar Euro, reaksiyon ve kültür 6,858 milyar Euro, kamu düzeni ve güvenliği 0,894 milyar Euro ve son olarak RDI sektörü ise 0,16 milyar Euro şeklindedir.

Yatırım değerinde en büyük payı ulaşım sektörü kapmış olsa da proje sayısında en büyük payı 451 proje ile eğitim sektörünün aldığı görülmektedir. Akabinde 402 projeye ulaşım sektörü gelirken, bunu 393 projeye sağlık sektörü takip etmektedir. Çevre ile asayiş ve güvenlik proje sayılarının 143 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Barınma ve kamu hizmetleri 83 proje, reaksiyon ve kültür 81 proje, genel kamu hizmetleri 77 proje, savunma 57 proje, telekomünikasyon 29 proje, kamu düzeni ve güvenliği 3 proje, RDI ise 2 proje listede yer almıştır.

Grafik 9: KÖİ Projelerinin Ülke Dağılımı



Kaynak: <https://data.eib.org/epec>, erişim tarihi: 11.10.2020

2018 yılında Avrupa’da kamu özel iş birliği modelinin proje bedel değeri son yıllarda yükselerek 14,6 milyar Euro’ya erişmiştir. 39 kamu özel iş birliği projesinin 2018 yılında finansman kapanışı gerçekleştirilmiştir. Ancak bu oran 2017 yılına (44 proje) göre düşüş kaydetmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019:9). Avrupa’da finansal kapanışı yapılan kamu özel iş birliği projelerinde en fazla yatırım gerçekleştirilen sektörler ulaştırma, sağlık ve eğitimidir (Türkiye Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı, 2017:2).

Kamu özel iş birliği modeli Avrupa ülkelerinde farklı sektörlerdeki altyapı projelerinin gerçekleştirilmesi maksadıyla uygulanmaktadır. Bu projelerdeki en büyük faaliyetleri başta İngiltere olmak üzere Fransa, İspanya ve Almanya yürütmektedir.

II.9. Kamu Özel İş Birliğinin Türkiye Uygulaması

KÖİ modeli bölgeden bölgeye ve ülkeden ülkeye uygulanış biçimi değişmekle birlikte Türkiye’de de farklı bir şekilde cereyan etmiştir. Aşağıda ülkemize yönelik uygulanan KÖİ modelinin hukuki alt yapısı ve uygulanması ele alınacaktır.

II.9.1. Türkiye’de Kamu Özel İş Birliği Modeline Dair Hukuki Yapı

Dünya’da olduğu gibi Türkiye’de de kamu hizmetinin özel kişilerce yürütülmesi yeni bir yöntem değildir. Ülkemizde KÖİ modeline dair ilk örnekler Osmanlı Devleti’ne kadar gitmektedir. Osmanlı Devleti’nde kamu hizmetlerine ilişkin imtiyazların yürütülmesi 10 Haziran 1910 yılında çıkarılan “Umumiye Müteallik İmtiyaz Hakkında Kanun” günümüzde halen yürürlükte olup, genel olarak kamu hizmeti imtiyaz modelinin yasal çerçevesini oluşturmaktadır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 34).

Cumhuriyet dönemine gelindiğinde imtiyaz yöntemine birkaç örnekle başvurulmuştur. Bu dönemde kamu hizmetlerinin yürütülmesi devlet eliyle gerçekleştirilmiştir. Fakat zamanla kamusal hizmetlere olan gereksinimin artması ve kamusal hizmetlerin hem nicelik hem de nitelik olarak artış göstermesi, devletin altyapı üretimine ve sunumuna ayırdığı kaynağın yetersiz kalmasına neden olmuştur. Aynı zamanda kamu hizmetlerinin kullanılmasında yaşanan eksiklikler ve klasik yöntemle kamusal hizmetlerin beklenen düzeyde yürütülmemesi, KÖİ modelinin tercih edilmesine kapı aralamıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2018:34). Bu kapsamda, 1980 yılından başlayarak çeşitli yasal restorasyonlar yapılmış olup, kamu hizmetlerinin yürütülmesi özel sektör

eliyle ve farklı KÖİ modelleriyle gerçekleştirilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2012:31). KÖİ projelerinin yürütülmesinde birçok sunum yönteminin olmasına karşın, Türkiye’de dört farklı KÖİ modeli kullanılmaktadır. Bu modeller; yap-işlet-devret, yap-kirala-devret, yap-işlet ve son olarak işletme hakkı devri olarak sıralanmaktadır. Bu modeller arasında en çok kullanılanı ise 115 projeye yap-işlet-devret iken, diğerleri sırasıyla 109 projeye işletme hakkı devri, 20 projeye yap-kirala-devret ve 5 projeye yap-işlet modelidir. Yap-işlet-devret modeli havalimanı, liman, köprü, otoyol ve tünel inşasının yanı sıra tabiat parkı ve toptancı hali inşası gibi birçok alanda uygulanmaktadır. Türkiye’de uygulanan yap-işlet-devret modeli ile şehir hastaneleri, Yavuz Sultan Selim Köprüsü, Avrasya Tüneli, Bodrum Turgut Reis yat limanı, Çeşme yat limanı vb. birçok yatırım gerçekleştirilmiştir (Kolcu ve Kapucuoğlu, 2019:7).

KÖİ modelinin uygulandığı diğer bir model ise elektrik enerjisinde kullanılan yap-işlet modelidir. Bu modelde termik santral yapımı ve işletimi özel sektöre ait olup, varlığın kurulacağı arazi özel sektöre aittir. Burada üretilen elektriğin alıcısı konumunda bulunan taraf ise devlettir. Bu modele göre sözleşme sonunda varlık özel sektöre kalmaktadır. Yap-işlet modeli 1997 tarihli ve 4283 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Bu modelin kapsamında 4 adet doğal gaz ve 1 adet ithal kömür yakıtlı santral bulunmaktadır.

Ülkemizde uygulanan diğer bir KÖİ modeli de yap-kirala-devret modelidir. Bu model özellikle sağlık alanında kullanılmaktadır. Bu modelde özel sektör tesisi inşa etmekte, fiziksel donamlarını temin etmekte, belirlenen sürede belirli alanları işletmekte ve sözleşme sonunda işletmeyi kamuya devretmekte olup devir sonunda kamu özel sektöre yıllık kira ödemesi yapmaktadır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 24).

İşletme hakkı devri modelinde tesisin mülkiyeti kamuda kalmaktadır. Ancak tesisin işletilmesi belli bir süreliğine özel sektöre devredilmektedir. Bunun en önemli nedeni bu modelin tam olarak özelleştirme özeliği taşımamasıdır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 25). İşletme hakkı devri modeli kapsamında Karayolları Genel Müdürlüğü'nün denetim ve sorumluluğundaki Edirne-İstanbul-Ankara Otoyolu, Fatih Sultan Mehmet Köprüsü ve bazı çevre otoyolları ile bunlar üzerindeki bakım ve işletme tesisleri, ücret toplama merkezleri ve diğer mal ve hizmet üretim birimlerinin inşası ve işletmesi için 25 yıllığına ihale açılmıştır (Kolcu ve Kapucuoğlu, 2019:8).

Kamusal hizmetlerin daha etkin ve verimli yürütülmesi için kamunun, özel sektörün işletmecilik yönteminden, teknolojisinden, bilgisinden, uzmanlığından ve finansman kaynağından yararlanmasına ek olarak özel sektör finansmanı için hukuki bir itimat sağlanması, olumsuzluk ve belirsizliklerin yok edilmesi amacıyla Türkiye’de bazı yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 4: Türkiye’de Uygulan KÖİ Modelleri

Model	Mevzuat (kanun ve kararlar)
Yap-İşlet-Devret (YİD)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun ✓ 3396 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Kapsamında Yaptırılması Hakkında Kanun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar ✓ 3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun ✓ 3465 Sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişime Kontrollü Karayolu “Otoyol Yapımı, Bakımı ve İşletmesi” İle Görevlendirmesi Hakkında Kanun ✓ Kara Yolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişime Kontrollü Karayolu “Otoyol Yapımı Bakımı ve İşletmesiyle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun”

Yap-Kirala-Devret (YKD)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 6428 Sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis (Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Hakkında Kanun ✓ 652 Sayılı Özel Barınma Hizmeti Veren Kurumlar ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 23.Maddesi ✓ Eğitim ve Öğretim Tesislerinin Kiralama Karşılı Yaptırılması ile Tesislerdeki Eğitim Öğretim Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmenlik ✓ 351 Sayılı Yüksek Öğretim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanununun 20. Maddesi
Yap-İşlet (Yİ)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 4283 Sayılı Yap İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun ✓ Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Yönetmenlik
Özelleştirme ve İşletme-Hakkı-Devri (İHD)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ✓ 5335 Sayılı Kanun 33. Maddesi “Havaalanlarının İşletme Hakkının Devri” ✓ 4458 Sayılı Gümrük Kanununun 218/A Maddesi “Gümrük Kapılarının İşletme Hakkının Devri”
İmtiyaz	<ul style="list-style-type: none"> ✓ MenafiiUmumiyeyi Müteallik İmtiyazatı Hakkında Kanun ✓ MenafiiUmumiyeyi Müteallik İmtiyazatı Hakkındaki 10 Haziran 1326 Tarihli Kanun Bazı Maddeler Tezyiline ve Bu Kanun Bazı Maddelerinin İlgasına Dair Kanun ✓ 4483 Sayılı İzmir Tramvay ve Elektrik Türk Anonim Şirketi İmtiyaziyle Tesisatının Satın Alınmasına Dair Mukavelenin Tasdiki ve Bu Müessesenin İşletilmesi Hakkında Kanun ✓ 4501 Sayılı Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yolu Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İkelere Dair Kanun ✓ 406 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu

Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018:2526

Ülkemizde KÖİ modelinin hızlı bir şekilde yaygınlık göstermesi bir nevi AB'ye üyelik sürecinden kaynaklanmaktadır. Türkiye'nin AB müktesebatına uyum

sağlamak ve AB'nin verdiği direktiflere uymak amacıyla bazı yatırım ve kamu hizmetlerinin kamu kurumları ile özel sektör arasındaki iş birliğine uygun yöntemler kapsamında gerçekleştirilmesine ilişkin kanun çıkarılması öngörülmekte olup, çerçeve kanunun yürürlüğe girmesiyle sektörel düzenlemeler yürürlükten kaldırılacaktır. Böylece KÖİ projelerinin tasarlanması, yönetimi ve bedellerinin belirlenmesi faaliyetleri eşgüdümlü olarak merkez tarafından koordine edilebilecektir (Emek, 2009 (b):19).

II.9.2. Kamu Özel İş Birliğinin Türkiye Uygulamaları

KÖİ'lerin yürütülmesi için ülkemizde yasal çerçevenin belirlenmesine paralel olarak önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu bağlamda yap-işlet-devret, yap-işlet, yap-kirala-devret ve işletme hakkı devri modeli ile yürütülen proje sayısı ve yatırım tutarlarının sektörlere göre, yıllara göre ve modellere göre gelişimi aşağıdaki gibi gerçekleşmiştir.

Tablo 5: Türkiye'de Kamu Özel İş Birliği Proje Sayısının, Sözleşme Değerlerinin ve Yatırım Tutarlarının Sektörlere Göre Dağılımı

Proje Sayılarının Sektörlere Göre Dağılımı	Proje Sayısı	Sözleşme Değeri (ABD Doları)	Yatırım Tutarı (ABD Doları)
SEKTÖR	SAYI	TOPLAM (\$)	TOPLAM (\$)
Karayolu	41	24.340.385.872,19	23.577.702.545,87
Havaalanı	18	73.073.800.244,01	19.076.622.299,53
Yat Limanı ve Turizm Tesisi	18	2.171.997.466,40	1.257.960.690,60
Demiryolu	1	278.796.501,00	278.796.501,00
Kültür ve Turizm Tesisi	1	144.050.185,5	144.050.185,45
Gümrük Tesisi	19	537.051.634,4	529.436.428,00
Endüstriyel Tesis	2	1.465.022.801,84	1.465.022.801,84
Sağlık Tesisi	20	11.594.889.372,24	11.594.889.372,24
Enerji	97	37.183.846.431,63	18.232.740.149,74
Liman	23	4.810.264.878,69	2.119.083.011,80
Madencilik	8	257.467.850,36	0
Katı Atık	1	30.589.498,97	30.589.498,97
TOPLAM	249	155.888.163.365,02	78.306.889.485,04

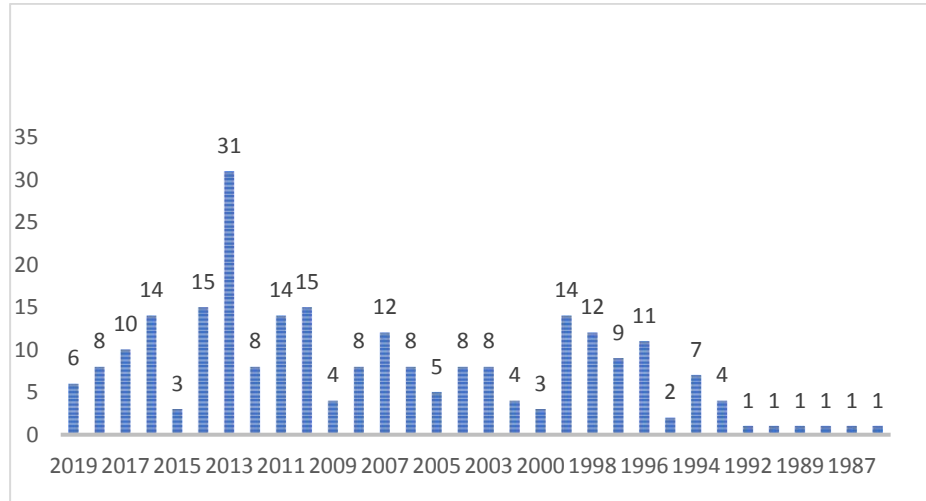
Kaynak: <https://koi.sbb.gov.tr/> erişim tarihi: 10.11.2020

Türkiye'de kamu özel sektör iş birliği ile yürütülen projelere dair verilere bakıldığında, 2019 yılından itibaren 12 sektörde toplam 249 proje gerçekleştirilmiş olduğu,

sözleşme değerinin 155 milyar ABD dolarını aşmış ve yatırım miktarının ise 78 milyar ABD dolarının üzerinde olduğu görülmektedir. Sözleşme değeri 73,07 milyar ABD dolarıyla ve 18 proje adedi ile birinci sırada havaalanları yer alırken, akabinde 97 proje ve 37,18 milyar ABD doları tutarıyla enerji sektörü takip etmektedir. Enerji alanından sonra sırayla; 41 proje ve 24,34 milyar dolar ile karayolu yapımı, 20 proje ve 11,59 milyar dolar ile sağlık tesisleri, 23 proje ve 4,81 milyar dolar ile liman alanları ve 2,17 milyar dolar ile yat limanı ve turizm tesisi gelmektedir.

Yatırım tutarının en fazla olduğu sektör 23,57 milyar dolar ile karayolu olurken, 18 havaalanı projesi için 19,07 milyar dolar yatırım yapılmış, 97 enerji projesi için 18,23 milyar dolar, 20 sağlık tesisi için ise 11,59 milyar dolar seviyesinde yatırım gerçekleştirilmiştir. Ancak 8 proje ve sözleşme değeri 257 milyon doları bulan madencilik sektörüne yatırım yapılmamıştır.

Grafik 10: Proje Sayılarının Yıllara Göre Dağılımı (1986-2019)

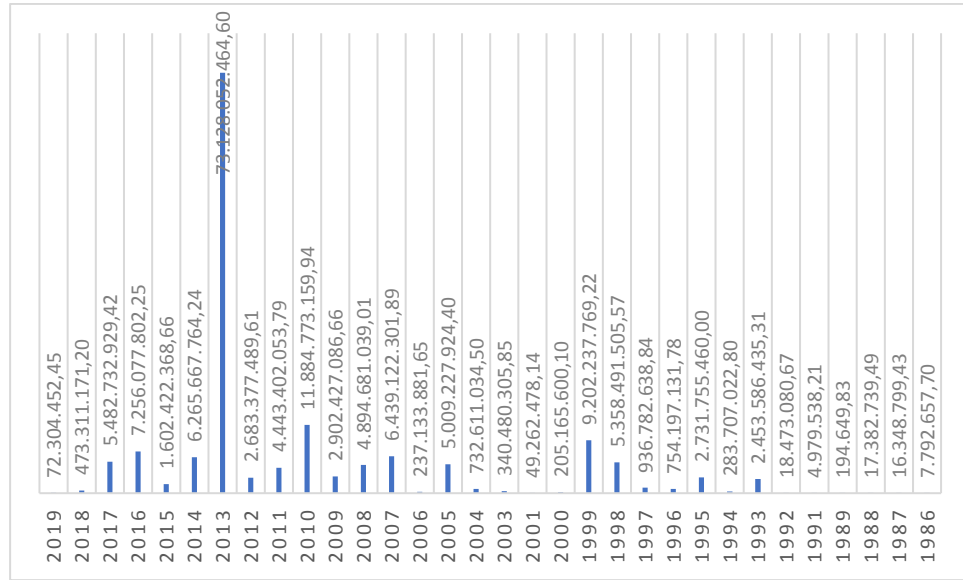


Kaynak: <https://koi.sbb.gov.tr/>, erişim tarihi: 10.11.2020

Türkiye’de KÖİ modeli ile yürütülen projeler yıllara göre değişiklik göstermektedir. 1986 yılından 1992 yılına kadar sadece 6 proje uygulanmıştır. Sonraki yıllarda dalgalanan proje sayıları olsa da özellikle 1996 yılından itibaren bir artış

yaşanmıştır. Ancak 2000 ile 2009 yılları arasında genel olarak kayda değer bir yükseliş kaydedilmemiştir. İlgili grafikte özellikle 2010 yılından sonra önemli gelişmeler yaşanmıştır. 2010-2019 arası dönemde genel olarak bir yükseliş izlenmekle birlikte, özellikle 2013 yılından itibaren proje sayısı büyük bir artış göstererek toplamda 124'e ulaşmıştır

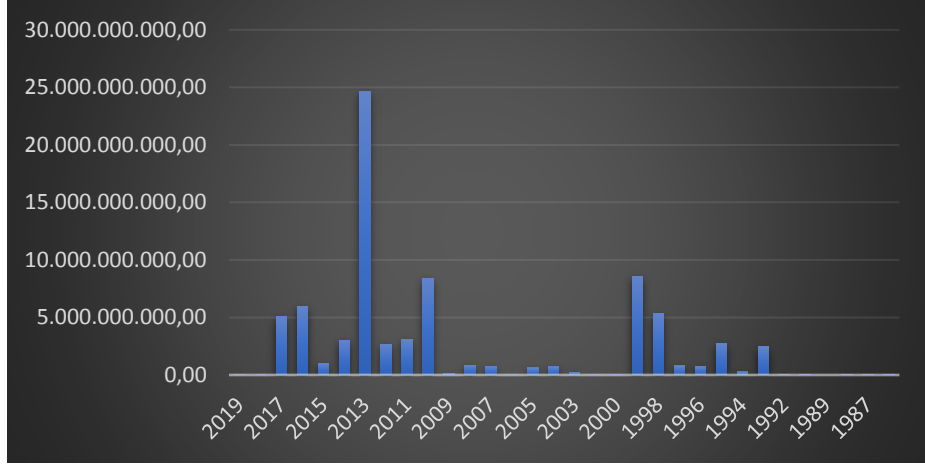
Grafik 11: Türkiye’de Sözleşme Değerinin Yıllara Göre Dağılımı Toplam ABD Doları (1986-2019)



Kaynak: <https://koi.sbb.gov.tr/>, erişim tarihi: 11.11.2020

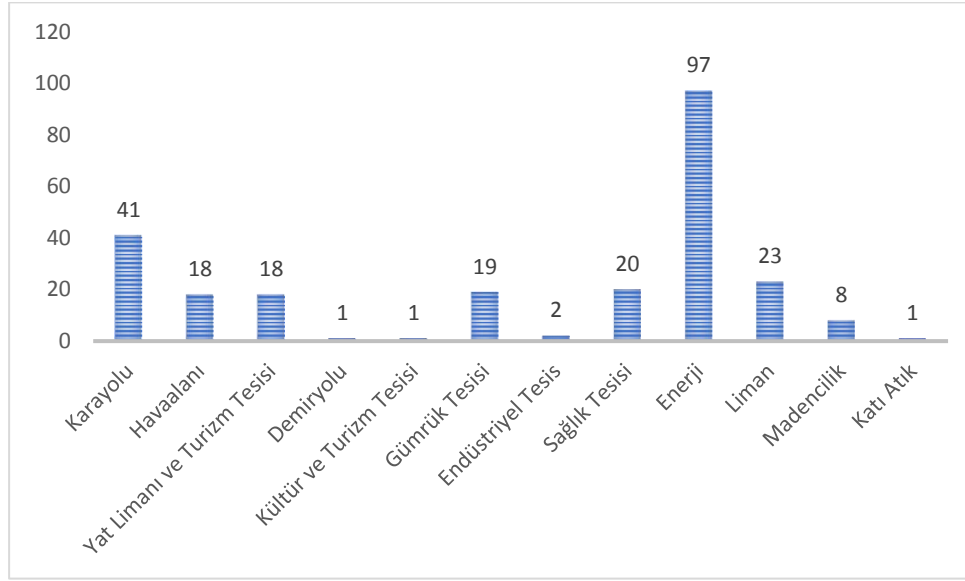
Sözleşme değeri proje sayısına paralel bir şekilde artış göstermiştir. Bu kapsamda 2010 ve 2019 yılları arasında projelerin maliyetleri, sözleşme tutarı üzerinde gerçekleşmiştir. Sözleşme değerinin en yüksek olduğu yıl 2013 yılıdır. 2013 yılında 73,128 milyon dolar ile 1986-2019 yılları arasındaki en yüksek seviye görülmüştür.

Grafik 12: Türkiye’de Yatırım Tutarının Yıllara Göre Dağılımı Toplam (ABD Doları) (1986-2019)



Kaynak: <https://koi.sbb.gov.tr/>, erişim tarihi: 11.11.2020

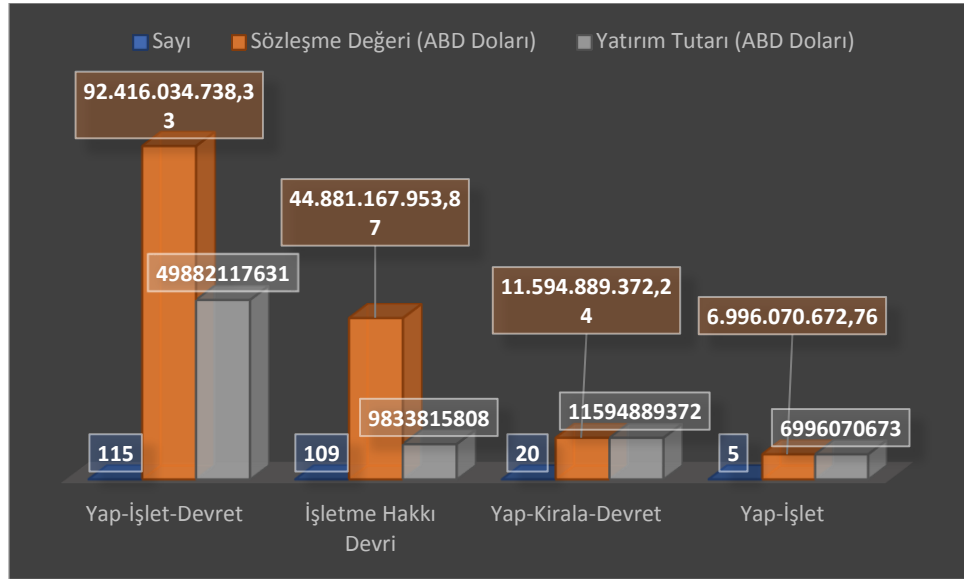
Projelerin yatırım tutarının büyüklüğü 2017 yılı itibariyle yaklaşık 60,7 milyar ABD dolarına ulaşmıştır. 2017 yılında gerçekleştirilen KÖİ yatırımlarının tutarı yaklaşık 4,5 milyar ABD doları olmuştur. Yatırım tutarlarının, sözleşme değerine paralel olarak gerçekleştiği görülmektedir. 2013 yılında gerçekleşen yatırım tutarı 24,6 milyon dolar olurken, ikinci büyük yatırım tutarı ise 1999 yılında 8,56 milyon dolar olarak gerçekleşmiştir. Akabinde 8,3 milyon dolar ile 2010 yılı, 5,95 milyon dolar ile 2016 yılı gelmektedir. En düşük yatırım tutarının gerçekleştiği dönem ise 1986 yılı olarak yerini almıştır.

Grafik 13: Türkiye’de Proje Sayısının Sektörel Dağılımı (1986-2019)

Kaynak: <https://koi.sbb.gov.tr/>, erişim tarihi: 11.11.2020

Türkiye’de proje sayısı yıllara göre değişiklik arz ettiği gibi sektörler gere de değişiklik göstermektedir. Sektörlerde, 97 yatırım projesi sayısı ile zirveye oturan sektör enerjidir. Onu 41 projeye karayolları takip etmektedir. Üçüncü büyük sektör ise 23 projeye liman sektörü olmuştur. En düşük proje sayısına sahip sektörler demiryolu, kültür ve turizm tesisi ve son olarak da katı atık olduğu görülmektedir.

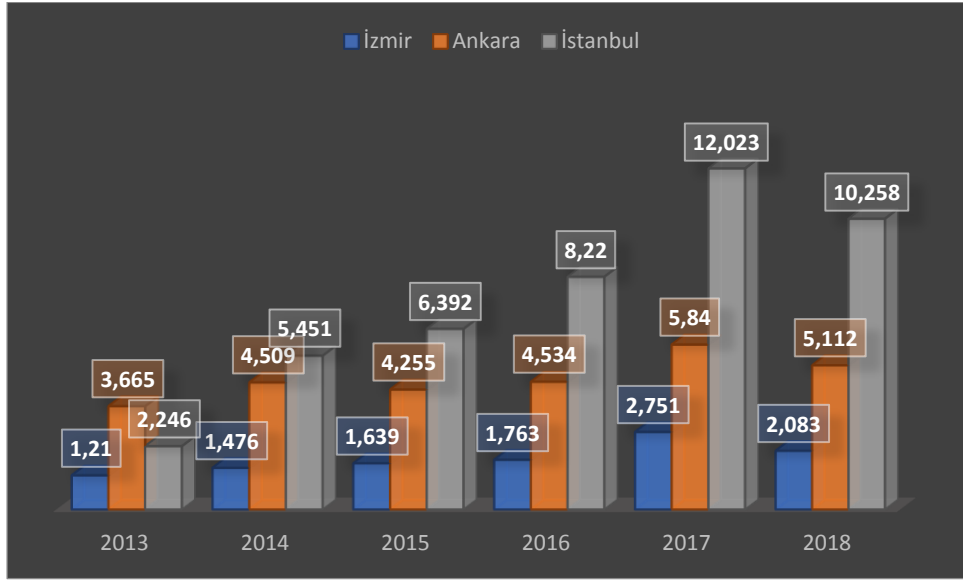
Grafik 14: Proje Sayısı, Sözleşme Değeri, Yatırım Tutarının Modellere Göre Dağılımı



Kaynak: <https://koi.sbb.gov.tr/>, erişim tarihi: 12.11.2020

Türkiye’de uygulanan KÖİ modelleri incelendiğinde proje sayısı, sözleşme değeri ve yatırım tutarı açısından yap-işlet-devret modelinin büyük bir orana sahip olduğu görülmektedir. Bu model kapsamında 49,8 milyar dolar yatırım yapılmış olup, 115 proje hayata geçirilmiştir. Yap-işlet-devret modelinden sonra yatırım tutarında ikinci büyük paya sahip olan yap-kirala devret modeli aracılığıyla 20 proje ve 11,5 milyar dolar yatırım gerçekleştirilmiştir. Aynı zamanda işletme hakkı devri modelinde toplam proje sayısı fazla olmasına rağmen yatırım tutarı 9,8 milyar dolar ile üçüncü sırada yer almıştır. Ayrıca proje sayısı düşük olmasına rağmen yap-işlet modeli kapsamında gerçekleştirilen 5 projenin toplam yatırım tutarının 6,9 milyar doları aştığı görülmektedir.

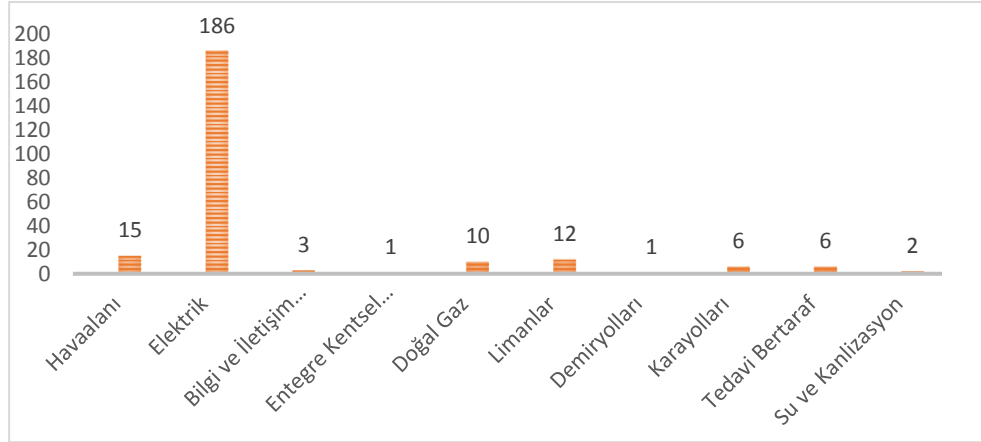
Grafik 15: Yatırım Tutarının İllere Göre Dağılımı (2002-2018)



Kaynak: <https://koi.sbb.gov.tr/>, erişim tarihi: 12.11.2020

Türkiye’de 2002-2018 yılları arasında yaklaşık 72 milyar TL ile en çok yatırım yapılan il İstanbul olmuştur. İstanbul şehrini bu dönemde 42 milyar TL’lik yatırımla Ankara izlemiştir. Üçüncü sırada yer alan İzmir’de aynı dönemde yaklaşık 17 milyar TL yatırım yapılmıştır. Diyarbakır, Mardin, Konya ve Bursa illeri de yatırım miktarlarına göre öne çıkmaktadır.

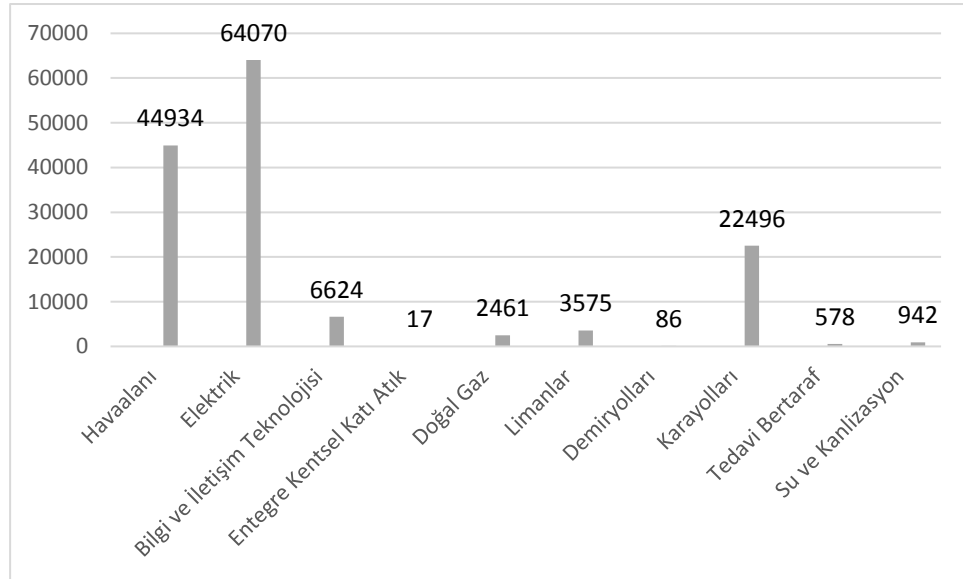
Grafik 16: Türkiye’de Mali Kapanıya Ulaşan Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Projelerinin Sektörler İtibariyle Proje Sayısı Bakımından Dağılımı (1990-2019)



Kaynak: <https://koi.sbb.gov.tr/>, erişim tarihi: 13.11.2020

Türkiye’de 1990-2019 yılları arasında mali kapanıya ulaşan kamu özel iş birliği projelerinin sektör bazında dağılımı yukarıda verilmiştir. Bu zaman aralığında toplamda 245 proje gerçekleştirilmiş olup kamu-özel sektör iş birliği projelerinden 186’sı elektrik, 15’i havaalanı, 12’si liman, 10’u doğalgaz, 9’u karayolu, 6’sı tedavi bertaraf iken, 3’ü bilgi ve iletişim teknolojisi, 2’si su ve kanalizasyon, 1’i demiryolu ve son olarak yine 1 adedi entegre kentsel katı atık alanı projeleridir. Mali kapanıya ulaşan toplam 245 projenin yatırım tutarı 145,783 milyon ABD doları olmuştur. En büyük yatırım payına sahip sektörün ise elektrik olduğu görülmektedir.

Grafik 17: Türkiye’de Sektörler İtibariyle Kamu-Özel Sektör İşbirliği Projelerine Yapılan Yatırımların Değer Bakımından Dağılımı (1990-2019)



Kaynak: <https://koi.sbb.gov.tr/>, erişim tarihi: 13.11.2020

T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerine göre projelerin toplam yatırım tutarı bakımından dağılımına bakıldığında sektörel bazda en yüksek seviyeye elektrik alanında ulaşıldığı görülmektedir. Elektrik sektöründen sonra havaalanı sektörü gelirken, üçüncü sırada ise karayolları yer almaktadır. Bilişim ve iletişim teknolojisi ise 6624 değer oranıyla karayollarını takip etmektedir. Daha sonra sırasıyla 3575 değer oranıyla limanlar, 2461 yatırım değeriyle de doğal gaz gelmektedir. Su ve kanalizasyon, entegre kentsel katı atık, demiryolları ve tedavi bertaraf sektörleri bunları izlemektedir.

Tablo 6: Türkiye’de Kamu Özel İş Birliği Proje Tutarı

Proje	Yatırım (milyon ABD doları)
IGA Havalimanı	35,587
Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu	9,756
Kemerköy ve Yeniköy Termik Santralleri	7,576
Türk Telekom	6,550
Üçüncü Boğaz Köprüsü ve Kuzey Marmara Otoyolu Projesi	2,900
Malkara- Çanakkale Otoyolu PPP	2,842
Atatürk Havalimanı kira sözleşmesi	2,543
Enerjisa Aşama I ve II	2,539

Proje	Yatırım (milyon ABD doları)
Seyittömer Termik Santrali	2,248
InterGen Gebze Adapazarı İzmir	2,200

Kaynak: <https://koi.sbb.gov.tr/>, erişim tarihi: 15.11.2020

Dünya Bankası verilerine göre Türkiye’de KÖİ projesi kapsamında finansmanı sağlanan İstanbul Havaalanı 35,587 milyon ABD dolarıyla en yüksek seviyede yatırım yapılan alan olmuştur. Devamında Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu 9,756 milyon dolar ile ikinci büyük yatırım tutarına sahiptir. Termik santral projesi yatırımları içinde 7,576 milyon dolar ile en çok yatırım yapılan Kemerköy ve Yeniköy Termik Santralleri yer alırken, Enerjisa I ve II Aşamaları Projeleri 2,539 milyon dolar, Seyitömer Termik Santrali Projesi 2,248 milyon dolar ve Gebze-Adapazarı-İzmir Elektrik Santralleri projeleri 2,200 milyon dolar değere sahiptir.

Türkiye’de kamu özel iş birliği modeli genel olarak enerji, içme suyu, ulaştırma, tarım, kanalizasyon, turizm, sağlık, genel idare ve madencilik sektörlerinde uygulanmaktadır (Özer ve diğerleri, 2019: 530). Özellikle ilk başta sağlık sektörü ile ilgili 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (Yalçın, 2016:171) olmak üzere söz konusu alanlarda ortaklık sözleşmelerine hazine garantisi 3996 ve 4283 sayılı Kanunlara verilmiştir (Özer ve diğ., 2019:530).

Yukarıda belirtilen mevzuat çerçevesinde (Evren, 2016:462) imzalanmış uygulama sözleşmeleri çerçevesinde kullanılan modellere binaen 249 projenin sektörel dağılımı şu şekildedir:

- ✓ 97 proje ile enerji
- ✓ 41 proje ile karayolları

- ✓ 23 proje ile limanlar
- ✓ 20 proje ile sağlık tesisleri
- ✓ 18 proje ile havaalanları,
- ✓ 19 proje ile gümrük tesisi,
- ✓ 18 proje ile yat limanları ve turizm tesisleri
- ✓ 8 proje ile madencilik
- ✓ 2 proje ile endüstriyel tesisler
- ✓ 1 proje ile demiryolları
- ✓ 1 proje ile kültür turizm tesisi
- ✓ 1 proje ile katı atık tesisi (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018:29)

Bu durumda dünyadaki kamu özel iş birliği dağılımı Türkiye ile karşılaştırıldığında; dünyada hem yatırım tutarında hem de proje sayısında elektrik sektörü birinci sırada yer alırken, Türkiye’de elektrik sektörü proje sayısı olarak birinci sırada iken yatırım tutarında ise en büyük payı ulaşım sektörü oluşturmaktadır.

2017 yılındaki kamu özel iş birliği raporunda belirtildiği gibi imzalan uygulama sözleşmesinde toplam proje sayısı 225 ve bu projelerin toplam sözleşme değerı (yatırım tutarı+ kamuya ödenecek miktar) 135 milyar ABD doları (Kalkınma Bakanlığı, 2017:27) iken, 2018 yılında proje sayısı 242’ye yükselmiş; projelerin toplam sözleşme değerı ise 139,8 milyar ABD doları olurken, 71,3 milyar ABD doları ile en büyük dilim havaalanı projelerine gitmiştir. İkinci büyük dilimi ise 28,7 milyar ABD doları ile enerji almıştır. Bunları 21,2 milyar ABD doları ile hizmet tesisleri ve otoyollar takip etmektedir. En düşük dilime sahip sektör ise 140,5 milyon ABD doları ile kültür ve turizm tesisleri olmuştur (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019:30).

Ülkemizde yapımı halen devam eden bazı projeler mevcuttur. Bunlar:

- ✓ Kuzey Marmara Otoyolu (Kınalı-Odayeri Kesimi),
- ✓ Kuzey Marmara Otoyolu (Kurtköy-Akyazı kesimi),
- ✓ Ankara-Niğde Otoyolu,
- ✓ Kocaeli Entegre Sağlık Kampüsü (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019).

Dünyada genelinde KÖİ yöntemiyle sunulan enerji, katı atık, yollar, sağlık tesisleri, madencilik ve turizm gibi sektörlerde hem proje sayılarında hem de yatırım tutarlarında 1986-2020 yılları arasında artışların yaşandığı görülmektedir. Bunlara paralel olarak ülkemizde KÖİ yöntemi ile yürütülen projelerin yıllara göre gerek proje sayısında gerekse yatırım tutarında artışların yaşandığı görülmektedir. Özellikle enerji ve yollar alanında büyük yatırımların devam edildiği görülmektedir.

SONUÇ

1950’li yıllardan sonra ortaya çıkan refah devleti anlayışı, devletin ekonomi anlayışında değişikliklere sebep olmuştur. Bu anlayış kamu hizmetlerinin sadece devlet eliyle değil, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra özel hukuk kişininin dahliyle de yürütülmesinin gereklilik olduğunu ortaya koymuştur. Kamu hizmetlerinin karmaşık yapısı ve bürokratik işlemler sebebiyle yüklenen yük devletin hantallaşmasına sebep olmuş ve kamusal hizmetlerin devlet tarafından verimli bir şekilde sunulmasını da engellemiştir. Bu durum, kalkınmaya mani olmuş ve refah kaybına sebebiyet vermeye başlamıştır. Bu durum karşısında devletin uyguladığı piyasaya müdahale önlemi amacına ulaşamamış ve ekonomik bunalımlara neden olmuştur. Bunun üzerine hem BM hem de AB gibi diğer uluslararası kurumlar neo-liberal politikalarla bu duruma müdahale ederek devletin piyasadan çekilmesini sağlamıştır. 1980’li yıllardan itibaren devletin piyasadan çekilmeye başlamasıyla birlikte kamu yönetimi anlayışında da değişimler yaşanmıştır. Bu değişimler kapsamında devlette var olan klasik yapı ve merkeziyetçi anlayış ilkelerine alternatif yeni yönetim ve örgütlenme biçimleri ile yeni yaklaşımlar doğmuştur. 1970’li yıllarla birlikte kendilerini gösteren bu değişimler yönetim, yerelleşme, yeni kamu hizmeti ve yeni kamu işletmeciliği olarak isimlendirilmiştir. Bu yaklaşımların getirdiği müşteri odaklı anlayış, demokratik yapılanma, açıklık ve hesap verebilirlik gibi ilkeler çerçevesinde kamu hizmetlerinin devletin kontrol ve sorumluluğunda kalması şartıyla bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesi yeni bir kamu özel iş birliği yöntemi ile özel sektöre bırakılmaya başlanmıştır. KÖİ aslında kamu hizmetlerinin yürütülmesi için oluşturulan bir ekonomik kaynak sağlayıcısıdır. KÖİ’ler özel sektör açısından özel sektör için kâr

sağlayıcı bir yatırım alanı olarak ortaya çıkmışken, kamu kesimi için ise sunulan altyapı yatırımları bakımından kamuya yüklenecek maliyetlerden kurtulma olanağıdır.

KÖİ modeli başta Amerika olmak üzere birçok ülkede uygulama alanı bulmuştur. Özellikle 1990'lı yıllarda İngiltere'de gelişme gösteren KÖİ, İngiltere'nin bilgisini ve deneyimini diğer ülkelere aktarması ile gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde de uygulanma alanı bulmuştur. Uygulanması daha çok alana yayılan KÖİ'ler değişen dünya koşullarına ve artan ihtiyaçlara göre bölgeden bölgeye değişiklik göstermiştir. Gelişmiş ülkelerde mevcut olan yapının daha da geliştirilmesi ön koşul iken gelişmekte olan ülkelerde ise gerçekleştirilmeyen kamu yatırımlarının sunulması olarak kendini göstermiştir. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler açısından altyapıların sağlanması KÖİ'ler için önemli bir unsur haline gelmiştir. Çünkü altyapıların sağlıklı bir şekilde gerçekleştiği ülkelerde gelişmişlik düzeyinin de yükseldiği görülmektedir.

KÖİ modeli gelişmekte olan ülkelerde farklı sektörlerde de kendini göstermesi ile birlikte ekonomik düzen içerisinde kendine yer bulmuş ve bu çerçevede 1990-2020 yılları arasında altyapıya dair 1,958 trilyon dolar değerinde 8173 proje imzalanmıştır. Bu projelerden 1,672 milyar dolar değerinde proje kamu özel iş birliğiyle gerçekleştirilmiştir.

Dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak Türkiye'de de KÖİ uygulamalarında önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu model Türkiye'de yoğun biçimde kullanılmaya başlanan bir hizmet sunum yöntemi olarak karşımıza çıkmıştır. Türkiye bu model ile son yıllarda elde ettiği tecrübelerle hava ulaşımı, elektrik enerjisi ve sağlık alanlarındaki projeleriyle büyük bir atılım sağlamış ve deneyimlerini daha da üst seviyelere taşımıştır. Karayolu, demiryolu, havaalanı, yat-limanı, gümrük tesisi,

endüstriyel tesis, sağlık ve enerji olmak üzere çeşitli sektöre ilişkin projeler gerçekleştirilmiştir. Bu projeler yap-işlet-devret, işletme hakkı devri, yap-kirala-devret ve yap-işlet modelleri çerçevesinde uygulanmıştır. Bu kapsamda 1986-2020 yılları arasında sözleşme değeri 155,8 milyon dolar ve yatırım tutarı ise 78,3 milyon dolar ile toplam 242 proje hayata geçirilmiştir.

KÖİ modelinin sağlıklı bir şekilde işlemesi için uygulanacak projelerin ekonomik ve hukuki boyutlarının iyi analiz edilmesi gerekmektedir. KÖİ'lerin hukuki boyutu sağlam bir temel üzerine inşa edilmediği zaman kamu kesimi ile özel sektör arasında büyük anlaşmazlıkların çıkmasına sebep olacaktır. Bu anlaşmazlıklar, her iki sektör arasındaki anlaşmanın demokratik ve hukuki bir anlayış çerçevesinde yapılması durumunda çözülebilir. Lakin sadece sözleşmeye bağlı kalınması iki sektör arasındaki şeffaflığı zedeleyerek kamuoyuna sunulacak kamu hizmetlerinin sınırlı ve eksik kalmasına sebep olacaktır. Kamu ve özel kesim arasında şeffaflığa, hesap verebilirliğe dayanan bir organizasyon yapısının oluşturulması, maliyet ve sorumluluklarının paylaştırılması ve bunlara yönelik düzenlemelerin yürürlüğe konulması, kamu ve özel arasında yapılan işbirliği başarısını artıracaktır.

KÖİ uygulamalarının uzun soluklu olması kamu kesimine yüklenen mali yük ve riskin devam etmesine sebebiyet vermektedir. Dolayısıyla kamu kesimi bu mali yükü ve riskleri bertaraf etmek için ilk olarak riskleri iyi bir şekilde analiz etmeli ardından risklerin her iki taraf arasında paylaşılmasının yanında kamuoyuna açık ve şeffaf bir şekilde aktarılmasını sağlamalıdır. Aksi takdirde gelebilecek tehdit ve riskler bu projeleri olumsuz etkileyecektir.

KÖİ'lerin daha etkin biçimde işlemesi için kamu-özel sektör arasında yapılacak olan sözleşmede iki taraf arasında görev bölüşümünün adaletli bir şekilde

yapılması ve mevzuat çalışmalarının hukuk çerçevesinde ve şeffaf bir biçimde oluşturulması gerekmektedir. Aynı zamanda KÖİ modeli ilgili bakanlıklar tarafından iyi bir şekilde analiz edilmeli, planlanmalı ve sunulmalıdır. Aksi gerçekleştiğinde bu durum, devlet üzerinde büyük krizlere yol açabilir. Bu çerçevede Türkiye’de sürdürülebilir kalkınma hedefleri doğrultusunda KÖİ modelinin daha iyi işlemesi için hukuki düzenlemelerin şeffaf bir biçimde yapılması ve bakanlıkların analiz, planlanma ve sunum aşamalarına daha fazla önem vermesi gereklidir. Analiz kısmında sağlam ve güvenilir sonuçlar elde etmek için bu konuda daha fazla uzman personeller yetiştirmeye ayrıca önem gösterilmesine ek olarak daha çok araştırma ve geliştirmeye yer verilmelidir. Bu önlemlerin alınması durumunda ülkemizde sayısı ve değeri artan büyük yatırımların yanı sıra küçük ölçekli yatırımların da (yenilenebilir enerji alanları, çevresel atık ve su arıtma) artacağı öngörülmektedir.

Kamu özel işbirliğinde ortaya konan projelerin beraberinde getireceği risklerin, maliyetlerin, getirilerin, niteliklerin ve tarafların özelliklerinin paylaşılmasına ek olarak kamu yatırımlarının artırılmasının ardından kamu bütçesi üzerinde oluşturacağı yükün hafifletilmesi de oldukça önem taşımaktadır. Bu amaçla kamunun özel sektörde var olan yatırım yeteneklerinden yararlanmak koşuluyla maliyetlerin en düşük seviyeye çekilmesi ve bunun için gerekli önlemlerin alınması da KÖİ’lerin sürdürülebilirliği ve geliştirilmesi açısından önem taşımaktadır. Özel sektörün, kamu iş birliğindeki aktifliği ve hızı, etkin ve verimli kaynak kullanımı, manevra kabiliyeti ve yeni bir bakış imkânı sunabilme kapasitesindeki devlete nazaran oldukça üstündür. Dolayısıyla özel sektörün bu üstünlüğünden doğru şekilde ve daha da önemlisi daha az maliyetli yararlanılabilmesi durumunda bu yeni yöntemden ciddi derece fayda sağlayacaktır.

Özel sektörün kamu sektörüne sağlayabileceği diğer bir fayda ise girişimciliktir. Kamu özel iş birliği yoluyla hayata geçirilecek projelerde özel sektörün yenilikçi yaklaşımları kamuya ciddi katkılar sağlayabilecektir. Kamunun yavaş hareket eden bürokratik yapısı ve kuralcı düşüncesi, özel sektörün yenilikçi ve girişimci yaklaşımıyla kırılarak kamunun daha nitelikli işler yapmasını sağlayacaktır.

Ayrıca tüketici davranışlarına yönelik analizlerin yapılması, kamuoyunun desteğinin alınması, bu işbirliğini denetleyecek özerk mekanizmaların oluşturulması ve doğru bir şekilde uygulanacak kamu politikalarıyla özel sektör sermayesine güven verilmesi yapılan işbirliği için oldukça önemlidir. Oluşturulacak daha sıkı denetim mekanizmaları bazı grupların rant kollama faaliyetleri sıfıra indirgeme noktasında etkinliğini daha aktif ortaya koymalıdır. Böylelikle hizmet üretimi ve sunumu en üst seviyelerde tutularak toplumdaki en küçük birimlerin bu hizmetlerden faydalanması sağlanabilir.

KAYNAKÇA

- A New Approach To Public Private Partnerships*. (2012, December). <https://ppp.worldbank.org/>, erişim tarihi: 10.11. 2020.
- Abay, A., & Abay, R. (2008). *Hukuka Giriş*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Acartürk, E. (2001). Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(6), 46-60.
- Adalet Bakanlığı, (2016). Eğitim Dairesi Başkanlığı, "İdare Hukuk Ders Notu". S. 54. Ankara
- Akçakaya, M., & Aksakaloğlu, Y. (2017). Kamu Hizmeti Kapsamında Yeni Kamu Yönetiminin Vatandaşlık Anlayışı. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(1), 42-71.
- Akgüner, T., & Berk, K. (2017). *İdare Hukuku*. İstanbul: D&R Yayınları.
- Akıllı, H. (2013). Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap-İşlet-Devret Yöntemine: Yasal Serüven. *Sayıştay Dergisi*(89), 91-114.
- Aksoy, Ş (1998). Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 7(1), 3-13.
- Aksu, H. (2018). Demokratikleşme ve Türkiye'de Demokratikleşme Sürecinde Karşılaşılan Temel Sorunlar. *Social Sciences Studies Journal*, 4(27), 5949-5958.
- Akyıldız, F. (2017). Yeni Kamu İşletmeciliğine Karşı Yeni Kamu Hizmeti: Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım Ve Büyükşehir Belediyeleri. M. Güler, A. Turan, & A. M. Turan (Dü) İçinde, *Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar* (Cilt 3, S. 146-183). İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği.

Akyılmaz, B., Sezginer, M., & Kaya, C. (2016). İdare Hukuku Ders Notu. 7. Baskı, 1-54. Adalet Bakanlığı Eğitim Daire Başkanlığı.

Al, H. (2008). *Yeni Kamu Yönetimi*. İstanbul: Değişim Yayınları.

Alagöz, M., & Yokuş, T. (2017). Kamu Özel İş Birliği Yatırımları Ve Ekonomik İllüzyon Etkisi. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal e Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 19(32), 115-122.

Alican, N. (2008). Kamu Hizmetlerin Finansmanında "Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları" Yaklaşımı. T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği Dış İlişkiler Başkanlığı Dergisi, (17), 2-4.

Alkan, B. Ş. (2018). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımından Hareketle Kamu İdarelerinde Mali Analiz Uygulaması. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*(17. Uik Özel Sayısı), 799-812.

Altın, A. (2013). Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(2), 101-118.

Altın, A. (2019). *Kamu Hizmeti (Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim ve Kalite)*. Ankara: Yetkin Yayınevi.

Altın, A, & Şahin, O.E (2019). Yerel Yönetimlerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemi Olarak Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 6(3), 89-114.

Apan, A. (2008). Yeni Kamu İşletimi ve Performans Yönetimi. *Türk İdare Dergisi*, 80(460), 57-86.

Arslan, N. T. (2010). Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11(2), 21-38.

Arslaner, H., & Karaca, Y. (2017). Türkiye Kamu Yönetiminde Yönetişim Algisi: Aydın İli Vergi Dairelerinde Bir Uygulama. *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(4), 128-151.

Ataay, F., & Ergül A. (2008). Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerelleşme. *İktisat Dergisi*, (500), 1-15.

Atasoy, H. (2011). Kamu-Özel İş Birliği Modeli Türkiye’de Belediyelerin Altyapı Projelerinin Finansmanında Uygulanabilirliği. Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı. Doktora Tezi.

Atmaca, Y. (2012). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Belediyelerde Kamu Hizmeti Anlayışı Değişimi: Konya Büyükşehir Belediye Örneği. Selçuklu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Yüksek Lisans Tezi.

Ateş, H., & Kırılmaz, H. (2010). Bir Yönetişim Modeli Örneği: Kamu Hastane Birliği. A. H. Aydın, İ. E. Taş, M. Kılıç, & Z. Gül (Dü) İçinde, *Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi ve Hizmeti* (S. 233). Kahramanmaraş: Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Yayınları.

Aydın, E, V. (2014). Yerel Yönetimlerde Alt Yapı Yatırımlarının Finansmanı: Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modeli. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Doktora Tezi.

Aydınlı, H. İ., & Memiş, L. (2015). 1990'lardan Günümüze Türkiye’de Yönetişim: Literatüre Dayalı Bir İnceleme. *Selçuklu Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 15(29), 116-143.

Ayhan, E., & Önder, E. (2018). Türkiye'de Sağlık Sektöründe Kamu Özel Ortaklığı Modeli. *Uluslararası Sağlık Yönetimi ve Stratejileri Araştırma Dergisi*, 4(1), 109-121.

Ayhan, Ö., & Önder, M. (2017). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı. *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 3(2), 19-48.

Bağrıaçık, A. (2018). Kamu Hizmetinin Uyarılma İlkesi Üzerine Bir Değerlendirme. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26(3), 155-183.

Barry, N. P. (2018). *Modern Siyaset*. Ankara: Liberte Yayınları.

Batirel, Ö. F. (2017). Kamu Altyapı Yatırımlarında Kalite ve Kamu-Özel Ortaklığı. *Journal Of Life Economics*, 4(2), 1-8.

Bayazıt, B. (2018). Kamu Özel İşbirliklerinde Kamu Yararı. İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi Ekonomi ve Sosyal Bilimler Enstitüsü Hukuk Anabilim Dalı. Doktora Tezi.

Bayrakçı, E., & Kahraman, S. (2017). Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı ve Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(37), 299-315.

Bilgen, P. (1980). Kamu Hizmeti Hakkında. *İdare Hukuku ve İlim Dergisi*, 1(1), 113-116.

Bigez, E. (2018). Türkiye'de Altyapı Hizmetlerinin Sunumunda Kamu-Özel İş Birliği Uygulamaları: Bursa İli Örneği. Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı. Yüksek Lisans Tezi.

Boz, S. S. (2013). Kamu Özel İş Birliği (PPP) Modeli. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(2), 277-332.

Bozkuş, B. (2009). Türk Kamu Yönetiminde Yönetişim Tartışmaları ve Yönetişimin Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Yüksek Lisans Tezi.

Boztepe, M. (2018). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Geleneksel Kamu Personel Rejimi Üzerine Etkileri. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20(3), 191-210.

Bülent, Ş., & Çolak, Ç. D. (2015). Türkiye’de Yeni Sağ’ın Kamu Yönetimi Anlayışı: Turgut Özal ve Anap. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3(18), 393-417.

Canpolat, H., & Cangir, M. (2010). Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiyenin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi. *Türk İdare Dergisi*(466), 25-45.

Çal, S. (2002). Anayasa Değişikliği Sonrasında Kamu Hizmeti Kavramının İrdelenmesi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 51(2), 163-197.

Çal, S. (2007). Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(1-2), 599-655.

Çapar, S., Demir, R., & Yıldırım, Ş. (2015). Kamu Hizmet Sunumunda İdarecilerin İşlevi. *Türk İdare Dergisi*(481), 361-400.

Çiftçi, L. (2018). 1980 Sonrası Kamu Yönetiminde Dönüşüm Ve Milli Eğitim Bakanlığı Reform Çabaları. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Tezi.

Çelik, F. E. (2008). Hizmet Sunumuna Katılım ve Kamu Özel Ortaklıkları. *Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını*(64), 28-38.

Çekirge, H.L. (2006). Dünya’da ve Türkiye’de Kamu Özel Sektör Ortaklığı Uygulamaları ve Örnek Bir Projede Modelin Finansal ve Genel Avantajlarının İncelemesi.

İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü İnşaat Mühendisliği Anabilim Dalı.
Yüksek Lisans Tezi.

Çınar, N. F., Türkoğlu, Ç., & Tütünsatar, A. (2017). Kamu-Özel Ortaklığı/İş Birliği Modeli ve Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda Hizmet Memnuniyetinin Ölçülmesi: Entegre Sağlık Kampüsleri (Şehir Hastaneler) İçin Bir Araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(29), 215-232.

Çolak, Ç. D., & Şener, B. (2015). Türkiye'de Yeni Sağ'ın Kamu Yönetimi Anlayışı: Turgut Özal ve Anap. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3(18), 393-417.

Demir, K. A., & Yavaş, H. (2015). Kamu Yönetiminin Geleceği Üzerine Kavramsal Bir Tartışma. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 13(25), 91-113.

Demir, L. (2003). Kamu Hizmetleri. M. Balcı (Dü.) İçinde, *Genç Hukukçular Hukuk Okumaları Birikim 1* (S. 289). İstanbul: Kurtiş Matbaacılık.

Demirbilek, S. (2019). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Çalışmaları. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Yüksek Lisans Tezi.

Demirel, D. (2005). Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, 16(58), 105-135.

Demirel, D. (2006). Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet. *Sayıştay Dergisi*(60), 105-128.

Denek, S. (2019). Yeni Kamu Hizmeti Düşüncesi: Değişen Kamu Hizmeti Anlayışı. *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(1), 418-439.

Denhardt, R., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.

Derbil, S. (1950). Kamu Hizmeti Nedir. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(3), 28-36.

Dolunay, A. (2018). Son Değişiklikler Kapsamında Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri Uyuşmazlıklarında Tahkim. *Journal Of History Culture And Art Research*, 7(2), 600-623.

(2019). *Dünya ve Türkiye'de Kamu-Özel İş Birliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler Raporu*. Sektörel ve Kamu Yatırımları Genel Müdürlüğü. Ankara: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı.

(2012). *Dünyada ve Türkiye'de Kamu-Özel İş Birliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler*. T.C. Kalkınma Bakanlığı. Ankara: Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü.

Dünya Bankası, 2021.
<https://www.worldbank.org/en/search?q=y%C3%B6netim%20ve%20finans>, erişim tarihi: 09.01.2021

Emek, U. (2002). *Kamu İhalelerinde Rekabetin Sağlanması ve Korunması*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları.

Emek, U. (2009). Karşılatırmalı Perspektiften Kamu Özel İşbirlikleri: Avrupa Topluluğu ve Türkiye. *Rekabet Dergisi*, 10(1), 7-53.

Emek, U. (2009). Türkiye'de Altyapı Hizmetlerinin Özel Sektöre Gördürülmesi: Neden, Ne Zaman, Nasıl? *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, 24(284), 9-45.

Ener, M., & Demircan, E. (2008). Küreselleşme Sürecinde Değişen Devlet Anlayışından Kamu Hizmetlerin Dönüşümüne: Sağlık Hizmetlerinde Piyasa

Mekanizmaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(1), 57-82.

Erdem, A. (2014). Kamu-Özel Ortaklığında Belediyelerin Sunduğu Hizmetler: Türkiye-İsveç Karşılaştırılması. Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Doktora Tezi.

Eroğlu, İ. (2018). Çevresel Altyapı Projelerinde Özel Sektörün Rolünün Arttırılması. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Mali Hizmetler Uzmanlığı Uzmanlık Tezi.

Eren, V. (2003). Kamu Yönetiminde Rekabet, Rekabetin Kurumsallaştırılması ve Rekabet Mekanizmaları. *Ankara Üniversitesi Sbf Dergisi*, 58(4), 83-105.

Ergun, T., & Polatoğlu, A. (1984). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: Sevinç Matbaası.

Ertaş, H., & Akman Dömbekci, H. (2018). Sağlıkta Kamu Özel Ortaklığı (PPP) Modeli: İngiltere ve Türkiye Karşılaştırması. *Journal Of Social And Humanities Sciences Research (Jshsr)*, 5(30), 4009-4015.

Eryiğit, B. H., & Yörükoğlu, F. (2012). Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Yöntemleri ve Hukuksal Altyapı. *Öneri Dergisi*, 10(37), 151-165.

Eryılmaz, B. (2008). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Okutman Yayıncılık.

Eser, H. B., Memişoğlu, D., & Özdamar, G. (2011). Sosyal Siyasetin Üretilmesi Sürecinde Refah Devletinden Neo-Liberal Devlete Geçiş: Devletin Kamu Hizmeti Sunma İşlevinin Değişimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(2), 201-217.

Eşki, H. (2009). Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri. *Sü İibf Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 9(17), 491-500.

Evren, Ç.C. (2015). Kamu-Özel İşbirlikleri. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı. Doktora Tezi.

Evren, Ç. C. (2016). *Kamu Özel İşbirlikleri: Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilere Sözleşme Yoluyla Gördürülmesinin Hukuki Rejimi*. Ankara: Seçkin Yayınları.

Farazmand, A. (2014). Küreselleşme ve Kamu Yönetimi. *Mülkiye Dergisi*, 25(229), 245-278.

Genç, F. N. (2010). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı. *Türk İdare Dergisi*(466), 145-159.

Glaser, M. A., Denhardt, J. V., & Hamilton , L. K. (2002). Community V. Self-Interest: Citizen Perceptions Of Schools As Civic Investments. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 12(1), 103-127.

Göçoğlu, V., & Gündüz, O. (2020). Kamu Yönetimi Reformlarını Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Okumak. *Ekonomi, İşletme, Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 6(1), 1-16.

Göküş, M. (2010). Küreselleşme Sürecinin Kamu Hizmetine Yansıması. *Selçuklu Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 10(20), 193-218.

Göküş, M. (2011). *Kamu Hizmeti: Kuram, Politika, Uygulama*. Konya: Çizgi Kitapevi.

Gökyurt , F. (2018). *İdare Hukuku Bakımından Kamu Özel İş Birliği Sözleşmeleri*. Ankara: Adalet Yayınevi.

Göymen, K. (2000). Türkiye^De Yerel Yönetimler ve Yönetişim. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(2), 3-13.

Gözler, K., & Kaplan, G. (2018). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Basım Yayın.

Gözübüyük, Ş. (2004). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitapevi.

Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2005). Are Public Private Partnerships Value For Money? Evaluating Alternative Approaches And Comparing Academic And Practitioner Views. *Accounting Forum*, 29(4), 345-378.

Gruening, G. (2001). Origin And Theoretical Basis Of New Public Management. *International Public Management Journal*, (4), 1-25.

Gülan, A. (1987). Kamu Hizmeti Görüş Usulleri. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı. Yüksek Lisans Tezi.

Gülan, A. (1988). Kamu Hizmeti Kavramı. *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, 9(1-3), 147-159.

Gülan, A. (1998). Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 56(1-4), 97-107.

Gülden, M. (2019). Geleneksel Kamu Yönetiminden Kamu İşletmeciliğine Geçiş: “Personel Yönetiminde Farklılaşma ve Türkiye’ye Yansımaları”. Sivas Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Yüksek Lisans Tezi.

Güler, B, A. (2005). Kamu Yönetimi Yaklaşımları Nasıl Sınıflandırılabilir? BAG Çalışmaları Sınıflandırmak. Çalışma Notu.

Gümüş, İ. (2018). Tarihsel Perspektifte Refah Devleti: Doğuş, Yükseliş ve Yeniden Yapılanma Süreci. *Journal Of Political Administrative And Local Studies*, 1(1), 33-66.

Güneş, A. M. (2009). Kamu Hizmetlerin Yürütülmesinde Yeni Bir Yöntem Kamu Özel Ortaklığı. *Güncel Hukuk Dergisi*(Şubat), 58-62.

Güney, S. (2012). *Örgütsel Davranış*. Ankara: Nobel Yayınları.

Gürkan, M. F. (2013). Eğitim Kamu Hizmetinin Görülmesinde Kamu Özel Ortaklığı. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı. Yüksek Lisans Tezi

Gürkan, M. F. (2014). *Kamu Özel Ortaklığı*. Ankara: Adalet Yayınevi.

Güzelsarı, S. (2003). Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli. *Amme İdaresi Dergisi*, 36(2), 17-34.

Güzelsarı, S. (2009). Kamu Özel Ortaklıkları Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme. B. Övgün (Dü.) İçinde, *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform* Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi. (S. 43-77).

Hasanoğlu, M. (2002). Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri. *Türk İdare Dergisi*, 74(434), 171-186.

Hergüner, B. (2015). Kamu Yönetiminde "Yeni" Kavramı ve Kamusal Tartışmalarla İlgisi Üzerine Bir Çalışma. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3(4), 73-84.

Hergüner, B. (2019). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. Ankara: Seçkin Yayınları.

Heywood, A. (2016). *Siyasi İdeolojiler Bir Giriş*. (L. Köker, Çev.) Ankara: Tarcan Matbaası.

Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.

<https://Data.Eib.Org/Epec>. (2020). 10 20, 2020 Tarihinde Eib.Org/Epec:

[Https://Data.Eib.Org/Epec](https://Data.Eib.Org/Epec) Adresinden Alındı

<https://Ppi.Worldbank.Org/en/visualization#sector=&status=&ppi=&investment=®ion=&ida=&income=&ppp=&mdb=&year=&excel=false&map=&header=true>

(2020). 10 07, 2020 Tarihinde The World Bank:
<https://Ppi.Worldbank.Org/En/Ppidata> Adresinden Alındı

<https://Ppi.Worldbank.Org/> (2020). 10 05, 2020 Tarihinde
<https://Ppi.Worldbank.Org/>:

Hughes, O. E. (2013). *Kamu İşletmeciliği&Yönetimi*. (B. Kalkan, B. Akın, & Ş. Akın, Çev.) Ankara: Bigbang Yayınları.

Hustedt, T., Liiv , T. R., & Savi, R. (220). Public Administration And Disciplines . G. Bouckaert, & W. Jann (Dü) İçinde, *European Perspectives For Public Administration* (S. 129-146). Brüksel: Leuven University Press .

Iacovino , N. M., Barsanti , S., & Cinquini, L. (2017). Public Organizations Between Old Public Administration, New Public Management And Public Governance: The Case Of The Tuscany Region. *Public Organiz Rev*(17), 61-82.

International Monetary Found Fiscal Affairs Department, Public Private Partnership, March 12, 2004

İrdem, İ. (2017). Postmodern Yönetim Anlayışının Türk Kamu Yönetimi Üzerinde Uygulanabilirliği. *YYÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(4), 1-11.

İşten, İ. (2007). Kamu Hizmeti Kavramı ve Unsurları. *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*(22), 1-18.

Jones , L. R., & Kettl, D. F. (2003). Assessing Public Management Reform In An International Context. *International Public Management Review Electronic Journal* , 4(1), 1-19.

Kalfa, C. (2011). Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi İibf Dergisi*, 16(1), 403-417.

Kalkınma Bakanlığı, 11. Kalkınma Planı (2019-2203), Kamu Özel İş Birliği Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu, Ankara.

Kalkınma Bakanlığı (2016), Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü. Dünyada ve Türkiye'de Kamu-Özel İş Birliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler. Ankara.

Kamu Özel İş Birliği Uygulamalarında Etkin Yönetim. T.C. Kalkınma Bakanlığı. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.(2018).

Kamu Özel Sektör İş Birliği Çerçevesinde Bt Alım Yöntemleri. Türkiye Bilim Derneği. Türkiye Bilim Derneği Kamu Bilgi İşlem Merkezleri Yöneticileri Birliği Kamu Bilişim Platformu XII. (2011).

Karahanoğulları, O. (2002). *Kamu Hizmet (Kavram ve Hukuksal Rejim).* Ankara: Turhan Kitapevi.

Karahanoğulları, O. (2011). Kamu Hizmetleri Piyasa İlişkisinde Dördüncü Tip: Eksik İmtiyaz (Kamu-Özel Ortaklığı). *Ankara Üniversitesi Sbf Dergisi*, 66(3), 177-215.

Karahanoğulları, Y. (2012). Kamu Özel Ortaklığı Modelininmeli Değerlendirilmesi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 67(2), 95-125.

Karaköse, M. E. (2015). Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Eliyle Gördürülmesi (Anayasal Sınırlar). *Kamu-İş Dergisi*, 14(2), 67-81.

Karataş, A. (2020). Post Yeni Kamu İşletmeciliğinin Kuramsal Temelleri: Yeni Bir Kuram Mı Yoksa Bir Tür Çöp Kutusu Modeli Mi? *International Journal of Disciplines Economics & Administrative Sciences Studies*, 6 (21), 538-551.

Karcı, Ş. M. (2008). Yeni Kamu İşletmeciliği Yeklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme. *Akdeniz İibf Dergisi*(16), 40-64.

Kartal, Ç. (2016). Küreselleşme Sürecinin Devlet Yapısı Üzerine Etkileri. *Ankara Barosu Dergisi*(2), 289-327.

Kaya, F. (2017). Kamu Yönetimi Yaklaşımlarının Karşılatırmalı Analizi. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10(53), 747-755.

Kaya, F., & Atalay, M. (2020). *Küreselleşme ve Yerelleşmeyle, Küyerelleşme*. Ankara: Gece Kitaplığı.

Kerman, U. (2016). Yönetim Biliminin Öncülerinden Woodrow Wilson ve Frederick Winslow Taylor'un Farklı Bir Açıdan Değerlendirilmesi. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(14), 232-247.

Keskin, B. (2006). Kamu Hizmetinin Görülmesine İlişkin Sözleşmeler ve Bu Sözleşmelerden Doğan Uyuşmazlıkların Tahkim Yoluyla Çözümü. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı. Doktora Tezi.

Keskin, S. (2011). Türkiye'de Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda Kamu-Özel Ortaklığı Modeli (Aydın Örneği). Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı. Yüksek Lisans Tezi.

Keskin, U. (2012). *Yönetim Felsefesi*. İstanbul: Değişim Yayınları.

Keşli, A. T. (2009). Kamu Özel Sektör İş Birliği (PPP) Projelerin Hukuki Rejimi. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Hukuk Anabilim Dalı. Doktora Tezi.

Kolcu, S., & Kapucuoğlu, O. (2019). Kamu-Özel İş Birliği Yatırımları. 1-12. Ankara Üniversitesi.

Korkut, G., Acar, O. K., & Tetik, A. (2015). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışıyla Değişen Kamu Hizmeti Ve Türkiye İş Kurumu. *İş Ve Hayat Dergisi*, 1(2), 107-135.

Köstekçi, A. (2014). Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda Kamu ve Özel Sektör Ortaklığının Analizi. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı. Yüksek Lisans Tezi

Köstekçi, A. (2017). Kamu Özel Sektör Ortaklıkları: Dünyada ve Türkiye’de Yaşanan Gelişmeler. F. Yıldız, & G. Tuncer (Dü) İçinde, *Güncel Gelişmeler Perspektifinden Kamu Maliyesinden Seçme Konular*. Ankara: Savaş Yayınevi.

Kurt, M., & Yaşar Uğur , Ö. (2007). Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği'nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İibf Dergisi*, 9(11), 81-109.

Kurucu, B. (2008). 3194 Sayılı İmar Kanunu ile Planlama ve İmar Kanunu Tasarısı Taslağı'nın Kamu Yararı Kavramı Açısından Değerlendirilmesi. *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, (30), 1-8.

Kurun, İ. (2017). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Kamu Hizmetlerine Etkisi: Belediyeler Örneği. *Bartın Üniversitesi İibf Dergisi*, 8(16), 85-106.

Kuzucu, O. (2019). Türkiye’de Kamu Özel İş Birliği Yatırımların Ekonomik Büyümeye Etkileri (1986-2018). Batman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı. Yüksek Lisans Tezi.

Küp, D. (2012). Yeni Sağ Politikalar Ekseninde Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Arayışları ve Bu Yeni Yapının Beklentilere Cevap Verme Düzeyi. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Yüksek Lisans Tezi.

Leblebici Teker, D. (2008). Sağlık Sektöründe Proje Finansman Modeli:Türkiye İçin Bir Model Önerisi ve Bir Hastane Projesinin Fizibilite Analizi. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 37. 1-18.

Mengi, A. (1997). Kamu Yönetimindeki Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye. *Ankara Üniversite SBF Dergisi*, 52(1-4), 505-515.

Menya. M, İ. (2019). Kamu Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişilerine Gördürülmesi Türkiye – Uganda Karşılaştırmalı Bir Çalışma. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı. Yüksek Lisans Tezi.

Nohutçu, A. (2018). Türkiye'nin İdari Yapısı Türkiye'de Mahalli İdareler İdare Hukuku. Ankara: Savaş Yayınevi.

Oğuztürk, B, S; Alparslan, A, M. (2011). E-Ticaret Stratejisinde Entelektüel Sermayenin Görünümü. *Journal Of Suleyman Demirel University Institute Of Social Sciences*, 1(13), 145-168.

Örsten Esirgen, S. (2011). II. Meşrutiyet Meclis Tutanaklarına Göre "Menafii Umumiyye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun" Un Kabulü. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 60(4), 935-962.

Örücü, E. (1971). Sosyal Kamu Hizmeti. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 36(1-4), 212-232.

Özay, İ. H. (1994). Ortak Yararlı İşletme ya da Nam-ı Değer "Müşterak Emanet". *İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 54(1-4), 55-70.

Ö, İ.H. (2013). İdari Kolluk-Adli Kolluk. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 2013, 71(1), 947-961.

Özdemir, D. (2004). 1980 Sonrasında Kamu kamu-Özel Sektör Ortaklıkları. *Kent Gündemi Dergisi*(6), 51-58.

Özer, M. A. (2006). *Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi*. Ankara: Platin Yayınları.

Özer, M. A. (2012). Kamu Sektöründe Rekabetçi Anlayışın Teorik Temelleri. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 47(1), 1-30.

Özer, M. A., Yaylı, H., Akçakaya, M., & Yücel Batmaz, N. (2019). *Kamu Yönetimi (Modern Yapı ve Süreçler)*. Ankara: Gazi Kitapevi.

Özmüş, L. (2005). Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. *Tmmob Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı*, (S. 1-9). Ankara.

Öztürk, C. (2016). *Kamu Yönetiminde Stratejik Yaklaşımlar*. Ankara: Sage Matbaacılık.

Öztürk, K. (2019). Yerel Yönetim Reformunda Yerelleşme– Merkezileşme Dikotomisi: 6360 Sayılı Yasa Örneği. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 11(2), 133-148.

Palabıyık, H. (2004). Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(1), 63-85.

Pekküçükşen, Ş., Güleç Solak, S., & Oktay, E. (2017). Kamu Yönetiminde Değişime Direnç: İç Denetim Örneği. *Strategic Public Management Journal*, 3(Özel Sayı), 1-16.

Robinson, M. (2015). Public Sector Reform. 1-20. Undp Global Centre For Public Service Excellence.

Saraç, O. (2002). Kamu Yararı Kavramı. *Maliye Dergisi*, (139), 16-26.

Saran, U. (2001). Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri. *Türk İdare Dergisi*, 73(433), 37-51.

Saran, U. (2005). Kamu Kesiminde Küresel Taleplere Yönelik Stratejik Değişim ve Yeniden Yapılanma Yaklaşımı. *Selçuk Üniversitesi İibf Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 5(10), 29-48.

Sarısu, A. (2007). Kamu ve Özel Sektör İşbirlikleri –Türkiye İçin Bir Model Önerisi-. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı. Doktora Tezi.

Sarısu, A. (2009). *Kamu-Özel İşbirlikleri (Public-Private Partnerships-PPP)*. Ankara: Yaklaşım Yayıncılık.

Sarısu, A. (2013). İdari Otoriteler ve Türkiye. *Yargıtay Dergisi*, 39(1-2), 5-28.

Serez Arslan, B. (2016). Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışının Sağlığa Yansıması- Kamu Hastane Birlikleri İncelemesi. Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Yüksek Lisans Tezi.

Sezer, Ö. (2008). Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Catandaş) Odaklılık: Türkiye'de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(8), 147-171.

Sızlı Erol, G. (1999). Kamu Hizmetlerin Görülmesinde İmtiyaz Yöntemi ve Türkiye Uygulaması. T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi. Uzmanlık Tezi.

Sobacı, M. Z. (2007). Yönetişim Kavramı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 5(1), 219-235.

Soysal, M., & Ertuğrul, İ. (1999). *Kamu Hizmeti ve Tahkim*. Ankara: Kigem Yayınları.

Su, B. (2017). Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Kamu Özel İş Birliği Projelerinin Etkinlik ve Verimlilik Analizi: Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü Örneği. Türk Hava Kurumu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı. Yüksek Lisans Tezi.

Şahin, M., & Uysal, Ö. (2008). *Kamu Ekonomisi Perspektifinden Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları*. Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım.

Şahin, M., & Uysal, Ö. (2012). Kamu Maliyesine Etkileri Açısından Kamu Özel Sektör Ortaklıkları Üzerine Bir Değerlendirme. *Maliye Dergisi* (162), 155-174.

Şahin İlkorkor, Z. (2010). Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Alternatif Bir Model: İhale Yöntemi. *Türk İdare Dergisi* (468), 63-84.

Şaylan, G. (2016). *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*. Ankara: İmge Kitapevi.

Şenel Tekin, P. (2017). Küresel Kamu Özel Ortaklığı Uygulamaları ve Türkiye Sağlık Sektörü Açısından Bir Değerlendirme. *Ankara Sağlık Hizmetleri Dergisi*, 16(2), 5-20.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019) Sektörler ve Kamu Yatırımları Genel Müdürlüğü Kamu Özel İş Birliği Raporu. Ankara.

T.C. Başbakanlık Özelleştirme Dairesi Başkanlığı (2008). Kamu-Özel İşbirlikleri/Ortaklıkları (PPP) & Türkiye Deneyimi, Ankara.

Talu, K., & Cantürk, G. (2009). Enerjide Kamu Özel Sektör Ortaklığı - Avrupa'da Kamu Hizmeti İmtiyazlarının ve İdari İşlemlerin Sonlandırılması. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*(84), 347-374.

Tan , T. (1967). Osmanlı İmparatorluğunda Yabancılara Verilmiş Kamu Hizmeti İmtiyazları. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 22(2), 285-326.

Tan, T. (1992). Kamu Hizmeti İmtiyazından "Yap-İşlet-Devret" Modeline. *Ankara Üniversitesi Dergisi*, 47(3), 307-325.

Tekin, A. G. (2004). Özelleştirmede Yeni Yaklaşım: Özel Sektör Kamu İşbirlikleri (Public Private Partnerships veya PPP Modelleri). *Kamu Bülteni*, 1-4.

Tekin, Ş., & Çelik, Y. (2012). Türkiye’de Sağlık Sektöründe Bir Finansman Yöntemi Olarak Kamu-Özel Ortaklığı Politikasının Politika Haritalama Yöntemi İle Analiz Edilmesi. *Ankara Sağlık Bilimleri Dergisi*, 1(3), 81-98.

Tiryaki, R. (2014). Ekonomik Özgürlüklerin Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usulleriyle İlişkisi. *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(1), 67-106.

Tokatlıoğlu, M. Y. (2005). *Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri*. İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları.

Tokatlıoğlu, M., & Şen, S. (2019). Kamu Hizmetlerinin Sunum ve Finansmanında Kamu Özel İş Birliği Modeli: Avrupa Birliği Türkiye. *International Journal Of Public Finance*, 4(2), 205-235.

Trakya Kalkınma Ajansı (2013) Kamusal Hizmetler. Özel İhtisas Komisyonu Raporu.

Treasury, HM. (2012). A New Approach To Public Private Partnerships. Londra: The National Archives.

Tuncer, A., & Usta, S. (2013). İki Kriz Arasında Yönetim: Yeni Kamu İşletmeciliği. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(30), 181-195.

Tunç, G., & Öz Saraç, E. (2015). Türkiye'deki Kamu Özel İş Birliği Modelinin İyileştirilmesine Ait Öneriler. 3. *Türkiye Deprem Mühendisliği ve Sismoloji Konferansı*. İzmir: Demokrasi Üniversitesi Yayınları.

Tülüceoğlu, S., & Altan, Y. (2017). Türk Tarım Sektöründe Kamu Özel Ortaklığı Uygulaması. *Strategic Public Management Journal*, 3(5), 58-76.

Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı (TASAV). Kamu-Özel İş Birliği Projeleri: Türkiye ve Diğer Ülke Örnekleri, TASAV Ekonomi Araştırmalar Merkezi Makale, 27. 11 Temmuz 2017.

Uğur, A., & Miynat, M. (2014). Kamu Özel Sektör Ortaklarının Ekonomi Politikası. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 21(2), 19-40.

Usta, S., & Bilgç, E. (2016). Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumu: Kamu Özel Ortaklığı Modeli. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(23), 249-268.

Uygun, B. (2013). Yeni Bir İlişki Türü: Kamu Özel Ortaklığı. *Hukuk Gündemi*(2), 24-27.

Uysal Şahin, Ö. (2014). *Kamu Ekonomisi Perspektifinden Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Yaklaşımı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Uysal, Y. (2017). Yerel Yönetimlerde Kamu Özel İş Birliği Uygulamalarının İki Yönü: Avantajlar ve Dezavantajlar. *Kent Kültürü ve Yönetimi Hakemli Elektronik Dergisi*, 10(2), 169-199.

Uysal, Y. (2018). Kamu-Özel İş Birliği Literatürü Üzerine Bir İçerik Analizi: 1978-2017. Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Doktora Tezi.

Uysal, Y. (2020). Klasik Kamu Yönetiminden Yeni Kamu İşletmeciliğine Post-YKİ'ye Kamu Hizmetlerin Değişimi ve Dönüşümü Üzerine Bir Değerlendirme. *International Journal Of Management and Administration*, 4(7), 112-135.

Uz, A. (2007). Kamu-Özdel Ortaklığı/PPP (Kavram ve Hukuksal Çerçeve). *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(1-2), 1165-1182.

Uz, A. (2011). *Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilere Gördürülmesi ve Devri Bakımından Anayasal Sınırlar*. Ankara: Adalet Yayınevi.

Üstüner, Y. (2000). Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(3), 15-31.

Ütük, U. (2015). Denhardt ve Denhardt'ın Yeni Kamu Hizmeti Kuramına Bakış. *Sayıştay Dergisi*(99), 47-70.

Vural, E. (2014). Yerel Yönetimlerde Altyapı Yatırımlarının Finansmanı: Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modeli. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Doktora Tezi.

Yalçın, F. C. (2016). Geleneksel Kamu Hukuku Sistematiğinde Kamu Özel İş Birliğine Eleştirel Bir Bakış: 6428 Sayılı Kanun ve Yasal Yapılanma ve Uygulama İçin Öneriler. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(30), 163-190.

Yaman, Aslan. (2019). *Kamu Hizmetlerinin Yerine Getirilmesinde Etkinlik Aracı Olarak Özelleştirme ve Araç Muayene Hizmetlerinin Özelleştirilmesi*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.

Yazıcıoğlu Çelik, E. (2008). Kamu Özel Sektör İş Birliği Modeli: Kamu Hizmeti Hakkının Paylaşılması. *Toplum ve Hekim Dergisi*, 23(1), 31-40.

Yıldırım, M. (2010). Kamu Yönetiminde Takdir Yetkisi: Geleneksel ve Yeni Kamu Yönetimi Arasında Karşılaştırmalı Bir İnceleme. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 7(2), 839-861.

Yıldırım, M. (2011). Pragmatizm ve Yeni Kamu İşletmeciliği. *H.Ü. İİBF Dergisi*, 29(1), 187-208.

Yıldız, H. (2014). Kamu Hukuku İle Özel Hukukun Kesiştiği Yer: Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerinde Tahkim Yolu. *TBB Dergisi*(111), 279-296.

Yılmaz, D. (2008). Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(1-2), 1215-1234.

Yılmaz, O. (2001). *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*. T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı. Ankara: İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı.