



**T.C.**  
**OSMANİYE KORKUT ATA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE' DE SAĞLIK HİZMETLERİNDE KÖİ MODELİNİN  
UYGULANMASINA DAİR BİR ANALİZ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Remziye Gül YURT**

**OSMANİYE / 2022**

**T.C.**  
**OSMANİYE KORKUT ATA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE SAĞLIK HİZMETLERİNDE**  
**KÖİ MODELİNİN UYGULANMASINA DAİR BİR ANALİZ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Remziye Gül YURT**

**Danışman: Doç. Dr. Mehmet ELA**  
**Jüri Üyesi: Prof. Dr. Susran Erkan EROĞLU**  
**Jüri Üyesi: Dr. Öğr. Üyesi Sedat POLAT**

**OSMANİYE / 2022**

**Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne;**

“Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinde KÖİ Modelinin Uygulanmasına Dair Bir Analiz” başlıklı çalışma, jürimiz tarafından Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

**Başkan: Doç. Dr. Mehmet ELA**  
(Danışman)

**Üye: Prof. Dr. Susran Erkan EROĞLU**

**Üye: Dr. Öğr. Üyesi Sedat POLAT**

**ONAY**

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim elemanlarına ait olduklarını onaylarım.  
2022

Doç. Dr. Ebru GÜHER  
Enstitü Müdürü

**NOT:** Bu tezde kullanılan ve başka kaynaktan yapılan bildirişlerin, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu’ndaki hükümlere tabidir.

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Osmaniye

Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım kurallarına uygun olarak hazırladığım; “Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinde KÖİ Modelinin Uygulanmasına Dair Bir Analiz” başlıklı Yüksek Lisans Tez çalışmamda;

- Sunulan verilerin; gerekli izinleri alınmış ve denetimli laboratuvar koşullarında tarafımdan veya ilgili görevlilerce elde edildiğini ya da izin belgesine dayalı olarak ve kaynak göstermek suretiyle kullanıldığını,
- Kullanılan veriler üzerinde herhangi bir değişiklik veya eksiltme yapılmaksızın etik kurallara uygun olarak işlenip sunulduğunu,
- Maddi veya manevi destek sağlamış olan Kurum, Kuruluş ve kişilere destek türü de belirtilerek, varsa proje protokol numarası ile yoksa ismen Ön Söz/Teşekkür Bölümlerinde yer verildiğini,
- Yararlanılan kaynaklara Tez metni içinde atıf göstermek suretiyle değinildiğini ve bunların Kaynaklar Bölümüne eklendiğini,
- Teknik/Bilimsel Eser niteliği taşıyan Tezin özgün parçalarının bir başka ortamdan kopyalanarak alınmadığını ve bu parçaların bir başka Kurum/Kuruluş bünyesinde akademik amaç veya unvan almak amacıyla hiçbir suretle kullanılmadığını ve bir başkasının kullanmasına izin verilmediğini,
- Burada belirttiğim hususların aksinin tespit edilmesi halinde tüm yasal sorumluluğun şahsıma ait olduğunu beyan ederim.

.../... / 2022

Remziye Gül YURT

|                             |                                                |
|-----------------------------|------------------------------------------------|
| ÖĞRENCİ NO                  | 1822510113                                     |
| ANABİLİM/<br>ANA SANAT DALI | Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı |
| BİLİM/ SANAT<br>DALI        | Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi                |
| ENSTİTÜ KAYIT TARİHİ        | 30.01.2019                                     |

## TEŞEKKÜR

Akademik çalışmalarda bulunan her araştırmacı yüksek lisans ve doktora tez süreçlerinin ne denli sabır gerektiren zor süreçler olduğunu iyi bilmektedirler. Danışman Hocam Doç. Dr. Mehmet ELA, bu zorlu süreci benim için bir kâşif yolculuğuna dönüştüren, çalışma süresince öğrenmeye, araştırmaya, keşfetmeye dair merakımı diri tutan, süreç içerisinde beni aydınlatan bilgisinin yanı sıra bana olan inancını her fırsatta dile getirerek motivasyonumu arttıran eğitim koçluğu her öğrenciye nasip olmayacak bir fırsattı benim için. Kıymetli Hocam Doç. Dr. Mehmet ELA'ya teşekkürü bir borç bilirim.

Ayrıca tez jürisinde yer alan değerli hocalarım Prof. Dr. Susran Erkan EROĞLU ve Dr. Öğr. Üyesi Sedat POLAT'a kıymetli görüş ve önerileri için teşekkürlerimi sunarım.

## ÖZET

### TÜRKİYE'DE SAĞLIK HİZMETLERİNDE KÖİ MODELİNİN UYGULANMASINA DAİR BİR ANALİZ

**Remziye Gül YURT**

**Yüksek Lisans, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı**

**Danışman: Doç. Dr. Mehmet ELA**

**Ocak 2022, 122 sayfa**

Bu çalışma Türkiye’de sağlık hizmetlerinin sunumunda kullanılan Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) modelinin uygulanmasına dair bir analizi barındırmaktadır. Bu analiz yapılırken öncelikle modelin tarihçesi ele alınmıştır. Tarihçede, KÖİ modelinin dünya üzerinde ilk ortaya çıkışına zemin hazırlayan koşullar, modelin ilk uygulandığı ülke veya ülkelerin izi sürülmüştür.

Modelin tarihçesine yönelik incelemede KÖİ’nin koşulların, ihtiyaçların zorunlu ve nihai bir çıktısı olarak mı uygulandığı ya da hükümetlerin iradi bir tercihi mi olduğu sorularına da cevap aranmıştır. Modelin hangi ülkelerde daha yaygın kullanıldığı, zaman içindeki değişimi ve Türkiye’de kullanımına öncü olan koşullar incelenmiştir.

1970’li yıllara kadar klasik iktisat ve refah devleti uygulamaları ile genişleyen kamu maliyesi ve artan borç yükü sonucu devletlerin kamu maliyesi üzerindeki yükünü hafifletmek adına 1980’li yılların başında dünya genelinde neo-liberal politikaların da etkisi ile özelleştirme uygulamaları hayata geçmiştir. Özel sektörün tabiatı gereği minimum maliyet ve maksimum kâr hedefleri bir süre sonra artan işsizlik ve özel sektör hizmetlerinin yüksek maliyeti gibi birçok sorunu da beraberinde getirmiştir.

KÖİ tek başına devletin yeterli olmadığı, kıt (yetersiz) kaynaklar, artan kamu maliyesi borç yükü ile tek başına özelleştirme uygulamalarından verim alınamayan denenmiş politikaların harmanlanmasına dayanan bir model olarak ortaya çıkmıştır.

Literatürün referans gösterdiği 1990’lı yılların başından itibaren uygulanmaya başlayan ve kısa zaman içinde dünyayı kasıp kavuran bir model olarak KÖİ projeleri 2000’li yılların başında önlenemez şekilde dünyada kullanım ağını genişletmiştir. İlk uygulanmaya başladığı yıllarda enerji ve altyapı alanlarında uygulanırken zaman içinde ulaşım, çevre, eğitim binaları, kültür, haberleşme, sağlık hizmetleri, savunma, kamu düzeni, kamu güvenliği gibi birçok alanda tercih edilen bir model olmuştur.

Modelin zaman içindeki yaygın kullanımı ile beraber modele yöneltilen eleştiriler de aynı oranda artmıştır. Bu eleştiriler kamu zararı, maliyetlerin yüksek oluşu, rekabeti engellediği, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerini barındırmadığı gibi konularda kümelenmiştir. KÖİ modeline yöneltilen bu eleştirilerin herhangi bir ülkeye özgü sorunlar olmadığı, modelin uygulanmasından kaynaklı sorunlar olduğunu söylemek mümkündür. Zira gerek Türkiye’deki literatürde gerekse modelin kullanıldığı ülkelerin literatüründe benzer eleştirilerin sıklıkla yer aldığı gözlenmiştir.

Bu çalışmada, Türkiye’de sağlık hizmetlerinin sunumunda uygulanan KÖİ modeline yöneltilen eleştiriler kapsamında modelin daha avantajlı ve daha kullanılabilir bir hale getirilmesi amacıyla literatür bulguları ışığında ayrı bir başlık halinde bazı öneriler geliştirilmiştir.

**Anahtar kelimeler:** Kamu özel işbirliği, kamu hizmeti, özel sektör, sağlık hizmetlerinde kamu özel işbirliği.

## **ABSTRACT**

### **AN ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF THE PPP MODEL IN HEALTHCARE IN TURKEY**

**Remziye Gül YURT**

**Master Thesis, Department of Political Science and Public Administration**

**Supervisor: Assoc. Prof. Mehmet ELA**

**January 2022, 122 pages**

This study contains an analysis of the implementation of the Public Private Partnership (PPP) model used in the delivery of health services in Turkey. While making this analysis, first of all, the history of the model was discussed. In the history, the conditions that paved the way for the first emergence of the PPP model in the world and the country or countries where the model was first applied were traced.

In the examination of the history of the model, answers were sought to the questions of whether the PPP is applied as a necessary and final outcome of the conditions and needs, or whether it is a voluntary preference of the governments. In which countries the model is used more widely, its change over time and the conditions leading to its use in Turkey are examined.

In order to alleviate the burden of states on public finances as a result of expanding public finances and increasing debt burden with classical economics and welfare state practices until the 1970s, privatization practices were implemented throughout the world in the early 1980s, with the effect of neo-liberal policies. Due to the nature of the private sector, minimum cost and maximum profit targets have brought along many problems such as increasing unemployment and high cost of private sector services after a while.

PPP emerged as a model based on the blending of scarce (inadequate) resources, increasing public finance debt burden, and tried-and-true policies that could not be yielded by privatization practices alone.

As a model that started to be implemented from the early 1990s, which the literature references, and took the world by storm in a short time, PPP projects inevitably expanded its usage network in the world at the beginning of the 2000s. While it was first applied in the fields of energy and infrastructure, it has become a preferred

model in many areas such as transportation, environment, educational buildings, culture, communication, health services, defense, public order and public security.

With the widespread use of the model over time, the criticisms against the model have increased at the same rate. These criticisms are clustered on issues such as public loss, high costs, hindering competition, and lack of transparency and accountability principles. It is possible to say that these criticisms of the PPP model are not country-specific problems, but are problems arising from the implementation of the model. Because it has been observed that similar criticisms frequently take place both in the literature in Turkey and in the literature of the countries where the model is used.

In this study, some suggestions have been developed under a separate heading in the light of literature findings in order to make the model more advantageous and usable within the scope of the criticisms directed at the PPP model applied in the delivery of health services in Turkey.

**Keywords:** Public-Private Partnerships, public service, private sector, public-private cooperation in health services.

## İÇİNDEKİLER

|                        |      |
|------------------------|------|
| TEŞEKKÜR .....         | v    |
| ÖZET .....             | vi   |
| ABSTRACT.....          | viii |
| İÇİNDEKİLER .....      | x    |
| KISALTMALAR .....      | xiii |
| TABLolar LİSTESİ ..... | xiv  |
| GRAFİKLER LİSTESİ..... | xv   |

### BÖLÜM I GİRİŞ

|                                                 |   |
|-------------------------------------------------|---|
| 1.1. Araştırmanın Konusu .....                  | 4 |
| 1.2. Araştırmanın Amacı.....                    | 4 |
| 1.3. Araştırmanın Kapsam ve Sınırlılıkları..... | 5 |
| 1.4. Araştırmanın Yöntemi .....                 | 6 |

### BÖLÜM II KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ (KÖİ)

|                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.1. Kavramsal Çerçeve .....                                             | 9  |
| 2.1.1. Kamu Hizmeti Kavramı .....                                        | 12 |
| 2.1.1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Paradigmasında Kamu Hizmeti .....      | 13 |
| 2.1.1.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Paradigmasında Kamu Hizmeti .....       | 14 |
| 2.1.1.3. Yeni Kamu Yönetişimi Paradigmasında Kamu Hizmeti .....          | 16 |
| 2.1.2. Özel Sektör-Kamu Hizmeti İlişkisi.....                            | 18 |
| 2.1.2.1. Dünyada Özel Sektör-Kamu Hizmeti İlişkisi .....                 | 18 |
| 2.1.2.2. Osmanlı İmparatorluğu'nda Özel Sektör-Kamu Hizmeti İlişkisi ... | 19 |
| 2.1.2.3. Türkiye'de Özel Sektör-Kamu Hizmeti İlişkisi .....              | 20 |
| 2.1.3. Özelleştirme Kavramı .....                                        | 22 |
| 2.1.3.1. Dünyada Özelleştirme Uygulamalarının Tarihçesi .....            | 22 |
| 2.1.3.2. Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Tarihçesi.....          | 23 |

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.2. Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) .....                                   | 24 |
| 2.2.1. Kamu-Özel İşbirliği Modeline Yönelik Tanımlar .....             | 25 |
| 2.2.2. Kamu-Özel İşbirliği Modelini Hazırlayan Tarihsel Etmenler ..... | 27 |
| 2.2.3. Yaygın Kullanılan Kamu Özel İşbirliği Modelleri .....           | 29 |
| 2.3. Kamu Özel İşbirliği Modelinin Avantajları .....                   | 30 |
| 2.4. Kamu Özel İşbirliği Modeline Yönelik Sorunlar .....               | 32 |
| 2.4.1. Sözleşme Sürelerine Yönelik Sorunlar .....                      | 32 |
| 2.4.2. Sözleşme Maliyetlerine Yönelik Sorunlar .....                   | 33 |
| 2.4.3. Sözleşme Riskleri ve Riskin Dağıtımına Yönelik Sorunlar.....    | 34 |
| 2.4.4. İhale Sürecine Yönelik Sorunlar .....                           | 35 |
| 2.4.5. Hazine Garantilerine Yönelik Sorunlar .....                     | 36 |

### BÖLÜM III

#### DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ UYGULAMALARI

|                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.1. Dünyada Kamu Özel İşbirliği Uygulamaları .....                     | 40 |
| 3.1.1. Asya Kıtasında Kamu Özel İşbirliği Genel Değerlendirme .....     | 45 |
| 3.1.1.1. Çin'de Kamu Özel İşbirliği .....                               | 47 |
| 3.1.2. Afrika Kıtasında Kamu Özel İşbirliği Genel Değerlendirme .....   | 49 |
| 3.1.2.1. Mısır'da Kamu Özel İşbirliği .....                             | 51 |
| 3.1.3. Amerika Kıtasında Kamu Özel İşbirliği Genel Değerlendirme.....   | 52 |
| 3.1.3.1. Brezilya'da Kamu Özel İşbirliği .....                          | 54 |
| 3.1.4. Avrupa Kıtasında Kamu Özel İşbirliği Genel Değerlendirme.....    | 56 |
| 3.1.4.1. İngiltere'de Kamu Özel İşbirliği .....                         | 58 |
| 3.1.5. Orta Doğuda Kamu Özel İşbirliği Genel Değerlendirme .....        | 59 |
| 3.1.5.1. Ürdün'de Kamu Özel İşbirliği .....                             | 61 |
| 3.2. Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Uygulamaları.....                   | 62 |
| 3.2.1. Türkiye'de Yaygın Kullanılan Kamu Özel İşbirliği Modelleri ..... | 64 |
| 3.2.1.1. Yap-İşlet-Devret (YİD).....                                    | 65 |
| 3.2.1.2. Yap-İşlet (Yİ) .....                                           | 66 |
| 3.2.1.3. Yap-Kirala- Devret (YKD) .....                                 | 67 |
| 3.2.1.4. İşletme Hakkı Devri .....                                      | 67 |

## BÖLÜM IV

### SAĞLIK HİZMETLERİNDE KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.1. Sağlık Hizmetlerinde KÖİ'nin Kullanılmasına Dair Genel Bir Değerlendirme..... | 68 |
| 4.2. Dünyada Sağlık Hizmetlerinde KÖİ.....                                         | 71 |
| 4.3. Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinde KÖİ .....                                     | 77 |
| 4.3.1. Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinde KÖİ Mevzuatı .....                          | 82 |
| 4.3.1.1. 6428 Sayılı Kanun.....                                                    | 82 |
| 4.3.1.2. 6428 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği .....                            | 87 |
| 4.3.1.3. Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri .....              | 91 |

## BÖLÜM V

### SONUÇ VE ÖNERİLER

|                       |            |
|-----------------------|------------|
| 5.1. Sonuç .....      | 94         |
| 5.2. Öneriler .....   | 98         |
| <b>KAYNAKÇA.....</b>  | <b>100</b> |
| <b>ÖZGEÇMİŞ .....</b> | <b>107</b> |

## KISALTMALAR

|               |                                                                                                       |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>BBYKP:</b> | Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı                                                                     |
| <b>BMA:</b>   | British Medical Association (İngiliz Tabipler Birliği)                                                |
| <b>GKY:</b>   | Geleneksel Kamu Yönetimi                                                                              |
| <b>EIB:</b>   | European Investment Bank (Avrupa Yatırım Bankası)                                                     |
| <b>EPEC:</b>  | European Public-Private Partnership Expertise Center<br>(Avrupa Kamu Özel İşbirliği Uzmanlık Merkezi) |
| <b>KÖİ:</b>   | Kamu Özel İşbirliği                                                                                   |
| <b>KÖSİ:</b>  | Kamu Özel Sektör İşbirliği                                                                            |
| <b>KÖSO:</b>  | Kamu Özel Sektör Ortaklığı                                                                            |
| <b>KÖO:</b>   | Kamu Özel Ortaklığı                                                                                   |
| <b>PPP:</b>   | Public-Private Partnerships                                                                           |
| <b>PFI:</b>   | Private Financing Initiative (Özel Finansman Girişimi)                                                |
| <b>PF2:</b>   | Private Finance (Özel Finansman 2)                                                                    |
| <b>RG:</b>    | Resmî Gazete                                                                                          |
| <b>SB:</b>    | Sağlık Bakanlığı                                                                                      |
| <b>TBMM:</b>  | Türkiye Büyük Millet Meclisi                                                                          |
| <b>TTB:</b>   | Türk Tabipler Birliği                                                                                 |
| <b>YİD:</b>   | Yap İşlet Devret                                                                                      |
| <b>Yİ:</b>    | Yap İşlet                                                                                             |
| <b>YKD:</b>   | Yap Kirala Devret                                                                                     |
| <b>KKİ:</b>   | Yeni Kamu İşletmeciliği                                                                               |
| <b>YKY:</b>   | Yeni Kamu Yönetişi                                                                                    |
| <b>WB:</b>    | World Bank (Dünya Bankası)                                                                            |

## TABLÖLAR LİSTESİ

|                                                                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Tablo 1:</b> Yaygın Kullanılan KÖİ Modelleri.....                                                                                                  | 30 |
| <b>Tablo 2:</b> Dünya Bankası kayıtlarına göre dünya üzerinde KÖİ projelerinin bölgesel dağılımı ve KÖİ projelerinin bölgesel yatırım tutarları. .... | 42 |
| <b>Tablo 3:</b> Türkiye’de KÖİ modeli ile yapımı tamamlanan şehir hastaneleri. ....                                                                   | 80 |
| <b>Tablo 4:</b> KÖİ modeli ile yapımı (inşaatı) devam eden şehir hastaneleri. ....                                                                    | 81 |



## GRAFİKLER LİSTESİ

|                                                                                                                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Grafik 1:</b> 1990-2021 yılları arasında Dünya Bankası veri tabanında yer alan 129 ülke tarafından gerçekleştirilen 8455 KÖİ projelerinin sektörlere dağılımı..... | 44 |
| <b>Grafik 2:</b> Asya Kıtası’nda yer alan sekiz ülkeye ait 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirilen KÖİ projelerinin sayısı.....                                   | 45 |
| <b>Grafik 3:</b> Çin’in 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği KÖİ projelerinin sektörlere dağılımı.....                                                         | 47 |
| <b>Grafik 4:</b> Afrika Kıtası’nda yer alan sekiz ülkeye ait 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirilen KÖİ projelerinin sayısı.....                                 | 49 |
| <b>Grafik 5:</b> Mısır’ın 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği KÖİ projelerinin sektörlere dağılımı.....                                                       | 51 |
| <b>Grafik 6:</b> Amerika Kıtası’nda yer alan sekiz ülkeye ait 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirilen KÖİ projelerinin sayısı.....                                | 52 |
| <b>Grafik 7:</b> Brezilya’nın 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği KÖİ projelerinin sektörlere dağılımı.....                                                   | 55 |
| <b>Grafik 8:</b> Avrupa Kıtası’nda yer alan sekiz ülkeye ait 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirilen KÖİ projelerinin sayısı.....                                 | 56 |
| <b>Grafik 9:</b> İngiltere’nin 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği KÖİ projelerinin sektörlere dağılımı.....                                                  | 59 |
| <b>Grafik 10:</b> Orta Doğu’da yer alan altı ülkeye ait 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirilen KÖİ projelerinin sayısı.....                                      | 60 |
| <b>Grafik 11:</b> Ürdün’ün 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği KÖİ projelerinin sektörlere dağılımı.....                                                      | 61 |
| <b>Grafik 12:</b> Türkiye’nin 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği KÖİ projelerinin sektörlere dağılımı.....                                                   | 64 |
| <b>Grafik 13:</b> Dünyada sağlık hizmetlerinde KÖİ modelini kullanan ülkelerin toplam KÖİ projelerinin sayısı.....                                                    | 72 |
| <b>Grafik 14:</b> İngiltere’de sağlık hizmetlerinde KÖİ’ projelerinin yıllara dağılımı.....                                                                           | 73 |
| <b>Grafik 15:</b> Türkiye’de KÖİ modeli ile gerçekleştirilen bir yapım projesinin hiyerarşik olarak gösterimi.....                                                    | 86 |

## BÖLÜM I

### GİRİŞ

*“Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinde KÖİ Modelinin Uygulanmasına Dair Bir Analiz”* konulu çalışma, tartışmalı bir alan olan Türkiye’de sağlık hizmetlerinde Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) modelinin tercih edilmesinin arka planını aralamaya dair bir analizi barındırmaktadır. Bu analizde Türkiye’de sağlık hizmetlerinde, KÖİ modelinin hangi tarihten itibaren ve hangi ihtiyaçların sonucunda kullanılmaya başlandığını, modelin sağlık hizmetlerinde kullanım alanlarını ve modelin Türkiye’de uygulanmasında global etkileri anlamaya dair sorulara cevap aranmıştır. Bu soruların cevaplanması noktasında öncelikli olarak modelin tarihsel izleri irdelenmiştir. 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren kamu hizmetlerinin sunumunda kullanılan geleneksel kamu hizmeti paradigmasında yaşanan değişim ile birlikte zaman içinde birçok farklı revizyonlara uğramak suretiyle günümüz KÖİ modelinin evveliyatına dair kapsamlı bir tarihsel analiz yapılmıştır. Zira bir plan, proje veya uygulamaya dair reel bir değerlendirme yapabilmek için öncelikle konunun evveliyatının irdelenmesi diğer bir söylemle konuya dair tarihçenin bilinmesi önem arz etmektedir. Tarihçeden sonra ikinci derecede önem arz eden unsur mukayesedir. Mukayese edilemeyen bir plan, proje ve uygulamanın başarısından veya başarısızlığından söz etmek mümkün değildir.

20. yüzyılın son çeyreğinde, dünyada uygulanmaya başlayan ve kısa zaman içinde hızla yaygınlaşan KÖİ modeli Türkiye’de de başta enerji, ulaşım, altyapı ve sağlık hizmetleri olmak üzere birçok sektörde tercih edilmiştir. Bilginin, teknolojinin, dijitalleşmenin hızla yayıldığı, dünyanın bilişim ağları ile örüldüğü, aynı zamanda dördüncü sanayi çağı olarak anılan günümüz 21. yüzyılda, dünyaya yön veren ve dünyada yaygın olarak kullanılan bir modelin Türkiye’de de kullanılması aynı zamanda Türkiye’nin küreselleşen dünyanın bir parçası olduğunu ve dünya ülkelerinden ayrı değerlendirilemeyeceğini de göstermektedir.

Politika transferi yoluyla Türkiye’de uygulanmaya başlayan KÖİ modelinin dünya üzerinde ilk uygulanmaya başladığı tarihsel koşullar, zaman içindeki değişim ve gelişim süreci, dünya üzerinde uygulanma sıklığı ve modelin dünya üzerinde

uygulanmasını cazip kılan unsurlar ile modele yöneltilen problemler anlaşılmadan modelin salt Türkiye’deki analizi reel sonuçları barındırmayacaktır.

Bu kapsamda çalışma beş bölüm halinde hazırlanmıştır. Birinci bölümde, çalışmanın konusu, amacı, kapsam ve sınırlılıkları ile yöntemi hakkında bilgiler yer almaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümü, KÖİ modeline dair kapsamlı bir değerlendirmeyi içermektedir. Bu bölüm dört ayrı ana başlık halinde kategorize edilmiştir. İkinci bölümün birinci ana başlığı, çalışmanın kavramsal çerçevesini ele almaktadır. Kavramsal çerçeve başlığı çalışmanın temel konuları olan kamu hizmeti kavramını, kamu hizmetinin sunumundaki paradigmaları ve paradigma değişimlerini, kamu hizmeti-özel sektör ilişkisini ve özelleştirme kavramlarına açıklık getirmektedir. Bu konular ayrı başlıklar halinde olmak üzere dünyadaki ve Türkiye’deki gelişmeler hakkında bilgiler içermektedir.

İkinci bölümün ikinci ana başlığı, KÖİ modelinin ortaya çıkmasını hazırlayan tarihsel koşulları ve yaygın kullanılan KÖİ modellerini ele almaktadır.

İkinci bölümün üçüncü ana başlığı KÖİ modelinin avantajlarına dair bilgileri içermektedir. Dünyada ve Türkiye’de modelin kullanılmasını cazip kılan unsurlar, modelin tercih edilmesindeki kamu yararı vb. faydalar literatür taramasından elde edilen bulgular ışığında çalışmaya aktarılmıştır.

İkinci bölümün dördüncü ana başlığı KÖİ modeline yönelik sorunları ele almaktadır. Bu ana başlıkta uygulamada sıklıkla değinilen konular olan sözleşme süreleri, sözleşme maliyetleri, risk ve risk paylaşımından kaynaklanan sorunlar, projelere yönelik ihale süreçlerinden kaynaklı sorunlar ve Hazine garantileri konuları ayrı ayrı irdelenmiştir. Aynı şekilde bu sorunlara yönelik tespitler de literatür taramalarından elde edilen bulgular ışığında çalışmaya aktarılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde KÖİ modelinin dünya ülkelerinde ve Türkiye’de uygulandığı sektörlerle yönelik grafiksel bilgilerin yer aldığı bir bölümden oluşmaktadır. Bu bölümün birinci başlığı olan dünyada kamu özel işbirliği uygulamaları başlığı kendi içerisinde beş ayrı bölüme ayrılarak hazırlanmıştır. Bu başlıklar modelin dünya üzerinde yer alan kıtalar üzerinde uygulanma durumuna dair analizi barındırmaktadır. Her kıtada yer alan ülkelerin tamamına ait veriler çalışma sınırlılığı açısından veri azaltımı yapılarak belli sayıda ülke verisi alınmak suretiyle her kıtadan sekiz ülkenin KÖİ projelerine dair veriler incelenmiştir. Her kıtadan sekiz ülkenin KÖİ projelerine dair veriler mümkün olduğunca kıtada yer alan gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkelerin

verilerinin incelenmesi suretiyle gerçekleştirilmiştir. Her kıtadan seçilen sekiz ülkeye ait toplam KÖİ verileri grafik üzerinde gösterilirken aynı zamanda gelişmiş olan veya gelişmekte olan ülkelerde modelin kullanma oranı da ön plana çıkarılmıştır. Ayrıca her kıtada seçilen sekiz ülke içinden modeli en fazla kullanan ülkenin KÖİ projelerine yönelik veriler ayrı bir grafikte sektörel olarak analiz edilmiştir. Modelin sektörel analizi aynı zamanda ülkeye dair ekonomik pazar hakkında bir fikir yürütme olanağı vermiştir.

Bölümün Türkiye’de KÖİ uygulamaları başlığında da modelin Türkiye’de uygulandığı sektörlerle dair genel bilgiler içermekle birlikte Türkiye’de yaygın kullanılan KÖİ modellerine de değinilmiştir.

Çalışmanın dördüncü bölümü esasında çalışmanın ana damarını oluşturmaktadır. Bu bölüm üç ayrı başlık halinde ele alınmıştır. Birinci başlıkta sağlık hizmetlerinde KÖİ modelinin kullanılmasına dair görüşler ve değerlendirmelere yer verilmiştir.

Bölümün ikinci başlığında KÖİ modelinin dünyada sağlık hizmetlerinde kullanımı hakkında genel bir değerlendirme yapılmıştır. Bu değerlendirmede modelin sağlık hizmetleri alanında dünyada hangi ülkelerde sıklıkla kullanıldığı hakkında grafiksel bilgilerin yanı sıra modelin dünya üzerinde öncüsü olan ve sağlık hizmetlerinde en fazla kullanan ülkesi olarak İngiltere’de sağlık hizmetlerinde KÖİ modeli ile ilgili bilgilere yer verilmiştir.

Bölümün üçüncü başlığında Türkiye’de sağlık hizmetlerinde KÖİ modeli ele alınmıştır. Çalışmanın temeli Türkiye’de sağlık hizmetlerinde KÖİ modeline dair bir analizi esas aldığından bu başlıkta öncelikli olarak Türkiye’de sağlık hizmetlerinde KÖİ modelinin kullanılmasına yönelik tarihçe ele alınmıştır. Modelin kullanımını yaygınlaştıran süreç, modelin hangi ihtiyacın sonunda kullanımının tercih edildiği ve model kapsamında fiili olarak uygulanan projeler hakkında bilgiler verilmiştir.

Modelin Türkiye’de sağlık hizmetlerinde kullanılmasının tarihsel analizi dışında KÖİ’ nin Türkiye’de sağlık hizmetlerinde kullanılmasına dair mevzuat çalışmanın önem verdiği bir alan olmuştur. Türkiye’de sağlık hizmetlerinde KÖİ’nin kullanılmasına yönelik mevzuat üç ayrı alt başlık halinde incelenmiştir. Mevzuat bölümünün birinci başlığında sağlık hizmetlerinde KÖİ modelinin yasal dayanağı olan 6428 sayılı Kanun ele alınmıştır. Mevzuat bölümünün ikinci başlığında 6428 sayılı Kanunun uygulanmasına dair usul ve esasları düzenleyen yönetmelik incelenmiştir. Mevzuat bölümünün üçüncü başlığında ise KÖİ modeli ile gerçekleştirilen sözleşmelere yönelik muhasebe işlemlerinin yürütülme usul ve esaslarına dair tebliğ incelenmiştir.

Çalışmanın son bölümü olan beşinci bölümünde ise çalışma verilerini kapsayan genel değerlendirmeler ışığında sonuç ve öneriler bölümü yer almaktadır. Bu bölümde kendi içinde iki ayrı başlık halinde ele alınmıştır. Birinci başlık sonuç bölümünden oluşmaktadır. Sonuç bölümü aynı zamanda çalışmanın bir sentezi olup KÖİ modelinin dünyada ortaya çıkmasına dair tarihsel süreçlerin özetini ele almaktadır. Modelin dünya üzerinde uygulanmasına dair evveliyat incelendiğinde dünya üzerinde yaşanan toplumsal, ekonomik vb. etkenlerin sonucunda yaşanan değişimlerin bir çıktısı olduğu ve uygulanması noktasında yaşanan sorunlara rağmen uygulamada halen etkin bir model olarak kullanıldığı ele alınmıştır.

Bölümün ikinci başlığında ise modelin Türkiye’de uygulanması noktasında modelden maksimum fayda elde etmek ve literatürde değinilen sorunlara çözüm olabilmesi amacıyla öneriler yer almaktadır. Bu öneriler literatürde konu ile ilgili çalışma yapan yazarların önerilerinin yanı sıra bu çalışmanın özgün önerileri olarak hazırlanmıştır.

### **1.1. Araştırmanın Konusu**

Bu çalışmanın konusu kamu özel işbirliği modelinin Türkiye’de sağlık hizmetlerinde kullanımının tarihsel sürecini ele almaktadır. Türkiye’de sağlık hizmetlerinin sunumunda modelin ne zaman ve hangi koşulların sonucunda uygulanmaya başlandığı, modelin Türkiye sağlık sistemine etkilerini içermektedir. Modelin dünyada sağlık hizmetlerinde kullanımında diğer ülkeler ile kıyaslandığında Türkiye’nin dünya üzerindeki pozisyonunu anlamaya yönelik bir araştırmayı barındırmaktadır.

### **1.2. Araştırmanın Amacı**

Bu çalışma, Türkiye’de bir kamu hizmeti olarak yıllarca devlet tarafından sunulan sağlık hizmetlerinin sunumuna özel sektör kuruluşlarının dahil olması ile başlayan tartışmalı alanlara yönelik çeşitli öneriler geliştirmeyi amaçlamaktadır. Bu önerilerin geliştirilmesinde modeli kullanan dünya ülkelerinin literatür bulguları, modelin dünyada kullanım durumu, diğer ülkelerin modele yönelik görüş ve eleştirileri

değerlendirilmiştir. Modelin uygulanmasında karşılaşılan sorunların dünya üzerinde yaygın olması ve dünya ülkelerinin geliştirdikleri önlemler ile modelin uygulanmasına devam etmiş olmaları aynı zamanda modelin tercih edildiğine yönelik ipuçlarını da içermektedir. Dünya ülkeleri üzerindeki kullanımı referans alınarak Türkiye’de sağlık hizmetlerinin sunumunda kullanılan modelin nasıl daha verimli bir şekilde kullanılabileceğine yönelik alternatifler geliştirilmiştir. Zira kalkınmada ve ülke refahının artırılmasında ekonominin ve ekonomik yatırımların önemi yadsınmayacak derecede önem arz etmektedir. Bu kapsamda çalışma, Türkiye’de sağlık hizmetlerinin sunumunda modele yöneltilen eleştiriler ve sorun teşkil eden hususlara yönelik öneriler geliştirmeyi amaçlamaktadır.

### 1.3. Araştırmanın Kapsam ve Sınırlılıkları

Çalışmanın kapsamı Türkiye’de sağlık hizmetlerinde KÖİ modelinin uygulanmasına yönelik bir analizi barındırmaktadır. Bu analizde modelin Türkiye’de uygulanma tarihçesini, modelin uygulanmasını tetikleyen unsurları, modelin Türkiye’de sağlık hizmetlerinde kullanım alanlarını ve Türkiye’nin sağlık hizmetlerinde KÖİ modelini kullanmada dünya ülkeleri ile karşılaştırıldığında kullanım durumuna yönelik sorulara cevap bulmayı barındırmaktadır.

Bu kapsamda modelin dünyada kullanım durumu hakkında kapsamlı bir inceleme yapılmıştır. Yapılan incelemelerde modelin dünyada genel kullanımı hakkında detaylı bir bilgi edinilmiş olursa da modelin sağlık hizmetlerinde kullanımına dair veri kısıtının olduğu görülmüştür. Örneğin Dünya Bankası veri tabanındaki veriler incelendiğinde KÖİ modelinin kullanım alanlarına dair detaylı verinin olmasına mukabil sağlık hizmetleri alanında verinin olmaması çalışmanın kısıtı olarak kapsamlı bir değerlendirmeyi engellemiştir. Bu nedenle KÖİ modelinin sağlık hizmetlerinde kullanımına dair veriler, sınırlı veri tabanından alınmak suretiyle incelenmiştir.

Sağlık hizmetlerinde KÖİ modelinin kullanım durumunu incelemeye yönelik veri tabanlarındaki veri sınırlılığı nedeniyle modelin reel kullanım düzeyinin tam olarak ölçülememesi ve incelenen sınırlı sayıdaki veri kaynağına rağmen birçok ülke verisi ile karşılaştırıldığında Türkiye’nin modeli kullanım sıklığının çok düşük bir düzeyde olduğu gözlenmiştir. Türkiye’nin sağlık hizmetlerinde KÖİ modelinin kullanım durumunun İngiltere, Kanada, ABD ve İspanya gibi ülkeler ile karşılaştırıldığında

Türkiye'nin bu ülkelere nazaran sağlık hizmetlerinde KÖİ modelini daha az tercih ettiği görülmüştür<sup>1</sup>.

#### 1.4. Araştırmanın Yöntemi

Bu çalışmanın metodolojisi, bilimsel araştırma yöntemlerinden nitel veri araştırma yöntemi kullanılarak hazırlanmıştır. Nitel veri araştırma yönteminin bir türü olan betimsel analiz çalışmaya hakim olan araştırma türüdür. Sosyal bilimler alanında önemli bir araştırma tekniği olan nitel veri araştırmaları, araştırmacılara derin ve özgün çalışmalar yapma olanağı sunmaktadır. Araştırmacıların çalışma verilerini yorumlamaları ve verileri işleyerek bilgi üretmeleri nitel araştırma yönteminin önemini arttırmaktadır (Çelik, Baykal ve Memur, 2020, s.1). Bu araştırma yöntemi araştırmacıların öznel görüşleri ve araştırma bulgularına dair yorumlar içermesi nedeniyle yorumlayıcı araştırma olarak da anılmaktadır (Baltacı, 2019, s.2).

Hitchcock ve Hughes'a göre nitel veri analizi tümevarımsal, yenilikçi, gelişen, araştırmacı ve yaratıcıdır. Nitel veri analizi belirlenen bir zaman diliminde olayların karşılaştırılmasını içermektedir (Sözbilir, 2009, s.2).

Strauss ve Corbin'e göre ise nitel veri analizi betimsel analiz ve içerik analizinden oluşmaktadır. Strauss ve Corbin'e göre betimsel analiz kavramsal yapısı daha önce belirlenen araştırmalarda kullanılmaktadır. Bu yöntemde önceden kavramsal sınırları belirlenen araştırma konusu bulgular ışığında betimlenerek açıklanır, yorumlanır ve özetlenir. Bulgular arasında neden sonuç ilişkisi irdelenerek bazı sonuçlara ulaşılır. Bulguların açıklanması, yorumlanması ve bir sonuca ulaşılmasının yanı sıra araştırmacı aynı zamanda ileriye dönük tahminlerde ve önerilerde de bulunabilir (Sözbilir, 2009, s.5).

Özden'nin çalışmasında nitel veri analizi yöntemi, 13 nitel araştırma türü olarak sınıflandırılmıştır<sup>2</sup>. Bu araştırma türleri betimsel analiz, içerik analizi, paydaşlar analizi,

<sup>1</sup> Türkiye'nin sağlık hizmetlerinde KÖİ modelini, büyük çaplı (çok yataklı ve ileri teknoloji gerektiren) projeler gibi sınırlı alanlarda ve sınırlı sayıda tercih ettiği çalışma bulgularından görülmektedir. Konuyla ilgili kapsamlı bilgiler çalışmanın dördüncü bölümünde yer almaktadır.

<sup>2</sup> 1. Doküman Analizi 2. Fenomenolojik (Fenomen Bilimi) Yöntem 3. Etnografi Yöntemi (Ethnographic Method) 4. Gömülü Teori Yöntemi (Grounded Theory Method) 5. Sözlü Tarih Yöntemi (Oral History Method) 6. Söylem Analizi (Discourse Analysis) 7. Durum Çalışması Yöntemi (Case Study Method) 8. Odak Grup Yöntemi (Focus Group Interview Method) 9. Eylem Araştırması Yöntemi (Action Research Method) 10. İz Sürme Çalışmaları Yöntemi (Tracer Method) 11. Paydaşlar Analizi (Stake Holder Analysis) 12. Betimsel Analiz (Descriptive Analysis) 13. İçerik Analizi (Content Analysis) (Özden, 2018, s.82).

durum çalışması yöntemi, eylem araştırması yöntemi vd. örnek olarak verilebilir (2018, s.82).

Baltacı, betimsel analiz yöntemini kullanan araştırmacılara dört araştırma adımını izlemelerini önermektedir. Bu adımlar (2019, s.12):

- 1) Betimsel analiz için kavramsal bir çerçeve oluşturma
- 2) Tematik çerçeveye göre verilerin işlenmesi
- 3) Bulguların tanımlanması
- 4) Bulguların yorumlanması

Çelik ve diğerleri ise nitel veri analizi için üç adımlık bir yöntem önermektedirler. Bu yöntemin ilk adımı veri azaltımıdır. Veri azaltımı araştırma sonunda elde edilen verilerin seçilmesi, incelenmesi, basite indirgenmesi, özetlenip dönüştürülmesidir. İkinci adım veri gösterimidir. Veri gösterimi sonuçların ortaya konması için toplanan verilerin düzenlenmiş halini oluşturmaktır. Üçüncü adım ise sonuç çıkarma/doğrulama. Sonuç çıkarma olay ve nesneler arasındaki nedensel ilişkileri, örüntüleri, olası yapıları ortaya çıkarma, sonuçları geçerlik bakımından test etmektir (2020, s.3).

Çelik ve diğerleri ile Baltacı'nın araştırma önerileri ışığında çalışma için kavramsal bir çerçeve oluşturulmuştur. Bu kavramsal çerçevede çalışma enstrümanları olan kavramlara yönelik açıklama ve tanımlara yer verilmiştir. Çalışma konusu kapsamında veriler ilgili veri tabanları olan “Dünya Bankası” ve “Avrupa Yatırım Bankası” veri tabanlarından elde edilmiştir. Veri tabanından elde edilen veriler Çelik ve diğerlerinin önerileri ışığında mümkün olduğunca sınırlandırılarak (her kıtadan sekiz ülke) veri azaltımı yapılmıştır. Zira modelin dünya üzerinde uygulandığı tüm ülkelerin verilerinin alınması çalışmanın nicel boyutu açısından da kayda değer sorun teşkil edecektir.

Modele yönelik literatürün incelenmesinde kaynaklar eleştirel bir bakış açısı ile taranmıştır. Özden'in vurguladığı gibi *kaynakların eleştirel bir bakış açısı ile taranması konu ile ilgili daha önce yapılan araştırmalarda eksikliklerin tespit edilmesine ya da yapılabilecek katkıların belirlenmesine olanak tanımaktadır* (2018, s.18).

Çalışmanın bütününe hakim olan temel unsur, KÖİ modelinin dünya üzerinde ve Türkiye’de uygulanmasına yönelik bir karşılaştırmayı barındırmaktadır. KÖİ modelinin sektörel olarak genel kullanım alanları hakkında ve uygulama yöntemleri karşılaştırılırken sağlık hizmetlerinde modelin kullanımı özel olarak ele alınmıştır. Sağlık hizmetlerinin sunumunda KÖİ modelin uygulandığı ülkeler, modelin

uygulanmasına yönelik sayısal veriler ve modelin uygulanmasından kaynaklanan sorunlar vb. konular ile ilgili bir karşılaştırma yapılmıştır. Aynı şekilde modelin sağlık hizmetlerinde ilk uygulanmaya başladığı tarih aralığı ve zaman içindeki serüveni hakkında da bir karşılaştırma yapılmıştır. Nitekim mukayesesi yapılamayan uygulama, plan, proje vb. olayların başarısından söz etmek mümkün olmadığı gibi gelecek için sürdürülebilirliği hakkında da fikir beyan etmek mümkün olmayacaktır.

Çalışmanın veri kaynakları ikincil kaynaklardır. İkincil kaynak olarak kullanılan müktesebat literatür çalışmaları başta olmak üzere, Resmi Gazete (RG) yayınları, e-mevzuat yayınları, TBMM yayınları, SB yayınları, modelin dünya üzerinde uygulanmasına yönelik kayıtların tutulduğu veri tabanları olan “Dünya Bankası Verileri” ve “Avrupa Yatırım Bankası Verileri” kaynak olarak incelenmiştir. Veri tabanından elde edilen veriler ülkelerin bulunduğu kıta, gelişmişlik durumları, modelin sıklıkla kullanıldığı sektörler, modelin yaygın kullanıldığı yıllar vb. kriterler göz önünde tutularak incelenmiştir.

Çalışma konusu kapsamındaki ulusal ve uluslararası literatürün taranması modelin avantaj ve dezavantajlarının birlikte değerlendirildiği çalışmaları kapsayacak şekilde gerçekleştirilmiştir. Nitekim hiçbir plan, proje ve uygulama yüzde yüz başarılı olamayacağı gibi aynı şekilde tamamıyla da başarısız değildir. Modelin uygulanmasına yönelik olumlu ve olumsuz tarafların birlikte ele alındığı çalışmalar daha reel değerlendirmeleri kapsadığı gibi literatürün gelişmesine de katkı sağlayacaktır.

## BÖLÜM II

### KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ (KÖİ)

#### 2.1. Kavramsal Çerçeve

1960'lı yıllarda teorik olarak tartışmaya açılan ve 1970'li yıllarda alternatif arayışlara konu olan devletin iktisadi rolleri, fonksiyonları, devlet-piyasa ilişkisine yönelik tartışmalar kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin sunumuna dair yöntemlere de yansımıştır. Kamu yönetimi disiplini ve özellikle kamu hizmetleri ile kamu harcamaları konularının yaygın bir şekilde tartışmalara konu olduğu 1970'li yılların sonunda geleneksel kamu hizmetlerinin eleştirisi üzerine inşa edilen ve geleneksel yöntemlerin sorunlarına çözüm bulma çabasıyla yeni paradigmlar geliştirilmiştir. Yeni paradigmlar, *“geleneksel yöntemin her koşulda işleyemeyen hantal bürokrasinin yerine özel sektörün öncülük ettiği esnek yönetim sistemlerini kamuya adapte”* etmeyi amaçlamıştır (Gökçe ve Turan, 2008, s.7).

Günümüz kamu yönetimi paradigmasının oluşumu tarihsel olarak birçok etkenin tetikleyici ve dönüştürücü etkilerinin nihai sonucu olarak oluşmuştur. Kamu yönetimine dair paradigmların zaman içinde değişimini tetikleyen unsurlara hiç kuşkusuz sosyal, siyasal, ekonomik, teknolojik, askeri vb. daha birçok unsurlar örnek verilebilir. Kamu yönetimi paradigmlarının değişimini tetikleyen unsurlar insanlığa hizmet eden teknolojik icatlar gibi olumlu özelliklere sahip olabileceği gibi aynı zamanda insanlığa karşı işlenmiş suçlara aracılık eden birer unsura da dönüşebilmektedir. Bu unsurlar ister olumlu alanda yaşansın ister olumsuz, her durumda kamu yönetimi alanında bir değişim ve dönüşümün yaşanmasına etki etmektedirler. Bu değişim ve dönüşümler küçük ölçekli birtakım değişiklikleri içerebileceği gibi mevcut paradigma açısından radikal ve geri dönüşümü olmayan büyük çaplı kopuşları da içerebilmektedir. 19. yüzyıldan itibaren hakim olan Geleneksel Kamu Yönetimi (GKY) paradigmasının, 20.yüzyılda (1960'lı yıllardan itibaren) tartışmaya açılan siyaset-yönetim dikotomisi ve evrensel yönetim ilkelerine yönelik sorgulamalar, geleneksel kamu yönetimi anlayışında konum

ve odak olarak radikal değişikliklerin yaşınamasına zemin hazırlarken, 1980'li yılların başında ortaya çıkan neo-liberal politikaların<sup>3</sup> etkisi ile daha radikal bir şekilde paradigma değişikliği ile sonuçlanmıştır. Bu radikal değişiklik ile ortaya çıkan Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) paradigması yüz yılı aşkın bir süre uygulamada olan geleneksel kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin sunumuna kökten değişiklikler getirmiştir (Çolak, 2021,s.9).

GKY yaklaşımına hakim olan katı hiyerarşı (merkezi gücün tek taraflı ve yukarıdan aşağıya doğru egemenliği) yerini YKİ yaklaşımında öne çıkan işbirliği, uzlaş ve yatay koordinasyon ve esnek yönetim biçimlerine dayalı anlayış almıştır (Gökçe ve Turan, 2008, s.13). Ancak YKİ'de bir süre sonra mevcut paradigmasını koruyamamıştır. Nitekim YKİ'nin yetersizliğine neo-liberal politikalar ile kısa süreliğine geçici çözümler üretilmiş olsa da bu çözümler sürdürülebilirliğini koruyamamıştır. YKİ'nin yetersizliğine getirilen eleştiriler bir süre sonra meydan okumalara ve yeni alternatiflerin aranmasına evrilmiştir. YKİ'ye alternatif olarak ortaya çıkan yaklaşımlar arasında "*Yeni Kamu Hizmeti (YKH), Kamu Değeri Yönetimi (KDY), Dijital Çağ Yönetişimi (DCY), Neo-Weberyen Devlet (NWD) ve Yeni Kamu Yönetişimi (YKY)*" yaklaşımları yer almaktadır. Bu yaklaşımlar arasında YKY, özel sektörün piyasa temelli politikaları ile kamu yönetiminde ortaya çıkardığı tahribatı ortaya koyarak bu tahribatın örgütlerarası işbirliği ve koordinasyon ile giderilebileceğine dair çözümler öne sürmesi açısından diğer alternatif yaklaşımlardan daha fazla bir etki uyandırmıştır. YKY, bahsedilen (YKH, KDY, DCY, NWD) yaklaşımların ve bu yaklaşımların öne sürdüğü çözümleri kapsadığından 1990'lı yılların ilk yarısından itibaren kamu yönetimi alanında ve kamu hizmetlerinin sunumu noktasında yeni bir paradigma olarak yer almıştır (Çolak, 2021, s.9).

Kiiza, YKY reformlarının literatürde yeni paradigmalar olarak tanıtılmasına bir eleştiri getirmiştir. YKY paradigmalarının kamu yönetimi alanında modern devletlerin yapmış olduğu reformların üçüncü dalga kamu yönetimi reformları olduğunu ileri sürmektedir. Kiiza, kamu yönetiminde yapılan radikal değişikliklerin ilk dalgasını

<sup>3</sup> Neo-liberal teori, bir iktisadi teori olmanın yanı sıra aynı zamanda politik bir duruş olarak sadece bireysel tercihler konusunda serbestleşmeyi değil aynı zamanda iktisadi performansı, etkinliği, ekonomik büyümeyi ve teknik ilerlemeyi elde edebilmek için de serbest piyasa ekonomisini temel almaktadır. Neo-liberal teoride devletin rolü, mülkiyet haklarının ve sözleşmelerin güvence altına alınması ve para arzının düzenlenmesi gibi sınırlı sayıdadır. Devletin, piyasa aksaklıklarını düzenlemesine karşı çıkan neo-liberal teori, piyasaların baskı altında kalmadan serbest bırakılması halinde kendiliğinden düzene gireceği düşüncesini savunmaktadır (Gökçe ve Turan, 2008, s.20).

Sanayi Devrimi<sup>4</sup> sonrası Britanya’da 19. yüzyılın ikinci yarısı ile tarihlendirirken ikinci dalga kamu yönetimi reformlarını ise 1929 Dünya Ekonomik buhranı sonrası 1930 yılında ABD’de gerçekleşen reformlar ile tarihlendirmiştir (Tolofari, 2005, s.2).

Ferlie, Fitzgerald ve Pettigrew (1996) de Kiiza gibi kamu yönetimi reformlarının uzun yıllara dayanan bir geçmişe sahip olduklarını ancak 1980 yılından önce gerçekleştirilen reformların genel olarak aşamalı olduğunu ve zaman içinde belirli bir sisteme oturtulmadığı için ortadan kalktıklarını ileri sürmektedirler. Ferlie et al., YKY reformlarının sistemsel bir çerçeveye oturtulmasında Birleşik Krallık yönetiminin politik etkisinden söz etmektedirler. Onlara göre 1979 sonrası Birleşik Krallık’ta etkili olan “Yeni Sağ” deneyimi tarafından tepeden indirilen YKY reformları yönetimin yukarıdan aşağıya ve neredeyse her alanda sürekli olarak devam eden reformları ile sistemli bir çerçeveye oturtulmuştur (1996, s.3). Refah devleti uygulamalarıyla genişleyen kamu maliyesi ve artan borç yükünden kaynaklı yaşanan ağır ekonomik sorunlara getirilen eleştiriler YKY reformlarının dünya genelinde hızla yaygınlaşmasını ve kabul görmesini kolaylaştırmıştır (Ferlie et al., 1996, s.31).

YKY reformlarının yapılmasını tetikleyen koşullar anlaşılmadan, diğer bir söylemle YKY reformlarının hangi sosyal ve ekonomik süreçlerin zorunlu bir sonucu olarak ortaya çıktığına dair tarihsel arka plan anlaşılmadan bu reformların önemi ve yönetim mekanizmalarındaki rolleri tam olarak anlaşılmayacaktır. YKY reformları ekonomik durgunluktan doğmuştur. 1970’li yıllarda dünya üzerinde Yeni Zelanda’dan ABD’ye kadar birçok ülke kamu kesiminin artan borç yükü, mali sorunlar, yüksek oranda işsizlik gibi ekonomik darboğazlar içinde yaşanan sorunların üstesinden gelmek için çeşitli ekonomik mücadeleler vermişlerdir. Dünyanın genelinde yaşanan bu ekonomik durgunluk yeni politika arayışlarını ve yeni ekonomik gereçler için hayati bir zorunluluk olmuştur (Tolofari, 2005, s.3).

Brereton ve Temple ise bütün bu değişimlerle yeni kamu yönetimi anlayışından uygulamada sonuç alınabilmesi için gerek kamu kuruluşlarına gerek özel sektör kuruluşlarına yeni bir kamu yönetimi ahlakının ve yeni bir etik ortamın oluşturulmasının önemini hatırlatmaktadırlar. Brereton ve Temple bu ortamın oluşması için üç ilkeye vurgu yapmaktadırlar. Bu ilkelerden birincisi açıklık ve şeffaflık ilkesidir.

---

<sup>4</sup> 19. yüzyılda gerçekleşen Sanayi Devrimi dünya üzerinde köklü değişikliklerin yaşanmasında bir dönüm noktasıdır. Sosyal, siyasal ekonomik, demografik birçok alanı kapsayan köklü değişiklikler, kentleşme ve daha birçok alan kamu sektörü ve kamu yönetimi alanlarında da birçok değişimin itici gücü olmuştur (Tolofari, 2005, s.2).

İkinci ilke bütünlük ve eksiksizlik ilkesidir. Üçüncü ilke ise bireylerin eylemlerinden sorumlu tutulma olarak açıklanan hesap verebilirlik ilkesidir (1999, s.16).

Brereton ve Temple'nin de değindikleri gibi yeni bir kamu yönetimi ahlakı ve yeni bir etik ortamın oluşturulması azami derecede önem arz etmektedir. Aksi taktirde her yeni paradigma veya sorunlara çözüm üretmek üzere geliştirilen yöntemler bir süre sonra yine yetersiz kalacak ve yeni paradigma arayışları kaçınılmaz olacaktır.

Çalışmanın bu bölümünde, kamu hizmeti kavramının tanımı yapılmaya çalışılacaktır. Kamu yönetimi alanının birincil sorumluluğu olan kamu hizmeti kavramının, yaşanan paradigma değişikliklerinden ne oranda etkilendiği, kamu yönetimi anlayışındaki değişimin kamu hizmeti anlayışında nasıl bir evrilmeyi ortaya çıkardığı, zamanın ruhu içindeki değişim ve dönüşümler ele alınmak suretiyle incelenmiştir. Bu incelemede süreç içinde değişen paradigmların tarihsel olarak başlama, gelişim, değişim süreçleri, hedefledikleri temel amaçlar ile kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin sunumunda baskın olan nitelikleri ön plana çıkartılacaktır.

### 2.1.1. Kamu Hizmeti Kavramı

Kamu hizmetinin tanımı ve kavramın sınırları (hangi hizmetlerin kamu hizmeti olduğu) hakkında literatürde ortak bir kanı bulunmamaktadır. Bu husus Anayasa Mahkemesi'nin 9 Aralık 1994 tarihli kararında da ele alınmıştır. Kararda, kamu hizmeti kavramının sınırlarının çizilmediği görülmekle birlikte kavrama yönelik geniş bir tanım yapıldığı da görülmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin anılan tarihli kararına göre kamu hizmeti kavramı *“devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir.”* Mahkeme kararında altı çizilmesi gereken husus *“devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında”* ibaresidir (Anayasa Mahkemesi, K: 1994/42-2, E: 1994/43). Bu ibareye göre kamu hizmetlerinin sunumu sadece devlet eliyle değil aynı zamanda kamu tüzel kişileri ya da bunların gözetim ve denetimleri altında da yapılabilmektedir.

Espigares ve Torres de kamu hizmetlerinin sunulması noktasında devletlerin sorumlu olduğunu ancak bu sorumluluğun hizmeti üretme noktasında bir sorumluluk anlamına gelmeyeceğine değinmektedirler. Diğer bir söylemle her ne kadar devletler

kamu hizmetlerinin sunumu noktasında sorumlu olsalar da bu sorumluluk kamu hizmetlerini devletin bizzat üretip sunacağı anlamına gelmemektedir (2009, s.3). Espigares ve Torres'in (2009) bu görüşleri ile Türkiye'de Anayasa Mahkemesi'nin 1994 yılında verdiği karar birlikte değerlendirildiğinde kamu hizmetlerinin sunulması noktasında devletlerin sorumlu olduğu ancak bu sorumluluğun devletin hizmeti bizzat üretme ve sunma noktasında bir sorumluluk anlamına gelmediği anlaşılmaktadır. Bu bilgiler aynı zamanda kamu hizmetlerinin özel sektör kuruluşları tarafından sunulur-sunulmaz tartışmalarına da cevap olması açısından önem arz etmektedir. Nitekim sağlık hizmetleri başta olmak üzere birçok kamu hizmetinin özel sektör kuruluşları tarafından sunulmaması gerektiğine dair yaygın bir kanaatin olduğu bilinmektedir.

Bir hizmetin kamu hizmeti sayılıp sayılmayacağı, kamu hizmetlerinin neler olacağı ve bu hizmetlerin hangi koşullarda ne şekilde sunulacağı mevcut ekonomik ve mali koşullar dikkate alınarak siyasal iktidar tarafından kararlaştırılır. Ancak bir hizmetin kamu hizmeti olarak kabul edilmesi her zaman siyasal iktidar tarafından kararlaştırılan bir durum olmayabilir. Tarihsel, ekonomik, küresel vb. birçok etken ve koşullar hizmetin kamu hizmeti olarak belirlenmesinde rol alan nedenlerdir (Tokatlıoğlu ve Şen, 2019, s.4).

#### **2.1.1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Paradigmasında Kamu Hizmeti**

Sanayi Devrimi sonrası dünya düzeninde birçok alanda köklü değişimler yaşanmıştır. Bu köklü değişimlerin hayattaki yansımalarının görünür bir şekilde uygulandığı yüzyıl, 19. yüzyıl reformları olarak öne çıkmaktadır. Sosyal, siyasal ekonomik, demografik birçok alanı kapsayan köklü değişiklikler kentleşme, kamu sektörü, kamu yönetimi de dahil birçok alanda yaşanmıştır (Tolofari, 2005, s.2). Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı da bu değişimlerin sonucunda kamu yönetimi ve kamu hizmetleri alanında gerçekleştirilen değişimlerin eseri olarak 19. yüzyılın ikinci yarısında başlamış ve 20. yüzyılının ilk çeyreğinde (1920'li yıllarda) biçimsel şeklini almıştır. Bu yaklaşım 20. yüzyılın son çeyreğine kadar radikal bir değişikliğe uğramadan uygulanmıştır (Güner, 2014, s.2).

Gelişimine çok sayıda teorisyen katkıda bulunmuş olsa da literatürde GKY'nin temel teorisyenleri olarak Wilson, Weber ve Taylor anılmaktadır. Wilson'ın siyaset-yönetim dikotomisine ilişkin görüşleri, Weber'in bürokrasi teorisi ve Taylor'ın bilimsel

yönetim ilkeleri GKY'nin önemli teorik unsurları olarak bilinmektedir (Ayhan ve Önder, 2017, s.3; Çolak, 2021, s.42).

Literatürde GKY paradigması "Public Administration" kavramıyla ifade edilmektedir. "Administration" terimi etimolojik olarak "ministrare" (hizmet etmek) kök sözcüğünden türemiştir. Etimolojik kökeninden anlaşıldığı üzere GKY'de devlet hizmet eden rol ve görevler üstlenmektedir (Çolak, 2021, s.15).

GKY paradigmasının öne çıkan dört temel özelliği şöyle özetlenebilir: Birinci özellik, katı hiyerarşiye dayalı bürokrasinin varlığıdır. GKY'nin hiyerarşik örgütlenmesinin temeli Weber'in bürokrasi teorisine dayanmaktadır. Bürokrasi teorisi merkeziyetçilik, hiyerarşi, uzun süren istihdam, detaylı kurallar ve görevleri içermektedir. GKY paradigmasının öne çıkan ikinci özelliği, kamu hizmetlerinin sunumunda devletin merkezi örgütlerinin bizzat sorumlu olmasıdır. Üçüncü özellik, siyasi alan ile idari alanın birbirinden ayrılmasıdır. Siyasi alan kamu politikalarını belirlerken bu politikaların uygulanması idari alanın görevidir. İdare siyasi alanın belirlediği politikaların yürütülmesini sağlarken hiyerarşik ve merkezi yapı kapsamında belirlenen finansal ve yasal kurallara dikkat etmektedir. Bu paradigmada kamu hizmetlerinin sunumunda nitelikten ziyade nicelik ön plandadır (Ayhan ve Önder, 2017, s.11; Güner, 2014, s.2).

GKY paradigmasının katı ve ilkeci tutumuna yönelik ilk eleştiriyi Herrbert Simon yapmıştır. Simon, 1946 yılında yayımladığı "The Proverbs of Administration (İdarenin Atasözleri)" adlı makalesinde GKY'nin komuta birliği, kontrol çevresi gibi hiyerarşi odaklı bazı temel ilkelerini sorgulamaya açmış ve alternatif olarak verimlilik ölçütünü sunmuştur (Dülger ve Tosun, 2019, s.4).

### **2.1.1.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Paradigmasında Kamu Hizmeti**

1980'li yıllardan itibaren uygulanmaya başlayan Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) kavramı literatürde "Public Management" olarak anılmaktadır. "Management" sözcüğü etimolojik olarak "manus" kök sözcüğünden türemiş olup bu kavram kontrol etmek, kontrol altında tutmak anlamlarında kullanılmaktadır. "Public Administration" yani hizmet eden, hizmet üreten devlet anlayışı yerini kontrol eden, kontrol altında tutan, yöneten, denetleyen devlet anlayışına evrilmiştir (Çolak, 2021, s.15).

Bu paradigma bir asırdan fazla devam eden GKY paradigmasına yöneltilen eleştiriler üzerine inşa edilmiş bir paradigmadır (Güner, 2014, s.2). Bu paradigmanın temel karakteristiği kamu hizmetlerinin sunumunda tutumluluğu, verimliliği, etkinliği ve kaliteyi sağlamaktır. Bu amaçların gerçekleştirilmesi için özel sektör kuruluşlarının rekabetçi piyasa ortamını kamu kesimine aktaran mekanizmalar geliştirilmiş, işletmelerin yönetim teknikleri ve uygulamaları kamu yönetimine uyarlanmıştır (Güner, 2014, s.3).

YKİ politikalarının uygulanmasına öncülük eden dönemin “Yeni Sağ” hükümetleri<sup>5</sup> ekonomik alanda neo-liberal politikalar uygularken sosyal, siyasal ve toplumsal alanlarda ise muhafazakâr ve otoriter bir yaklaşım sergilemişlerdir. Yeni Sağ hükümetlerin bu dönemde ekonomide uyguladıkları neo-liberal ekonomik politikaların esası, klasik liberal ekonomik politikaların temel felsefesi olan piyasa köktenciliği ve devletin ekonomi üzerindeki kontrolünü minimize eden politikalara dayanmaktadır (Ayhan ve Önder, 2017, s.4).

Bu paradigmada hizmet üreten ve hizmet sunan devlet anlayışının yerini, politika belirleyen devlet anlayışı almıştır. Paradigmanın öne çıkan unsurları idarecilere yönetim alanında geniş yönetme serbestliğini tanıması, performans ölçümünün yapılması, sonuçlara önem verilmesi, kaynakların kullanımında israftan kaçınan bir disiplinin edinilmesi, kamu sektöründe rekabetin arttırılması, kamuda özel sektörün yönetim tekniklerinin uygulanması gibi unsurları içermektedir (Altan, Kerman, Aktel, Metin ve Eke, 2013, s.1).

Bu anlayışta kamu hizmetinin siyasal ve idari boyutları belirlenirken üç temel hedef saptanmıştır. Bu hedefler kamu kesiminin küçültülmesi, devletin rol ve görevlerinin yeniden tanımlanması ve kamu kesiminin etkin hale getirilmesidir (Özer, 2016, s.8).

İlk hedef olan kamu kesiminin küçültülmesi için kamu giderlerinin azaltılması, personel sayısı ve personel giderlerinin azaltılması ve mali reformların yapılması gerekli görülmüştür. İkinci hedef olan devletin rolünün yeniden tanımlanması için öncelikle refah devleti uygulamalarının kurumsallaşmasını önlemek ve üçüncü hedef olan kamu kesiminin etkinleştirilmesi için ise bütçe reformları yapmak, özel sektörün

<sup>5</sup> YKİ dönemindeki “Yeni Sağ” hükümetlerin en bilinenleri İngiltere’de Thatcher, Amerika’da Reagan ve Türkiye’de Özal’dır. Bu hükümetler ülke ekonomilerini uluslararası ekonomiyle bütünleştirmek amacıyla neo-liberal politikalar uygulamışlardır, fakat siyasi ve toplumsal alanda muhafazakâr ve otoriter bir tavır sergiledikleri için liberalizm ve muhafazakârlık gibi birbirinden birçok noktada farklı ideolojilerin bir arada uygulanmasına neden olmuşlardır (Ayhan ve Önder, 2017, s.4).

işletmecilik yöntemlerini kabul etmek ve özelleştirme stratejilerini belirlemek öngörölmüştür. Bu hedefler kamu hizmeti anlayışının yeniden şekillenmesinde rol almıştır. Bir başka anlayış değişikliği ise kamu hizmetlerinin bedelsiz olduğu anlayışının yerine kamu hizmetinden yararlananların yararlanma karşılığında bir bedel ödemesi uygulamasının yerleşmesi hususudur (Özer, 2016, s.8).

YKİ paradigması 1990'lı yıllardan itibaren eleştirilmeye başlanmıştır. Eleştirilerin temeli devletin bir işletme gibi yönetilmesi, vatandaşların ise birer müşteri olarak konumlanmasına dayanmaktadır. Bu yaklaşma yönelik eleştirilerin artan dozu bir süre sonra yeni alternatiflerin ve yaklaşımların aranmasını kaçınılmaz kılmıştır. Bu yaklaşımların en bilineni Robert B. Denhardt ve Janet Vinzant Denhardt'ın ileri sürdüğü "Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı ile hem teorik olarak kavramsallaşma noktasında hem de uygulamada gittikçe etkili olmaya başlayan Yönetişim yaklaşımlarıdır" (Ayhan ve Önder, 2017, s.4).

#### **2.1.1.3. Yeni Kamu Yönetişimi Paradigmasında Kamu Hizmeti**

Yeni kamu işletmeciliği paradigmasına yöneltelen eleştiriler üzerine konumlanan Yeni Kamu Yönetişimi (YKY), demokratik değerleri ön planda tutan, vatandaşa hizmet odaklı, kamu yararını amaç edinen, kamu çalışanları ile vatandaşlar arasında müzakere ve diyalog süreçlerini öne çıkaran temel yaklaşımları ilke edinmektedir. YKY paradigması da kamu hizmetlerinin sunumunda devletin rolünün azaltılmasını ve özel sektör kuruluşlarının faaliyetlerinin yaygınlaştırılmasını desteklemektedir. Ancak bu durumun devletin hesap verebilirlik ilkesinden muaf olacağı anlamını taşımayacağı bilakis devletin sorumlu olduğu alanlar ile ilgili olarak hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerine mutlak surette tabi olacağı YKY'nin önemle vurguladığı temel argümanlardan biridir (Ayhan ve Önder, 2017, s.4). YKY, hesap verebilirlik ilkesini uygulama noktasında performans ölçümü ve hizmet alıcılara karşı duyarlı olma yöntemleri geliştirmiştir. Geleneksel yöntemlerde öne çıkan girdi ve süreç odaklı uygulamaların aksine, sonuç temelli hesap verebilirliğe geçiş söz konusudur (Gökçe ve Turan, 2008, s.14).

Yeni Kamu Yönetişimi (YKY) literatürde "Public Governance" kavramıyla ifade edilmektedir. Dünya Bankası'nın 1989 yılında yayımladığı bir raporda ilk defa kullanılan "yönetişim" (governance) terimi, sonraki yıllarda kamu yönetimindeki

dönüşümün anahtar kavramı olarak literatürde kullanılmaya başlamıştır. Literatürde bir kamu yönetimi terimi olarak yönetişim kavramının tercih edilmesi 1990'lı yıllarda YKİ paradigmasına yöneltlen eleştirilerden kaynaklı bir ihtiyacın sonucu olarak tercih edilmiştir. Söz konusu dönemde "yönetim" (government) ile "yönetişim" (governance) kavramları arasında bir ayrım yapma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Yönetim ile yönetişim kavramının anlamdaş olarak ele alınmaması gerektiğini ileri süren Rhodes *"yönetişimin yeni bir yönetim sürecine atıfta bulunan bir değişikliği, düzenin değişen bir koşulunu veya toplumun yönetilmesi için ortaya çıkarılan yeni bir yöntemi simgelediğini"* vurgulamıştır. Stoker ise her iki terimin de kolektif eylemler için gereken koşulların hazırlanmasıyla ilişkili olduğunu ve bu nedenle benzeştiklerini ancak her iki terim arasındaki asıl farkın süreçlerde ortaya çıktığını ileri sürmektedir. Stoker, yönetişimde birbirini etkileyen birçok aktörün olduğunu ve bu aktörlerin etkileşimi sonucunda bir yapı ve düzenin ortaya çıktığını vurgulamaktadır. Hughes de bu iki terimin birbirinden ayrı olduğunu ve yönetimin otorite kullanımına dayandığını ancak yönetişimin otorite kullanmaktan ziyade otoriteye ortak olmayla ilgili olduğunu öne sürmektedir (Çolak, 2021, s.16-18).

Gökçe ve Turan da yönetişim kavramına yönelik bir değerlendirmede bulunmuşlardır. Gökçe ve Turan yönetişim kavramının küresel, yerel, ekonomik, yönetsel, siyasal ve kültürel boyutları olan bir kavram olduğunu vurgulamaktadırlar. Yönetişim paradigması ile yönetim mekanizmasının profesyonel politikacı ve yöneticiler tarafından düzenlenen bir alan olmaktan çıktığını ve yeni yönetim mekanizmasının toplumsal aktörlerle birlikte belirlenen bir süreçler bütününe dönüştüğünü belirtmektedirler. Yönetişim paradigmasında hedeflenen; "bireyleri, sivil toplum kuruluşlarını, iş dünyasını, başka bir ifadeyle, toplumu yönetimle bütünleştirmek; politikaların belirlenmesinden uygulamasına kadar toplumu önemli bir aktör olarak devreye sokmak; demokratik değerleri güçlendirmek; yönetime karşı duyulan ve gittikçe artan güvensizlik duygusunu azaltmaktır (Gökçe ve Turan, 2008, s.13).

## 2.1.2. Özel Sektör-Kamu Hizmeti İlişkisi

### 2.1.2.1. Dünyada Özel Sektör-Kamu Hizmeti İlişkisi

Dünya üzerinde özel sektörün kamu hizmetlerinin sunumuna dahil olmasına yönelik faaliyetlerin izleri Romalılar dönemine kadar geriye götürülebilir. Tarihteki köklü imparatorluklardan biri olarak geniş bir idare mekanizmasına sahip olan Roma’da liman, yol, pazaryeri, hamam gibi kamu hizmetlerinin sunulduğu alanların yapımına dair yasal düzenlemelerin tarihi Milattan Sonra (MS) 539 yılına uzanmaktadır (Göktürk, 2019, s.20). Bin yılı aşkın bir zaman önce Roma’da kamu hizmetlerinin sunulduğu alanların yapımına dair finansman özel sektör tarafından karşılanmıştır (Savaş ve diğerleri, 2020, s.3). Bu bilgi özel sektör faaliyetlerinin Romalılar dönemine kadar uzandığına dair köklü uygulamalar olduğunu göstermekle birlikte erken modern dönemde özel sektörün kamusal alandaki görünürlüğü 17. yüzyıla rastlamaktadır. 1660’lı yıllarda İngiltere’de özel sektör finansmanı ile kamusal hizmetler olan yol, köprü vb. alanların yapımı özel sektörün erken modern dönemdeki uygulamalarının tarihsel zeminini oluşturmaktadır (Boz, 2013, s.4).

18. yüzyılda özel sektörün kamusal hizmetlerin üretilmesine dahil olduğuna yönelik projelerden biri Avrupa’da öne çıkan “*Paris İçme Suyu Projesi*” dir (Tunç ve Özsera, 2015, s.1). Özel sektörün kamusal hizmetlerin üretilmesinde görünürlüğü 19.yüzyılda da devam etmiştir. Özellikle endüstri devriminden sonra başlayan kanal ve demiryolu projeleri 1860’lı yıllara gelindiğinde üst seviyelere ulaşmıştır (Boz, 2013, s.4).

Özel sektörün, kamusal hizmetlerin üretilmesine dahil olma yönündeki uygulamaların Avrupa Kıtası’ndaki öncüsü İngiltere iken Avrupa Kıta’sı dışında dünya ülkeleri arasında ilk uygulayan ülke ise Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’dir. Özel sektörün ABD’de kamusal hizmetlerin üretilmesine dahil olma yolundaki ilk uygulamalar eğitim alanında gerçekleşmiştir. ABD’deki eğitim programları özel sektör kuruluşlarınca mali açıdan desteklenmiştir. Özel sektör kuruluşlarının ABD’de eğitim dışında geniş kapsamlı olarak uygulanması 1960’lı yıllardan sonra yaygınlaşan kentsel dönüşüm projelerinde uygulanmıştır (Tunç ve Özsera, 2015, s.1).

### 2.1.2.2. Osmanlı İmparatorluğu'nda Özel Sektör-Kamu Hizmeti İlişkisi

Özel sektör kuruluşlarının kamu hizmetlerinin üretilmesine katılması diğer bir söylem ile özel sektör kuruluşlarının bir kamu hizmetine dahil olma süreci Osmanlı İmparatorluğu döneminde de uygulanan bir faaliyettir.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1850'li yıllarda İngiltere ve Fransa'ya verilen imtiyazlar ile yapımı başlayan demiryolu daha sonra *deniz taşımacılığı, hava gazı, su ve benzeri alt yapı alanlarına yayılmıştır*. 1856 yılında İngilizler tarafından yapılan İzmir-Aydın demiryolu özel sektörün altyapı hizmetlerine dahil olduğu projelerden biridir. 1856 yılında özel sektör finansmanı ile gerçekleştirilen İzmir-Aydın demiryolu projesinde sözleşme gereği İngilizler *demiryolunun ilk bölümünün açılmasını takiben, 50 yıl süreyle her yıl firma sermayesinin %6'sı kadar bir kâr garantisi elde edecek şekilde bir sözleşme imtiyazını da elde etmişlerdir*. Sözleşmede belirtilen kârın %6'nın altına düşmesi halinde kalan kısmın Osmanlı bütçesinden karşılanacağı garantisi verilmiştir<sup>6</sup> (Alagöz ve Yokuş, 2017, s.4).

Dönemin koşullarında Mısır Valisi Said Paşa tarafından başlatılan Süveyş Kanalı, bir Fransız özel sektör kuruluşuna yaptırılmış ve kanalın yapımı 1869 yılında tamamlanmıştır (Boz, 2013, s.4).

Osmanlı'da özel sektör finansmanı ile gerçekleştirilen diğer projelere örnek olarak *1867'de İzmir Limanı, 1868'de İstanbul tramvay ve tünel projeleri, 1883'te İzmir Elektrik İmtiyazı* örnek olarak verilebilir (Göktürk, 2019, s.20).

Osmanlı İmparatorluğu'nda özel sektör kişilerine imtiyaz verilmek suretiyle kamu hizmetlerinin görülmesi veya kamu tesislerinin yapılmasına yönelik uygulamalar 1910 yılında yürürlüğe giren “*Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun*” ile yasal bir dayanağa kavuşmuştur (Öztürk, 2019, s.48). Bu Kanun günümüzde de yürürlüktedir (mevzuat.gov.tr).

<sup>6</sup> Sözleşme koşullarının günümüz KÖİ sözleşmeleri ile benzerlik göstermesi uygulamanın tarihsel olarak dayandığı referans noktasını anlamak adına kayda değerdir.

### 2.1.2.3. Türkiye’de Özel Sektör-Kamu Hizmeti İlişkisi

Türkiye açısından özel sektörün kamu yatırımları için önemi 1960’lı yıllardan itibaren devlet politikalarında yer almıştır. 1963-1967 yılları arasında uygulanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BBYKP) özel sektör ve özelleştirme politikaları açısından incelendiğinde özel sektörün kamu yatırımları için önemli olduğunun vurgulandığı görülmektedir. *“Özel teşebbüsün, planda gösterilen yatırım tahminlerinin altına düşmemeye gayret etmesi beklenir. Özel teşebbüsün bu yoldaki gayretleri idarece plana göre bütün imkânlarla desteklenecektir”* (Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı [BBYKP], 1963-1967, s.3).

Özel sektörün yatırım için önemine değinen BBYKP *“para ve kredi politikaları, özel sektör yatırımlarının gerçek kişi ve müessese tasarrufları ile finansmanını mümkün kılacak şekilde tespit edilecektir. Özel sektör için yapılan yatırım tahminlerinde bu sektörün tasarruf yaratma gücü esas alınmıştır. Özel sektörden geçmiş yıllardakinden daha fazla bir yatırım çabası beklenmektedir, istikrarlı bir ekonomik düzende bazı teşvik tedbirleriyle bunun gerçekleşmesinin mümkün olduğu kabul edilmektedir.”* özel sektörün yatırımlarının artırılması gerektiğinin altını çizmiştir (BBYKP, 1963-1967, s.50).

BBYKP, ülke genelinde dengeli bir kalkınma için bölgeler arası eşitsizliğin ve dengesizliğin azaltılması için çeşitli tedbirlerin alınacağını belirtmiştir. Devletin doğrudan yapacağı yatırımların yanı sıra *“özel sektör tarafından kurulacak tesislerin kuruluş ve imalât maliyetlerini düşürmek”* olarak yaptıkları teşvikler özel sektör yatırımlarının artırılması amacını taşımaktadır. Özellikle *“az gelişmiş bölgelerde sanayi sitelerinin tesisi ve bu sitelerde kurulacak tesislere ucuz kuruluş yeri, enerji ve kredi ile bazı vergi indirimleri”* nin yapılacağı kalkınma planının özel teşebbüs yatırımlarının az gelişmiş bölgelere çekilmesi için yaptığı teşviklerden bazılarıdır (BBYKP, 1963-1967, s.65).

BBYKP, kalkınmada devletin ve özel sektörün işbirliğine dayanan karma ekonomiyi önermektedir. Konunun önemi açısından karma ekonominin kalkınma için önemini ele alındığı bölümden bir pasaj çalınma açısından önem arz etmektedir.

Plân, strateji kararına uygun olarak, devlet ve özel teşebbüs kesimlerinin yan yana bulunduğu karma bir ekonominin bütünü için hazırlanmıştır. Strateji kararında açıklanan iktisadi ve sosyal hedefler, kamu kesiminin ve özel kesimin gelişmeleri konusunda her hangi bir peşin hükümle bağlı olmaksızın politik, sosyal düzenin ve iktisadi kaynakların sağladığı imkânlarla göre tespit edilmiştir. Kalkınma

politikasının ana ilkesi, hürriyet düzeni içinde yüzde 7’lik dengeli büyüme hızını ve bunun gerektirdiği fedakârlıklar sonunda meydana gelecek nimetlerin adil bir şekilde dağılımını sağlamaktır. Bu politikanın tespitinde Devlet ve özel teşebbüs kesimleri birbirinden ayrı ve menfaatleri birbiri ile çelişen iki parça olarak değil, bir bütünün birbirini tamamlayan iki kesimi olarak ele alınmıştır. Kamu kesiminin iktisadi faaliyetleri için hedeflerin tespitinde özel kesimin gelişme imkânları ve yönleri de göz önünde bulundurulmuştur. Özel sektörün geliştirilmesi için bu sektöre tanınacak imkânlarda plân hedeflerinin gerçekleşmesi ve toplam tasarrufları ve yatırımları en yüksek kılma amacına göre hareket edilmiştir. Karma ekonominin “İşleyiş kuralları” toplum refahının artırılmasıyla ilgili politik, sosyal ve iktisadi unsurlar arasında, plân stratejisinin kurduğu dengeye göre tayin edilmiştir. Kamu ve özel sektör teşebbüsleri arasındaki iş bölümü, işbirliği ve rekabet şartları plânın sosyal ve iktisadi hedeflerinin gerçekleşmesi için gerekli şartlara uygun olarak tespit edilmiştir (BBYKP, 1963-1967, s.66).

Türkiye’de kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörün görünür bir şekilde yer alması enerji alanında yapılan sözleşmelerle gündeme gelmiştir. Enerji alanında kamu hizmetlerinin sunumuna özel sektörün dahil olmasına yönelik tarihçe 1984 yılında yürürlüğe giren 3096 sayılı “*Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım Ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun*” a dayanmaktadır. Anılan Kanunun yürürlüğe girme amacı birinci maddede belirtildiği üzere “*Türkiye Elektrik Kurumu dışındaki özel hukuk hükümlerine tabi sermaye şirketleri statüsüne sahip yerli ve yabancı şirketlerin elektrik üretimi, iletimi, dağıtım ve ticareti ile görevlendirilmesini düzenlemektir.*”

Kanunun üçüncü maddesinde “*Elektrikle ilgili hizmet vermek üzere kurulmuş olan sermaye şirketlerine; Cumhurbaşkanı, önceden yönetmelikle belli edilmiş görev bölgelerinde, elektrik üretim, iletim ve dağıtım tesisleri kurulması ve işletilmesi ile ticaretinin, yaptırılmasına karar verebilir*” hükmü önemlidir. Bu hüküm kapsamında özel sektör tarafından kurulan tesis aynı şekilde özel sektör tarafından da işletilebilmekte ve ticareti yapılabilir. Bu maddeden anlaşıldığı üzere günümüz KÖİ uygulamaları ile özel sektör tarafından tesis yapılması ve bu tesislerin işletilmesi uygulaması yeni bir yöntem değildir. Aynı şekilde Kanunun yedinci maddesinde belirtilen sözleşme sürelerinin “*99 yıla kadar*” düzenlenebileceği hükmü de günümüzde KÖİ sözleşme sürelerine nazaran daha uzun süreli sözleşmeler olduğu görülmektedir.

### 2.1.3. Özelleştirme Kavramı

Özelleştirme kavramının ilk kullanımı, Peter Ferdinand Drucker'ın 1969 yılında yayımlanan *“The Age of Discontinuity (Süreksizlik Çağı)”* isimli eserinde yer almaktadır. Eserde kavram *“reprivatization (yeniden özelleştirme)”* şeklinde kullanılmıştır. Bu kavram daha sonra Robert W. Poole tarafından 1976 yılında kısaltılarak *“privatization (özelleştirme)”* şeklinde kullanılmıştır. Kavramın siyasal düzlemdeki ilk kullanımı ise *“İngiltere’de Margaret Thatcher’in başkanı olduğu Muhafazakâr Parti’nin seçim bildirgesinde”* yer almıştır (Atın, 2021, s. 65).

Özelleştirme uygulamaları, mal ve hizmet üretilmek üzere kamu kesiminin uhdesinde olan tesislerin kamu kesimi tarafından özel sektör kuruluşlarına devredilmesi uygulamalarını kapsamaktadır. Kamu kesiminin devredeceği mal ve hizmetin sunumunu devralmak üzere rekabetin yaygın olduğu bir alan olarak özelleştirme uygulamaları 1980-1990 yılları arasında ileri düzeyde uygulanmıştır (Anderson, Petrie, Alier, Cangiano & Hemming, 2006, s.9).

Özelleştirme uygulamalarında devlet aktör olmaktan çıkıp düzenleyen ve denetleyen bir konuma sahip olmaktadır. Literatürde devletin ekonomideki rolü regüle eden bir konum olarak tanımlanmaktadır (Boz, 2013,s.19).

#### 2.1.3.1. Dünyada Özelleştirme Uygulamalarının Tarihçesi

Günümüz özelleştirme uygulamaları kapsamında olmasa bile devletin sahip olduğu kamuya ait tesislerin elden çıkarılmasına yönelik ilk büyük girişim 1961 yılında Federal Almanya Cumhuriyeti’nde gerçekleşmiştir. *“Konrad Adenauer hükümeti tarafından 1961 yılında Volkswagen’e ait çoğunluk devlet hisselerinin küçük yatırımcılara ayrıcalık verilerek halka arzı ile başlamıştır”*. Günümüz özelleştirme uygulamaları kapsamında yapılan ilk özelleştirme ise 1970’li yıllarda Şili’de başlamıştır (Atın, 2021, s. 66).

1980’lerin başında Birleşik Krallık’ta Margaret Thatcher ile başlayan ve dünyaya yayılan özelleştirme uygulamaları kısa zaman içinde dünya ülkeleri tarafından tercih edilen bir ekonomik araç haline gelmiştir (Anderson et al., 2006, s.9).

*“Özelleştirme akımı ise 1982 yılında Britanya Telekom’unun %51’inin satılması ile İngiltere ve tüm dünyada başlayan radikal süreçtir.”* İngiltere’de Margaret

Thatcher'in seçim bildirgesi ile başlayan ve iktidara gelmesi ile hayata geçirilen özelleştirme programı sonucunda kamu sektörünün ekonomideki payı %50'den fazla gerilemiştir (Atın, 2021, s. 67).

Fransa'daki özelleştirme uygulamaları ise Mart 1986'da göreve başlayan Jacques Chirac ile başlamıştır. Chirac hükümetinin özelleştirmeye yönelik ilk uygulaması kamu işletmelerine değer biçecek bağımsız bir komisyonun oluşturulmasıdır. Komisyon tarafından biçilen değer in altında olmamak üzere kamuya ait işletmeler satışa sunulmuştur. Chirac hükümeti *“15 aylık dönemde 22 önemli şirketi 12 Milyar dolar bedelle özelleştirmiştir”* (Atın, 2021, s. 67).

### 2.1.3.2. Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Tarihçesi

Altyapı hizmetlerinin finansmanı, hizmetin doğasından kaynaklı hizmet fiyatının yüksekliği, uzun dönem borçlanma, uzun süren hazırlık zamanı, hükümet politikalarındaki farklılıklar gibi çeşitli nedenlerle birtakım zorlukları da beraberinde getirmektedir. Kamu otoriteleri bu zorluklara çözüm üretmek ve kamu maliyesi üzerindeki yükün azaltılması amacıyla farklı alternatiflere başvurmuşlardır. Özellikle 1970’li yılların sonlarından itibaren kamu otoriteleri tarafından kamuya ait varlıkların özelleştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumuna özel sektör temsilcilerinin de dahil edilmesine yönelik teşvikler kamu otoritelerinin altyapı hizmetlerinin finansmanındaki ve kamu hizmetlerinin sunumundaki zorlukların giderilmesi noktasında atılan adımlardır (Uysal, 2017, s.2).

Özelleştirme uygulamalarının yasal bir zeminde yürütülmesi adına 1994 yılında yürürlüğe giren 4046 sayılı *“Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun”* önemli bir adımdır. Kanunun amaç ve kapsamı geniş bir çerçevede belirtilmiş olmakla birlikte Kanunla hedeflenen temel amaç *“(...)ekonomide verimlilik artışı, kamu giderlerinde azalma sağlamak, Hazineye ait taşınmazları değerlendirmek suretiyle kamuya gelir elde etmek gerekçelerinden”* biri hasıl olması halinde kanunda belirtilen kuruluşlara ait mal, hizmet ve tesislerin özelleştirilmesine yönelik esasları düzenlemektir (4046 sayılı Kanun, Madde 1).

Özelleştirme politikalarının Anayasal bir zemine oturtulmasına yönelik düzenleme ise 1999 yılında gerçekleştirilmiştir. Yapılan bu düzenlemeye göre *“Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde*

*bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir. Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilir veya devredilebileceği kanunla belirlenir” hükümleri yer almaktadır (Anayasa, Madde 47/3, 4).*

## **2.2. Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ)**

*“Public Private Partnerships/PPP (Kamu Özel İşbirliği)” İngiltere’de ilk olarak 1990’lı yılların başında uygulanan kamu özel ortaklığına dayanan bir modeldir. Modelin finans yöntemi olan “Private Financing Initiative/PFI (Özel Finansman Girişimi)” ve PFI’nın revizyonu ile 2012 yılından itibaren uygulanan “Private Finance 2/PF2 (Özel Finans 2)” olmak üzere iki ayrı yorumu bulunmaktadır (Ateş, 2019, s.1).*

İngilizce Public-Private Partnerships kavramlarının kısaltmasıyla “PPP” ya da “3P” olarak tüm dünyada yaygın bir kavram haline gelen Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) kamunun ve özel sektör kuruluşlarının arasındaki işbirliğine dayanmaktadır. (Kalaycı, 2018, s.4).

KÖİ, Türkçe literatürde çeşitli şekillerde ifade edilmektedir. Türkçe literatürdeki yaygın kullanımları Kamu Özel İşbirliği (KÖİ), Kamu Özel Sektör İşbirliği (KÖSİ), Kamu Özel Sektör Ortaklığı (KÖSO), Kamu Özel Ortaklığı (KÖO) şeklindedir (Usta ve Bilgiç, 2016, s.5).

KÖİ modelinde hükümet bir mal veya kamu hizmeti sunmak için özel sektör kuruluşları ile uzun vadeli bir işbirliğine girmektedir. Bu işbirliğinde özel sektör sunulacak mal veya hizmeti yerine getirmek için sözleşme süresince varlıkların inşasından, işletilmesinden ve bakımından sorumlu olan taraftır. Esasında özel sektör kuruluşlarının kamu hizmetinin sunumuna dahil olma eylemi uzun bir geçmişe sahip olmasına rağmen 1990’lı yılların başından itibaren uygulanmaya başlayan KÖİ modeli ile kamunun ve özel sektör kuruluşlarının rolleri de yeniden tanımlanmıştır (Espigares ve Torres, 2009, s.1).

KÖİ modeli 1990’lı yılların başında özelleştirme uygulamalarına yönelik ivmenin düşüşe geçmesi ile alternatif bir yöntem olarak uygulanmaya başlanmıştır. 1990’lı yılların başında mütevazı bir başlangıç yapan KÖİ dünya üzerinde neredeyse

her ülkede ve birçok alanda kullanılarak dünyayı kasıp kavuran bir model olmuştur (Anderson et al., 2006, s.10).

Kamu özel işbirliği modeli özelleştirme ile sıklıkla karıştırılmaktadır. Her ne kadar her iki uygulamada özel sektör rol alsın da bu iki uygulama birçok açıdan farklılık arz etmektedir. Özelleştirmede ve kamu özel işbirliği modelinde devletin üstlendiği roller birbirinden farklıdır. Özelleştirme ile kamu özel işbirliğini birbirinden ayıran en önemli fark mülkiyet devri noktasında belirginleşmektedir. Özelleştirmeye konu olan işletme veya kamu kurumunun mülkiyeti özel sektöre geçerek özel sektör söz konusu alanda piyasa koşullarını serbestçe belirleyebilmektedir. Ancak kamu özel işbirliğinde kamuya ait tesisin mülkiyet devri gerçekleşmeden hizmet sunuma yönelik bir sözleşme gerçekleştiğinden KÖİ, özelleştirme uygulamasından belirgin bir şekilde ayrılmaktadır (Boz, 2013,s.19).

KÖİ modeli enerji ve altyapı yatırımları başta olmak üzere inşaat, sulama ve kanalizasyon, ulaşım, havayolu, eğitim binaları, hastaneler, konut yapımı, kültürel, haberleşme ve daha birçok hizmet alanında yaygın olarak kullanılmaktadır (Boz, 2013,s.28).

KÖİ modeli ile gerçekleştirilen projelerde özel sektör tarafı kamu hizmetinin sunumunu gerçekleştirmek üzere hizmetin hem inşasını hem de işletmesini gerçekleştirdiğinden KÖİ sözleşmeleri geleneksel kamu alım sözleşmelerine kıyasla daha kapsamlı bir uygulamadır (Araújo ve Sutherland, 2010, s.8).

KÖİ modeli kamu yönetimi, işletme, maliye, ekonomi, hukuk, sosyoloji siyaset ve uluslararası ilişkiler olmak üzere disiplinlerarası bir literatüre konu olmaktadır.

### 2.2.1. Kamu-Özel İşbirliği Modeline Yönelik Tanımlar

KÖİ'ler için tek bir tanımda bulunmak mümkün değildir. KÖİ ile ilgili geniş bir tanım listesine rastlamak mümkündür.

Avrupa Komisyonu'nun tanımına göre KÖİ, bir hizmetin sağlanması için bir altyapının finansmanını, inşasını, yenilenmesini, yönetimini ve bakımını sağlamayı amaçlayan kamu yetkilileri ile iş dünyası arasındaki işbirliğidir. İşbirliğinin süre olarak uzun olması sözleşme ile karakterize olan unsurdur (EC, 2004).

Kalkınma Bakanlığı'nın tanımına göre KÖİ, *"bir sözleşmeye dayalı olarak, yatırım ve hizmetlerin, projeye yönelik maliyet, risk ve getirilerinin, kamu ve özel sektör*

*arasında paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesini"* ifade etmektedir. KÖİ'yi klasik özel sektör ortaklıklarından ayıran en önemli özelliği, özel sektör ile olan işbirliğinin sadece tesisin inşaat aşamasında değil aynı zamanda işletme aşamasında da devam etmesidir (Kalkınma Bakanlığı, 2012, s.8).

KÖİ, bir kamu kuruluşu ile bir veya daha fazla özel sektör arasında bir kamu hizmetinin sağlanması ya da özel sektör kuruluşunun önemli finansal, teknik ve operasyonel risk üstlendiği bir altyapının geliştirilmesi için gerçekleştirilen uzun vadeli sözleşmedir. Bu nedenle KÖİ geleneksel yöntemler ile gerçekleştirilen kamu-özel alımlarından farklı bir uygulamadır. Çünkü bu uygulamada özel sektör kuruluşu sadece kamu hizmetinin sağlanmasını değil aynı zamanda bu hizmetin işletilmesi ve sunulmasını da içermektedir (OECD, 2022).

Avrupa hukukunda önemli bir yere sahip olan Green Paper<sup>7</sup> (Yeşil Kitap) KÖİ politikalarını *"kamu ile özel sektör arasında bir altyapının veya sağlanacak bir hizmetin finansmanını, yapımını, sunumunu, tadilatını, işletilmesini veya bakım-onarımını sağlamayı hedefleyen bir ortaklık yönetimi"* olarak tanımlamıştır (Duran, 2018,s.3).

World Economic Forum (Dünya Ekonomik Forum)'un genel tanımına göre KÖİ, *kamu ve özel kesimler arasında bir yatırım ya da proje kapsamında riskin paylaşıldığı; özel kesimin tasarım, yapım, yönetim ve bakım gibi hizmetleri sunduğu ve/veya taahhütleri yerine getirdiği anlaşmalardır* (Kalaycı, 2018, s.4).

Kanada Kamu Özel Ortaklıkları Konseyi<sup>8</sup> (Canadian Public Private Partnerships Council - CCPPP)'nin tanımına göre KÖİ *"Kamu ve özel sektör arasında, kaynakların, risklerin ve ödüllerin uygun şekilde tahsisi yoluyla açıkça tanımlanmış kamu ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılayan, her bir ortağın uzmanlığına dayanan bir işbirliği girişimi" dir.*

KÖİ, devletin tekelinde olan bir kamu hizmetinin özel sektörün imkânlarından yararlanmak suretiyle kamunun ve özel sektörün işbirliğine dayanarak sunulması halidir. Klasik kamu hizmeti alımlarında, ihtiyaç duyulan mal, hizmet ve yapım işleri

<sup>7</sup> Özer, Green Paper'ın (Yeşil Kitap) Avrupa Birliği ülkelerine kamu özel işbirliği konularında yol gösterici nitelikte bir kitap olduğunu belirtmektedir (2016, s.17).

<sup>8</sup> 1993 yılında Kanada'da kurulan Konsey, kamu ve özel sektör genelinde geniş temsili olan, kâr amacı gütmeyen, partizan olmayan, üye tabanlı bir ulusal kuruluştur. Görevi, Kanadalılar için en iyi sonuçları ve gelişmiş yaşam kalitesini elde eden altyapıyı geliştirmeye, sürdürmeye ve işletmeye yönelik yenilikçi, sürdürülebilir yaklaşımları etkinleştirmek için her düzeyde hükümet, yerli topluluklar ve özel sektörle işbirliği yapmaktır. Konsey, KÖİ'leri destekleyen kanıta dayalı kamu politikasının bir savunucusudur, uluslararası en iyi uygulamaların benimsenmesini kolaylaştırır ve paydaşları ve toplumu kamu-özel sektör ortaklıklarının ekonomik ve sosyal faydaları konusunda eğitir.

ihale usulü ile özel hukuk kişileri tarafından tedarik edilmektedir. Özelleştirmede ise yerine getirilmesi gereken kamu hizmeti özel sektöre tamamen devredilmektedir. KÖİ ise klasik kamu hizmeti alımları ile özelleştirme uygulamaları arasında kalan bir modeldir (Demirboğa, 2019, s.133).

KÖİ ile ilgili başka bir tanım ise *kamu hizmetlerinin örgütlenmesine, inşaat, hizmet ve finans gibi farklı sektörlerden gelen özel şirketin (genellikle bir ortak girişim şeklinde) farklı rollerle (mal, hizmet ve yapım işi sağlama) dahil edildiği, yönetim ilişkisinin sözleşme temelinde kurulduğu, bu yönüyle de sözleşme ilişkisinin kendine özgü özelliklerini içinde barındıran, esnek örgütlenmeyi öngören bir model şeklinde tanımlanmıştır* (Arı, 2021, s.27).

KÖİ ile ilgili bu geniş tanım listesini uzatmak mümkündür. Ancak genel itibari ile bir sözleşmenin KÖİ sözleşmesi olarak değerlendirilmesi için dört özelliği taşıması gerekir. Bu özellikler (OECD, 2014, s.2):

- 1) Bir projenin farklı aşamalarının tek bir sözleşmede birleştirilmesi
- 2) Özel finansman
- 3) Tipik olarak uzun vadeli sözleşme
- 4) Geleneksel satın alma ile karşılaştırıldığında özel sektöre yüksek düzeyde risk transferi

### 2.2.2. Kamu-Özel İşbirliği Modelini Hazırlayan Tarihsel Etmenler

Kamu özel işbirliği modelinin uygulanmasını hazırlayan koşullar tam olarak anlaşılmadan model ile ilgili yapılacak olumlu-olumsuz bütün değerlendirmeler eksik kalacaktır. Esasında 20. yüzyılın ilk çeyreğine kadar İngiltere ve ABD başta olmak üzere dünyada birçok ülkede Klasik Okulun<sup>9</sup> savunduğu liberal ekonomik görüşler çerçevesinde serbest ticaret politikaları uygulanmıştır. Adam Smith'in kurucusu olduğu Klasik Okul ve klasik liberal ekonomi görüşünün temel tezi olan "*laissez-faire* (bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler)" ekonomik görüşü Birinci Dünya Savaşı ve sonrasında 1929 yılında yaşanan dünya ekonomik buhranları ile kırılmaya uğramıştır. Ardından yaşanan İkinci Dünya Savaşı (1939-1945) devletlere ekonomiye müdahaleyi

<sup>9</sup> A.Smith'in, aralarında David Ricardo, Nassau William Senior, John Stuart Mill ile başlayıp, Alfred Marshall (1890, İktisadın İlkeleri) ile biten belli başlı isimlerin de bulunduğu bir grup iktisatçıdan oluşan takipçileri, "Klasik Okul (Classical School)" ya da çıkış yerlerine atıfta bulunularak "Manchester Ekolü" olarak adlandırılır (Gencer ve Birol, 2014, s.1).

zorunlu kılmıştır. Dünya üzerinde serbest ticaretin radikal savunucusu olan İngiltere dahi ekonomideki önemli sektörleri koordine ederek piyasaya müdahale etmiştir. Özellikle iki dünya savaşı ve 1929 dünya ekonomi buhranı, devletlere artan talebi karşılamak üzere üretimi maksimize edecek ekonomik politikaların uygulanmasını zorunlu kılmıştır (Gökçe ve Turan, 2008, s.18). Bu dönemin ekonomik koşullarında devletlerin ekonomiye müdahale etmesini ve kamu harcamalarının arttırılarak halkın refahının arttırılmasını öneren Keynesçi ekonomik görüş damgasını vurmuştur. Keynes'in önerdiği refah devleti politikaları kapsamında devletler savunma, güvenlik, adalet gibi klasik liberal ekonomik sistemdeki görevlerinden öte roller üstlenerek kamu sağlığı, eğitim, konut, sosyal güvenlik gibi refah arttırıcı politikalar geliştirmişlerdir (Güngör, 2017, s.3). Refah devleti uygulamaları kapsamında arttırılan kamu harcamaları bir süre sonra devletlerin maliye politikalarında genişlemeye, mali kaynaklarda azalma ve artan bir borç yüküne dönüşmüştür. Devletlerin mevcut kıt kaynaklarına mukabil artan kamu harcamaları ve borç yükü 1970'li yıllara gelindiğinde sürdürülemez boyutlara ulaşmıştır. Bu koşulların yaşandığı şartlarda dünya üzerinde 1973'te ve 1978'de yaşanan dünya petrol krizleri ile sonrasında yaşanan enerji ihtiyaçları devletlere ekonomik anlamda darboğazlar yaşatmıştır. Yaşanan ekonomik sorunlar, artan kamu harcamalarını karşılayamaz bir boyuta ulaşmıştır. Ağır ekonomik bunalımların yaşandığı 1970'li yıllarda devletler yeni çözüm arayışlarına yönelmişlerdir (Güngör, 2017, s.3). Ekonomik olarak yaşanan sorunlar, refah devleti uygulamaları kapsamında yapılan kamu harcamalarıyla ve iktisadi faaliyetlerle ilişkilendirilmiştir. Yaşanan ağır ekonomik sorunlara kamu harcamalarının azaltılması, kamu maliyesinin küçültülmesi, kamu istihdamının azaltılması gibi devletin küçültülmesine yönelik politikaların geliştirilmesi ile çözüm üretilmeye çalışılmıştır. 1970'li yılların sonunda uygulanan bu politikalar aynı zamanda refah devleti politikalarının ve Keynesçi ekonomi politikalarının da çöküşünü de beraberinde getirmiştir. Yaşanan bu gelişmeler yeni paradigmalara da oluşmasını kaçınılmaz kılmıştır (Tokatlıoğlu ve Şen, 2019, s.4).

1980'li yılların başından itibaren birçok ülkede devlet faaliyetlerinin önemli bir bölümü piyasalara devredilmiş ve özelleştirme çabaları ortaya çıkmıştır. İngiltere, Yeni Zelanda, Avustralya gibi ülkelerde özel sektör tarafından sağlanabilen hizmetlerin kamuda üretilmemesine yönelik çabalar geliştirilmiştir. Bu dönemde ayrıca devletin hizmet sunma yöntemi olan bürokrasiye radikal eleştiriler getirilmiştir. Bürokratik araçlarla hizmet sunumunun etkin olmadığı ve bürokrasi dışı yöntemlere ilişkin alternatifler geliştirilmiştir (Gökçe ve Turan, 2008, s.19).

Özelleştirme uygulamaları, dünya ölçeğinde kamu hizmetlerinin fiyatlarında artma, güvencesiz bir şekilde personel istihdamı, çok sayıda personelin işten çıkarılmasıyla artan işsizlik ve yoksulluk gibi toplumu derinden etkileyen sonuçlara yol açmıştır. Her yeni politikanın bütün şartlar ve koşullar zorlanarak sınırsız uygulanmasının getirdiği negatif etkiler özelleştirme politikalarının da kontrolsüz yaygınlaşması ile bu politikaların sorgulanmasına neden olmuştur. Özelleştirme politikalarının sorgulanmasının temelinde “*özelleştirme uygulanan ülkelerde, kamunun kamusal mal ve hizmetler üzerindeki kontrolünü kaybetmesi, istihdam sorununun artması, özel sektörün daha yüksek maliyetlerle borçlanması nedeniyle sunulan hizmetin fiyatının artması ve özel sektörün işletme maliyetlerini azaltmak için üretilen hizmetin kalitesini düşürmesi gibi olumsuzlukların yaşanmasıdır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki özelleştirme politikalarının neo-liberal beklentilere cevap vermemesi, uygulamadaki başarısızlıklar, özelleştirme ile ilgili eleştiri ve tartışmaların artmasına yol açmıştır*” (Tokatlıoğlu ve Şen, 2019, s.5).

Özelleştirme uygulamalarına yönelik artan tartışmalar bir süre sonra yeni çözüm yolu ve yeni arayışları da beraberinde getirmiştir. Özelleştirmenin kamu hizmetlerinin sunumunda tek başına etkin bir yöntem olmadığına görülmesi üzerine kamunun ve özel sektörün işbirliği ve sinerjisine dayanan bir uygulama olarak 1990’lı yılların başında uygulanmaya başlayan “Kamu Özel İşbirliği (KÖİ)” modeli ekonominin ve yatırımların yeni reçetesi olarak uygulanmaya başlamıştır (Tokatlıoğlu ve Şen, 2019, s.5).

### 2.2.3. Yaygın Kullanılan Kamu Özel İşbirliği Modelleri

KÖİ modeli çatı bir kavramdır. Modelin birçok farklı türü bulunmaktadır. KÖİ modelleri kamu hizmetinin türüne ve uygulanacak olan sektöre göre değişkenlik göstermektedir. Bu çatı kavramın birçok uygulama modeli 1980’li yıllardan itibaren dünyada ve Türkiye’de kullanılmaktadır. Model, enerji, altyapı, ulaşım, eğitim binaları, sağlık hizmetlerinin sunumu vb. birçok sektörde kullanılmaktadır (Kubilay, 2019, s.115).

Tablo 1’de KÖİ’nin Türkiye’de ve dünya üzerinde yaygın kullanılan modelleri yer almaktadır. KÖİ’nin sık kullanılan modelleri, yapının kullanım sonunda mülkiyetlerinin devlete devredilme ya da devredilmeme durumlarına yönelik

sınıflandırma yapılarak tablo hazırlanmıştır. Böylece ilk bakışta birden fazla ve karışık gibi görünen birçok KÖİ modelinin daha kolay anlaşılmasına katkı sağlanacaktır.

Tablo 1

*Yaygın Kullanılan KÖİ Modelleri*

| <b>MÜLKİYET DEVRİ ZORUNLU OLMAYAN KÖİ MODELLERİ</b>              |
|------------------------------------------------------------------|
| Design-Build-Finance-Operate (DBFO) – (Tasarla-Yap-Finans-İşlet) |
| Build-Own-Operate (BOO) - (Yap-Sahip Ol-İşlet)                   |
| Build-Operate (BO)- (Yap-İşlet)                                  |
| Build-Develop-Operate (BDO) - (Yap-Geliştir-İşlet)               |
| Design-Build-Manage-Finance (DBMF) - (Tasarım-Yap-Yönet-Finans)  |
| <b>MÜLKİYET DEVRİ ZORUNLU OLAN KÖİ MODELLERİ</b>                 |
| Build-Operate-Transfer (BOT) - (Yap-İşlet-Devret)                |
| Build- Transfer (BT)- (Yap- Devret)                              |
| Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) - (Yap-Sahiplen-İşlet-Devret)  |
| Build-Lease-Operate-Transfer (BLOT) - (Yap-Kirala-İşlet-Devret)  |
| Build-Transfer-Operate (BTO) – (Yap-Devret-İşlet)                |

Kaynak: Anderson et al., 2006, s.14 ile Duran, 2018,s.4 çalışmalarından derlenmiştir.

### 2.3. Kamu Özel İşbirliği Modelinin Avantajları

KÖİ' lerin avantajlı olduğunu savunan çeşitli görüşler bulunmaktadır. KÖİ' lerin avantajlı olduğuna yönelik görüşlerin ortak paydasında, özel sektör kuruluşlarının gerek teknik bilgi ve risk yönetim becerileriyle gerekse finansman kaynağı olarak karmaşık ve devasa projeleri yönetme noktasında daha yetkin oldukları görüşü hakimdir.

OECD, KÖİ'lerden yüksek fayda elde etmek için bazı öneriler sunmuştur. OECD, planlanan projenin yapımına karar verilmeden önceki sürecin önemine dikkat

çekmektedir. Ön hazırlık aşamasındaki araştırmalarda planlanan projenin KÖİ modeli için uygun olup olmadığının doğru tespit edilmesinin önemli olduğu vurgulanmaktadır. Her projenin KÖİ modeline uygun olmadığı, bu nedenle planlama aşamasındaki süreçte bu tespitin doğru yapılması halinde KÖİ modelinden yüksek fayda elde edileceği OECD'nin değindiği önerilerden biridir (2014, s.2). OECD'nin bu görüşünden anlaşıldığı üzere KÖİ modelinden maksimum fayda sağlanması için proje öncesi fizibilite çalışmalarının önemli olduğu, her projenin KÖİ modeline uygun olup olmayacağına yönelik araştırmaların yapılması ve KÖİ modeline uygun projelerin yapımı halinde modelden maksimum düzeyde fayda sağlanacağı anlaşılmaktadır.

KÖİ projelerinin avantajları arasında riskin paylaşılması konusu yazarlar tarafından sıklıkla değinilen konuların başında yer almaktadır. Geleneksel yöntemlerle sunulan kamu hizmetlerinde, kamu hizmetlerinin sunumunu gerçekleştiren idare gerçekleşen risklerden bizzat sorumlu olmaktadır. Geleneksel yöntemde kamu hizmetinin sunum yöntemi ayırt etmeksizin (idare bizzat kamu hizmetini sunabileceği gibi hazırladığı şartnamelerle özel sektörden hizmet satın alması yönteminde) gerçekleşen bütün risklerden bizzat sorumlu olmaktadır. Ancak KÖİ modelinde özel sektör ve kamu kuruluşu riski birlikte paylaşmaktadır. (Riskin doğru paylaşılması önem arz eden ayrı bir konudur. Aksi halde risk paylaşımı avantaj olmaktan öte bir soruna dönüşebilmektedir.)

Duran, KÖİ projelerinin inşa, finans ve işletme aşamalarında kamu tarafındaki birçok riskin özel sektöre aktarıldığına değinmektedir. Bu aktarımda, projenin gerçekleştirilmesinde kamu kaynaklarının sınırlı sayıda kullanıldığını ve sınırlı sayıda kullanılan kamu kaynaklarının kamuda kalmasının yanı sıra kamu idaresine ayrıca bir sorumluluk yüklenmediği vurgulanmaktadır. Duran, özel sektör kuruluşlarının sahip oldukları ticari disiplin, teknoloji, inovasyon ve yönetim becerilerinin birçok alanda fayda sağladığını ileri sürmektedir. Duran özel sektör kuruluşlarının sahip oldukları bu özelliklerin sunduğu faydalara da projelerin daha kısa sürede bitmelerini, sunulan kamu hizmetlerinin belli standartlara sahip ve konfor alanı oluşturan niteliklere sahip olduğunu örnek olarak vermektedir (2018, s.6).

Kalaycı (2018) da KÖİ modelinin avantajlarına değinmiştir. Kalaycı, KÖİ modelinin avantajlarını, modelin güçlü yanları ve modelin sunacağı fırsatlar olmak üzere iki ayrı başlıkta ele almıştır. Kalaycı, KÖİ modelinin güçlü yanlarına değinirken KÖİ modelinin hükümlere siyasi kaldıraç görevi gördüğünü ileri sürmektedir. Kalaycı bu görüşünü büyük altyapı projelerine yönelik finansmanın tamamının veya büyük bir

kısımının özel sektör tarafından karşılandığını, hükümetlerin alt yapı projeleri için ayrıca bütçede ayrı bir fon veya ödenek tahsis etmeyeceği için altyapı kaynaklı olası bütçe açıklarının önleneyeğine dayandırmaktadır (s.7).

Kalaycı, KÖİ modelinin sözleşme süreleri ve kamu garantileri konularına getirilen eleştirilerin aksine bu iki konunun modelin avantajları olduğunu ileri sürmektedir. Kalaycı, sözleşme sürelerinin 15-30 yıl gibi uzun süreli olmasının uzun vadeli nakit akışı ve geniş pazar ortamı oluşturması açısından önemli bir avantaj olduğunu belirtmektedir. Aynı şekilde kamu garantilerinin de bir avantaj olduğuna değinen Kalaycı, kamu garantilerinin özel sektör kuruluşlarına yatırım yapmaları adına önemli bir teşvik olduğunu vurgulamaktadır (2018, s.7).

Kalaycı, KÖİ modeli ile büyük ölçekli projelerin hayata geçirilmesi açısından modelin hem kamu kesimi için hem de özel sektör için önemli fırsatlar sunduğunu belirtmektedir. Büyük çaplı projelerin içsel ve dışsal ekonomide pazar payının genişlemesine katkı sağlayacağını vurgulamaktadır (2018, s.7).

## **2.4. Kamu Özel İşbirliği Modeline Yönelik Sorunlar**

### **2.4.1. Sözleşme Sürelerine Yönelik Sorunlar**

KÖİ'ler için tipik olan paketleme (proje ile ilgili tüm aşamaların bir arada olması) ve uzun vadeli sözleşmeler, pazarın kapanmasına neden olmaktadır. Bu nedenle, yan hizmetler, yani temel olmayan hizmetler ayrı ayrı ve daha kısa sürelerle ihale edilmelidir (OECD, 2014, s.2).

KÖİ sözleşmeleri ortalama olarak 25-30 yıl şeklinde değişmektedir. Bu süreler ülkeden ülkeye ve sektörden sektöre farklılık göstermektedir. Örneğin enerji sektöründe KÖİ sözleşmeleri İtalya'da ortalama 10 yıl iken Birleşik Krallık'ta 30 yıldır. Aynı şekilde havalimanı yapımına yönelik KÖİ sözleşmeleri Türkiye'de ortalama 13 yıl iken İspanya'da ortalama 50 yıldır. Yine liman yapımı ile ilgili KÖİ sözleşmelerinin İspanya'daki minimum süresi 30 yıl iken Kore'de 50 yıldır. KÖİ sözleşmelerinin en uzun sürdüğü sektör demiryolu yapım projeleridir. Demiryolu yapım projelerinde 90 yıl ile en uzun sözleşme yapan ülke Birleşik Krallık'tır. Karayolu sözleşmeleri de demiryolu yapım sözleşmeleri gibi uzun sürmektedir. Kanada, Fransa, İspanya,

İngiltere ve ABD gibi birçok ülkede karayolu yapım sözleşmeleri 50 yılı aşabilmektedir (Araújo ve Sutherland, 2010, s.21).

Araújo ve Sutherland'nın çalışmalarından görüldüğü üzere KÖİ sözleşmelerinin süreleri ülkeden ülkeye, sektörden sektöre değişkenlik göstermiş olmasına rağmen sözleşme süreleri öngörülmecek derecede uzun süreli sözleşmelerdir. Sözleşme sürelerinin uzun olması özel sektör ortağının yatırımlarını teşvik etmek, projeler ile harcanan maliyetlerin geri kazanılması açısından önemli iken rekabet eksikliği, performansın düşmesi, risk ve belirsizliklerin öngörülememesi açısından sorun teşkil etmektedir (Araújo ve Sutherland, 2010, s.21).

#### 2.4.2. Sözleşme Maliyetlerine Yönelik Sorunlar

OECD'ye göre geleneksel hizmet alım yöntemleri ile karşılaştırıldığında, KÖİ modelinde farklı proje aşamalarının bir araya getirilmesi, ihale sürecinin daha uzun ve daha karmaşık olması proje maliyetlerinin artmasına yol açmaktadır (OECD, 2014, s.2).

KÖİ modelinin finansman kaynağı *“sermaye yatırımı ve borçlanmadır”* (Ünal, 2020, s.2). Özel sektörün borçlanma ile finans elde etmesi modelin maliyetli olmasının ana nedenlerinden biridir. Zira özel sektör kamuya nazaran daha yüksek oranlardan borçlanmaktadır. Özel sektörün borçlanma faiz oranının yüksek olması doğal olarak toplam borcu arttırmakta ve KÖİ projelerinin daha maliyetli olmasına neden olmaktadır (Ünal, 2020, s.5).

Kalaycı yatırım bedeli yüksek olan KÖİ sözleşmelerine farklı bir perspektiften yaklaşmıştır. Kalaycı yatırım maliyeti yüksek olan KÖİ projelerinin daha sonra vatandaşlar üzerindeki etkisine değinmiştir. KÖİ projelerinden elde edilen çıktıların (ürünler, hizmetler) pazar odaklı fiyatlandırma ile tüketicilere sunulduğunu ve vatandaşların normalin üzerinde fiyatlarla ürün temin ettiklerine değinmiştir (2018, s.7). Esasında Kalaycı'nın işaret ettiği konu önemli bir konudur. Nitekim 1980'li yıllardan itibaren dünyada ve Türkiye'de neo-liberal politikaların etkisi ile oluşan serbest piyasa koşulları özel sektör kuruluşlarına mal ve hizmetlerin bedellerini kendilerinin belirleyeceği koşullar sağlamıştır. KÖİ modeli de özel sektör kuruluşlarının dahil olduğu ve serbest piyasa koşullarının geçerli olduğu bir model olarak uygulanmaktadır. Bu koşulların nihai sonucu olarak hizmet üreten özel sektör kuruluşları üretilen mal ve hizmetin bedelini serbest piyasa koşulları dahilinde belirlemektedirler. Dolayısıyla

ürünün son alıcısı olan hizmetin kullanıcıları maliyetleri en yüksek derecelerde hisseden kesim olarak KÖİ'nin yüksek maliyetli yatırım projelerinden etkilenmektedirler.

#### 2.4.3. Sözleşme Riskleri ve Riskin Dağıtımına Yönelik Sorunlar

Anderson et al., KÖİ modelinin başarılı olması için riskin özel sektöre transfer edilmesinin başat unsur olduğunu öne sürmektedirler (2006, s.10). Uluslararası uygulamalarda riskin özel sektöre dağıtılması modelin uygulanmasının tercih edilme nedeni iken bu özelliğin doğru kullanılmaması ise ülkeler için sorunlu bir alan olarak görülmektedir. Anderson et al., KÖİ projelerinin birtakım risk ve belirsizlikler içerdiğine değinmişlerdir. Anderson et al., değindikleri risk ve belirsizlikler tasarım riski, döviz kuru riski, hizmet sunumunun kalitesi riski ve talep riski ile ilgili konuları içermektedir.

Proje yapım maliyetlerinin aşılması, projenin hedeflenen sürede tamamlanamaması gibi inşaat riskleri tasarım riskleridir. Faiz oranlarında ve döviz kurlarında gerçekleşen değişiklikler ile proje finans maliyetlerini etkileyen değişiklikler kur riskleridir. Hizmetin sunulmasında kesintinin gerçekleşmesi ve hizmet kalitesinde (kullanabilirliği) sorunların yaşanması hizmetin sunumu ile ilgili risklerdir. Tamamlanan projenin sunduğu hizmete talep duyulmaması gibi sorunlarda talep riski olarak değerlendirilmiştir. Anderson et al., değindikleri bir diğer risk ise varlığın gelecekteki piyasa fiyatı ile ilgili riskler olarak KÖİ projelerine yönelik risk ve belirsizlikler olarak belirtilmiştir (2006, s.20).

KÖİ uygulamalarının başarılı olması için sözleşme riskinin doğru dağıtılması temel kuraldır. Genel olarak kamu hizmetinin planlanması, inşaat, finansman, işletme, bakım-onarım gibi riskleri özel sektör üstlenirken talep riski ve siyasal riskleri de kamu sektörü üstlenmektedir. Talep riski özel sektörün üstlendiği kamu hizmeti için yaptığı harcamaları geri kazanması ve belli bir oranda kâr elde etmesi için sunulan kamu hizmetlerine belli bir miktar talebin olacağının kamu sektörü tarafından güvence altına alınmasıdır. Sunulan kamu hizmetine sözleşmede taahhüt edilen miktarda talep gerçekleşmezse aradaki fark kamu sektörü tarafından karşılanmaktadır (Uysal, 2018, s.4).

Espigares ve Torres, KÖİ sözleşmelerinde kamudan özel sektör kuruluşuna proje ile ilgili yeterli bir risk transferi yapılmadığında yapılan sözleşmenin bir kamu ihalesinden öteye gitmediğine işaret etmektedirler (2009, s.5). Bu görüşe bakılırsa KÖİ

sözleşmelerinin belirleyici özelliğinin riskin kamudan özel sektöre ne oranda transfer edildiği diğer bir söylem ile kamunun menfaatinin ne oranda korunduğu anlaşılmaktadır.

#### 2.4.4. İhale Sürecine Yönelik Sorunlar

OECD (2014), KÖİ modeli ile gerçekleştirilen projelerin çok aşamalı yapıya sahip olmalarından ötürü ihale aşamalarının da çok aşamalı olduğunu ve bu aşamaların karmaşık bir tablo oluşturduğunu, bu karmaşıklık nedeniyle ihaleye sınırlı bir katılımın olduğunu açıklamıştır. İhaleye sınırlı katılımın da rekabeti önlediğini ve bunun sonucunda KÖİ ihalelerinin birkaç potansiyel oyuncu arasında rekabete aykırı anlaşmaların yaşanmasına yol açtığı belirtilmiştir (s.2).

Avrupa Komisyonu, KÖİ projeleri için yapılacak olan ihalelerde serbest piyasa ilkelerinin ve rekabet ilkelerinin korunmasının garanti altına alınması gerektiği yönünde önemli tavsiyelerde bulunmaktadır. Espigares ve Torres, Avrupa Komisyonu'nun değindiği serbest piyasa ilkelerinin ve rekabetin korunup korunmadığı konularının bir araştırma konusu olarak incelemenin mümkün görünmediğini ileri sürmektedirler. Espigares ve Torres bu tezlerini, KÖİ projelerine yönelik veri tabanında sadece başarılı olan ve ihaleyi kazanan teklif sahibinin bilgilerinin yer almasına, diğer teklif veren kişilere ait bilgilerin yer almamasına dayandırmaktadırlar (2009, s.21).

Türkiye'de de KÖİ projelerinin ihale süreçleri ile ilgili sorunlar sık gündeme gelmektedir. Özellikle şehir hastaneleri projeleri için yapılan ihalelerin şeffaf olmadığı yönünde sorunlar TBMM bütçe görüşmelerine dahi yansımıştır. Konu ile ilgili olarak 2018 yılında gerçekleşen bütçe görüşmelerinde Sağlık Bakanlığı bürokratları bazı açıklamalarda bulunmuşlardır. Bakanlık bürokratlarının açıklamalarına göre ihale süreçleri şu şekilde gerçekleşmektedir:

- 1) Ön yeterlilik ihale ilanı kamuoyuna Resmî Gazete ve ulusal basın aracılığıyla duyurulur.
- 2) Ön yeterlilik ihale aşamasında mali yeterliliği olan firmalar ilk teklifini idareye sunar.
- 3) Nihai teklif aşamasında ihale isteklilerinin eşitlenmiş projeye verdikleri teklifler eşit şartlarda değerlendirilir ve açık eksiltme aşamasına geçilir.

4) Açık eksiltme aşamasında (...) ihale isteklileri kendi istemleriyle eksiltmeler yaparak minimum kullanım bedelini teklif eden firmayla sözleşme imzalanmaktadır.

Dört aşamada yapılan ihale, süreç dâhilinde açık eksiltmede kamu menfaati göz önünde bulundurularak en uygun kullanım bedelini teklif eden firmayla sözleşme imzalanır (SB Bütçe Sunumu, 2018, s.156).

#### 2.4.5. Hazine Garantilerine Yönelik Sorunlar

Hazine garantileri, bir kamu hizmetini gerçekleştirmek üzere kamu ve özel sektör arasında yapılan sözleşme gereği beklenmeyen bir durum karşısında özel sektörün temerrüde girerek borcunu ödeyememesi durumlarında hükümetin borçlu adına borcu (krediyi) ödemesini taahhüt etmesi durumudur. Hükümetlerin kredi taahhüdüne girerek devlet garantisi vermesi konusu sadece özel sektör kuruluşları ve KÖİ sözleşmeleri ile sınırlı değildir. Hükümetler çeşitli kredi garantilerini üstlenmektedirler. Örneğin çiftçilere, küçük işletmelere, öğrencilere verilen krediler ile ticaret ve döviz kuru garantileri dahil diğer mali garantiler; gelir, kâr ve getiri oranları garantileri ile emeklilik garantileri devlet garantilerine örnek olarak verilebilir (Anderson et al., 2006, s.38).

Hazine garantilerinin verilmesi literatürde sıkça tartışılan bir konu iken “*European Public-Private Partnership Expertise Center/EPEC (Avrupa Kamu Özel İşbirliği Uzmanlık Merkezi)*” tarafından 2011 yılında yayınlanan raporda kamu garantilerinin yatırım için önemine değinilmiştir. EPEC’e göre Hazine garantileri özel sektörü teşvik ederek sektörün daha fazla yatırım yapmasını sağlamaktadır (Ünalan, 2020, s.4).

EPEC, Hazine garantilerinin yatırımı teşvik ettiğini ileri sürerken literatürde kamu garantileri birçok yazar tarafından bir tehlike olarak görülmüştür. Örneğin Duran, Hazine garantilerinin bir süre sonra suiistimal edilerek gabin (aşırı ve hileli yararlanma) gibi durumların ortaya çıkma tehlikesine işaret etmektedir (2018, s.7).

Kuzucu da Hazine garantileri konusuna değinmiştir. Kuzucu, özel sektörün ödemesi gereken borcun ödenememesi durumlarında borcun devlet tarafından ödenmesinin bir süre sonra bütçe disiplini bozacağını ve kamu maliyesine mali yük yükleyeceği tehlikesini vurgulamaktadır (2019, s.22).

Ateş ise 2008 yılında gerçekleşen dünya finansal krizi nedeniyle özellikle İngiltere’de KÖİ projelerinin finansmanını üstlenen bankaların kurtarılması için hazineden ödenen maliyeti örneklemek suretiyle Hazine garantilerinin oluşturacağı risklere işaret etmektedir. Ateş, Hazine garantileri kapsamında ödenen borç bedelinin İngiltere’de o güne kadar imzalanmış olan KÖİ projelerinin toplam maliyetinden daha büyük bir değerde maliyet ortaya çıkardığını ve bu durumun İngiltere Hazinesine önemli oranda bir maliyet çıkardığını belirtmektedir (2019, s.5).

Hazine garantileri konusu uluslararası literatürde de yer almış bir konudur. Anderson et al., değindiği Brezilya Yasası, Hazine garantileri konusunda Brezilya’da alınan yasal düzenlemeleri içermektedir. Brezilya Yasası kamu maliyesini korumak amacıyla KÖİ modeli ile yapılan projeler için verilecek garantilere belli bir limit getirmiştir. Brezilya’da KÖİ sözleşmelerinde üstlenilen toplam mali taahhütler kamu maliyesinin yıllık net gelirinin maksimum %1’i ile sınırlandırılmıştır. Yerel yönetimlerin bu sınırı aşması halinde federal hükümet gönüllü transferleri durdurmaya yetkilidir. Yasa ayrıca KÖİ projeleri için ulusal kalkınma bankası ve kamu emeklilik fonları tarafından sağlanabilen finansmana da bir sınırlama getirmiştir. Kısacası Brezilya yasası kamu maliyesini ve kamu kaynaklarını güvence altına almak ve kamunun menfaatlerini korumak için hükümetlerin her seviyedeki KÖİ uygulamalarına verdikleri mali taahhütlere (garantilere) belli bir sınırlama getirmiştir. Brezilya’da KÖİ projeleri için hazırlanmış özel muhasebe kuralları bulunmaktadır (Anderson et al., 2006, s.26).

Hazine garantileri konusuna Türkiye’deki mevzuatta da yer verilmiştir. Konuyla ilgili yapılan mevzuat incelemesinde varılan noktada mevzuat bulgusu ile literatürün ve konunun gündeme yansıyan bölümlerinin bazı noktalarda örtüşmediği görülmüştür. Konunun öneminden dolayı söz konusu mevzuat maddesi çalışmaya direkt aktarılmıştır.

Bu kapsamda; 4749 sayılı “*Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun*” 9/4/2002 tarihli ve 24721 sayılı Resmi Gazete ’de (RG) yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun yürürlüğe girme amacı birinci maddede<sup>10</sup> kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır. Kanunun bu çalışma açısından önemi

<sup>10</sup> Madde 1 - Bu Kanunun amacı; ülkenin kalkınma hedeflerini dikkate alarak, piyasalarda güven ve istikrarı koruyarak ve makro ekonomik dengeleri gözeterek, Devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe almasına, borç ve hibe vermesine, nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde yürütülmesine, verilecek garantilerin, bu borçlanma ve garantilerden doğan finansal alacaklar ile Devlet iç ve Devlet dış borcunun etkin bir şekilde yönetimine ve izlenmesine, Hazine Müsteşarlığı ile 2 nci Maddede yer alan kuruluşlar arasındaki malî ilişkilerin düzenlenmesine ve bu hususlar dahil olmak üzere Müsteşarlık tarafından üstlenilen her türlü malî yükümlülüğün geri ödenmesi, ilgili bütçe

“Borç Üstlenimi” başlığıyla ele alınan Madde 8/A bölümüdür<sup>11</sup>. Kanunun ilgili maddesi, KÖİ projeleri kapsamında Hazinesin üstlendiğı borçlara dair usul ve esasları kapsamaktadır. Madde 8/A KÖİ’ye ait iki model (YİD ve YKD) kapsamındaki projelerin borç üstlenimi hakkında kapsamlı bilgiler içermektedir.

KÖİ modeline ait birinci düzenleme “*Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler tarafından 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun hükümlerine göre yap-işlet-devret modeli ile gerçekleştirilmesi planlanan ve tutarı asgari bir milyar Türk Lirası olması öngörülen yatırım ve hizmetlere ilişkin uygulama sözleşmelerini*” kapsamaktadır. İkinci düzenleme ise “*Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 25/8/2011 tarihli ve 652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre yap-kirala-devret modeli ile gerçekleştirilmesi planlanan ve tutarı asgari beş yüz milyon Türk Lirası olması öngörülen yatırım ve hizmetlere ilişkin uygulama sözleşmelerini*” kapsamaktadır. Madde 8/A’ya göre bahsi geçen KÖİ modelleriyle gerçekleştirilmiş olan sözleşmelere yönelik borç üstlenimi şu şekilde gerçekleştirilmektedir:

Sözleşmelerin süresinden önce feshedilerek tesisin ilgili idareler tarafından devralınmasının öngörülmesi hâlinde, söz konusu yatırım ve hizmetler için yurt dışından sağlanan finansmanın ve varsa bu finansmanın teminine yönelik türev ürünlerden kaynaklananlar da dâhil olmak üzere mali yükümlülüklerin Müsteşarlık tarafından üstlenilmesine karar vermeye, üstlenime konu mali yükümlülüklerin kapsam, unsur ve ödeme koşullarını belirlemeye ve teyit edilmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemeye, Cumhurbaşkanı yetkilidir. Borç üstlenim anlaşmaları anlaşmada daha sonraki bir tarih kararlaştırılmadıysa imzalandıkları tarih itibarıyla yürürlüğe girer. Bu madde hükümlerine göre üstlenim öngörülen yatırım ve hizmetlere ilişkin uygulama sözleşmesi taslağında yer alan ve üstlenimi doğrudan ilgilendiren hükümler hakkında ihale şartnamesi yayımlanmadan ve ihale sonrasında sözleşme imzalanmadan önce Müsteşarlığın uygun görüşü alınır. Borç üstlenim taahhüdü kısmen veya tamamen verilebilir. Bu madde kapsamında mali yıl içinde taahhüt edilecek borç üstleniminin limiti, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile belirlenir. Söz konusu limiti bir katına kadar artırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir. Bu madde hükümleri ile Müsteşarlık tarafından gerçekleştirilen borç üstlenimi tutarları, proje yürütücüsü idarenin genel bütçeli olması hâlinde bağlı bulunduğu Bakanlığın, özel bütçeli olması hâlinde ise kendi bütçesine sermaye gideri olarak kaydedilir. Söz konusu giderin kaydı için gerekli olan ödenek ilgili idarenin mevcut sermaye giderleri ödeneği ile karşılanmaksızın doğrudan Maliye Bakanlığı bütçesinde yer alan yedek

hesaplarına kaydedilmesi ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

<sup>11</sup> Bu madde 2013 yılında anılan Kanuna eklenmiştir.

ödenek tertibinden karşılanır. Müsteşarlık tarafından gerçekleştirilen borç üstlenimi tutarları devlet dış borcu olarak kaydedilir ancak 5 inci maddenin birinci fıkrasında belirlenen limite dâhil edilmez. Kendisine dış borcun tahsisi yapılabilen idareler dışında kalan idarelerin yürüttüğü projelerden kaynaklanan borç üstlenimlerinde ilgili idare Müsteşarlığa üstlenilen tutarda borçlandırılır ve bu kapsamdaki Hazine alacaklarının vadesinde ödenmemesi durumunda 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır (4749 sayılı Kanun, Madde 8/A).

Hazine garantileri gerek literatürde yer alması ile gerekse TBMM bütçe görüşmelerine konu olması açısından KÖİ modeli ile ilgili sıklıkla değinilen konulardan biridir. Ancak konu ile ilgili mevzuat incelendiğinde Hazine garantileri konusunun yeni bir uygulama olamadığı ve aynı zamanda sadece KÖİ modeli kapsamında verilen bir garanti çeşidi olmadığı görülmektedir<sup>12</sup>. İlgili maddeden anlaşıldığı üzere gerek YİD sözleşmeleri gerekse YKD sözleşmeleri kapsamında gerçekleştirilen sözleşmelere dair borç üstlenimlerinde belli bir limitin olduğu ve ilgili idarenin ayrıca Hazine tarafından ödenen borcu tekrar Hazineye geri ödeme yükümlülüğünün olduğu anlaşılmaktadır.

<sup>12</sup> Hazine garantileri 4749 sayılı Kanunda her bir garantinin konusu farklı bir alanı ilgilendirmek üzere dört ayrı garanti çeşidinden oluşmaktadır. Bu garantiler; Hazine geri ödeme garantisi, Hazine yatırım garantisi, Hazine karşı garantisi ve Hazine ülke garantisi olmak üzere. Bu garantiler 4749 sayılı Kanunun üçüncü maddesinde tek tek tanımlandığı şekliyle çalışmaya alınmıştır.

Hazine geri ödeme garantisi: Kamu iktisadi teşebbüsleri, özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber sermayelerinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonlar, kamu bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşları ve 5018 sayılı Kanunun II/B sayılı cetvelinde yer alan idareler lehine bu kuruluşların dış finansman kaynağından sağladıkları dış borçlarının geri ödenmesi hususunda verilen garantilerini kapsamaktadır.

Hazine yatırım garantisi: Yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri kapsamında ilgili Kanun hükümlerine dayanan ve bunlarla sınırlı olmak üzere verilen garantilerini kapsamaktadır.

Hazine karşı garantisi: Herhangi bir dış finansman kaynağının ihdas ettiği garanti programları çerçevesinde kamu iktisadi teşebbüsleri, özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber sermayelerinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonlar, kamu bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşlarının borçlu sıfatıyla uluslararası piyasalardan temin edecekleri finansman imkânları için bir dış finansman kaynağı tarafından verilen garantiye karşı verilen garantiler ile herhangi bir dış finansman kaynağının ihdas ettiği garanti programları çerçevesinde yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ile benzeri finansman modelleri kapsamında gerçekleştirilecek projelerle ilgili olarak, mevzuatta öngörülen Hazine garantileri ile sınırlı olmak ve şartları Müsteşarlık tarafından müzakere edilmek üzere, bir dış finansman kaynağı tarafından verilen garantiye karşı verilen garantilerini kapsamaktadır.

Hazine ülke garantisi: Yabancı ülkelerin herhangi bir dış finansman kaynağından sağlayacakları finansmanın geri ödenmesi hususunda verilen garantilerini kapsamaktadır.

## BÖLÜM III

### DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ UYGULAMALARI

#### 3.1. Dünyada Kamu Özel İşbirliği Uygulamaları

Çalışmanın bu bölümünde dünya ülkelerinde KÖİ’nin kullanımı kıtalar ekseninde incelenmiştir. KÖİ’nin dünya üzerinde en yaygın kullanılan kıtası, modelin hangi sektörlerde sıklıkla tercih edildiği, model ile ilgili kıtadan kıtaya farklılık arz eden unsurlar incelenmek suretiyle bölüm hazırlanmıştır. Ancak her kıtada yer alan bütün ülke verilerinin tek tek ele alınması çalışmanın sınırlılıkları açısından mümkün olmadığından bu alana bir sınırlama getirilmiştir. Bu sınırlama kapsamında kıtada yer alan sekiz ülkenin verileri (ülke seçimleri gelişmiş ve gelişmekte olan ülke örneklerinin seçilmesine özen gösterilerek) incelenmiştir. Her kıtada KÖİ modelinin en fazla uygulandığı alanların öne çıkartılması ile aynı zamanda kıta ülkelerinin ekonomik olarak ilgi alanları hakkında özet bir bilginin oluşmasına katkı sağlanmıştır. Bu bölümün hazırlanmasında Dünya Bankası, Avrupa Yatırım Bankası ve Kanada Kamu Özel Ortaklıkları Konseyi veri tabanlarındaki veriler kaynak olarak kullanılmıştır.

Dünya Bankası veri tabanı, dünya üzerinde KÖİ (PPP) modelini kullanan ülkeleri altı bölgeye ayırarak verileri kayıt altına almıştır. Dünya Bankası’nın veri tabanında bölgesel olarak yapılan sınıflandırmada her bölgede yer alan ülke sayısı, tamamlanan KÖİ projeleri sayısı ve KÖİ projeleri için yapılan toplam yatırım tutarlarına ait veriler bulunmaktadır. KÖİ projelerinin sektörlere dağılımı, her sektör için harcanan yatırım tutarı da Dünya Bankası veri tabanında yer alan bilgiler arasındadır. Bu veriler araştırmacılara dünya üzerinde hangi bölgede veya hangi ülkede ne tür yatırımların yapıldığı, hangi kamu hizmetlerinin öne çıktığı hakkında bilgiler sunmaktadır.

Dünya Bankası veri tabanındaki veriler aynı zamanda KÖİ modelinin dünya üzerinde gördüğü ilgiyi ve kullanım yaygınlığı hakkında da önemli bilgiler sunmaktadır. Dünya Bankası veri tabanından elde edilen bulgular ile oluşturulan Tablo 2, konuyla

ilgilenen araştırmacılar modelin dünya üzerindeki genel kullanım durumuna dair bir çerçeve çizmesi adına önemlidir.

Dünya Bankası veri tabanındaki KÖİ verileri ile ilgili olarak bir uyarının yapılması çalışma açısından önem arz etmektedir. Dünya Bankası veri tabanında sağlık hizmetleri alanında gerçekleştirilen KÖİ projelerine ait veriler yer almamaktadır. Ayrıca Dünya Bankası veri tabanında kayıtlı olan ülkelere ait verilerin veri tabanında yer aldığını belirtmek konu ile ilgili araştırmacılar yol gösterici olacaktır. Örneğın Dünya Bankası'nın bölgesel olarak ayırdığı “*Avrupa ve Orta Asya*” sınıflandırmada İngiltere, Fransa, Almanya ve daha birçok Avrupa ülkesinin verileri yer almamaktadır. Bu açıklamanın detaylı yapılmasına özel önem verilmesinin nedeni Tablo 2’de yer alan verilerin sadece Dünya Bankası’nın veri tabanında kayıtlı olan ülkelere ait olduğu, dünyadaki mevcut KÖİ sayılarının Tablo 2’de belirtilenden daha fazla bir sayıya tekabül ettiğı, bu hususun göz önünde bulundurularak verilerin incelenmesinin gereğidir.

Tablo 2

*Dünya Bankası kayıtlarına göre dünya üzerinde KÖİ projelerinin bölgesel dağılımı ve KÖİ projelerinin bölgesel yatırım tutarları*

| BÖLGE                       | BÖLGEDE YER ALAN ÜLKE SAYISI | TAMAMLANAN KÖİ PROJELERİ | TOPLAM YATIRIM TUTARI (milyon ABD doları) |
|-----------------------------|------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------|
| DOĞU ASYA VE PASİFİK        | 19                           | 2.809                    | 527.557 \$                                |
| AVRUPA VE ORTA ASYA         | 19                           | 1.017                    | 280.633 \$                                |
| LATİN AMERİKA VE KARAYİPLER | 26                           | 2.359                    | 730.428 \$                                |
| ORTA DOĞU VE KUZEY AFRİKA   | 12                           | 230                      | 67.545 \$                                 |
| GÜNEY ASYA                  | 8                            | 1462                     | 330.862 \$                                |
| SAHRA-ALTI AFRİKA           | 45                           | 578                      | 92.151 \$                                 |
| TOPLAM                      | 129                          | 8.455                    | 1.748.824 \$                              |

Kaynak: <https://ppi.worldbank.org/> (erişim tarihi 04.12.2021)

Tablo 2 verileri, 1990-2021 yılları arasında Dünya Bankası veri tabanında kayıtlı olan verilerden elde edilmiştir. Tablo 2'ye göre dünya üzerinde Dünya Bankası veri tabanında yer alan 129 ülkenin bulundukları coğrafi konum itibari ile yer aldıkları bölge içerisinde kapanışını gerçekleştirdikleri (tamamlanan) KÖİ proje sayısı 8455'dir. Tablo 2'ye bakıldığında "Latin Amerika ve Karayipler" bölgesi hem tamamlanan KÖİ proje sayısı ile hem de bu sözleşmelere harcanan yatırım tutarı ile birinci sırada yer almaktadır. "Doğu Asya ve Pasifik" bölgesi ikinci sırada yer alırken "Avrupa ve Orta Asya" bölgesi üçüncü sırada yer almaktadır. Tablo 2'deki veriler ışığında "Orta Doğu ve Kuzey Afrika" ile "Sahra-altı-Afrika" bölgelerinin KÖİ proje sayısı ve yatırım tutarı

olarak son sıralarda en düşük iki bölge olduğu görülmektedir. Özellikle Sahra-altı Afrika bölgesinde yer alan 45 ülkeye rağmen en az KÖİ projesi gerçekleştirdiği ve en az yatırım payına sahip olduğu görülmektedir.

Dünya Bankası veri tabanına göre Doğu Asya ve Pasifik bölgesinde en fazla yatırımın gerçekleştiği sektör elektrik enerjisidir. Elektrik enerjisi alanında gerçekleştirilen 1045 KÖİ projesi için yapılan yatırım tutarı 233.212 milyon dolardır. Bu tutar bölgede gerçekleştirilen bütün yatırımların (527.557 milyon dolar) yaklaşık %44'ünü oluşturmaktadır (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>13</sup>.

Dünya Bankası veri tabanına göre Avrupa ve Orta Asya bölgesinde en fazla yatırımın gerçekleştiği sektör elektrik enerjisidir. Elektrik enerjisi alanında gerçekleştirilen 539 KÖİ projesi için yapılan yatırım tutarı 129.354 milyon dolardır. Bu tutar bölgede gerçekleştirilen bütün yatırımların (280.633 milyon dolar) yaklaşık %46'sını oluşturmaktadır (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>14</sup>.

Dünya Bankası veri tabanına göre Latin Amerika ve Karayipler bölgesinde en fazla yatırımın gerçekleştiği sektör elektrik enerjisidir. Elektrik enerjisi alanında gerçekleştirilen 1202 KÖİ projesi için yapılan yatırım tutarı 325.771 milyon dolardır. Bu tutar bölgede gerçekleştirilen bütün yatırımların (730.428 milyon dolar) yaklaşık %44'ünü oluşturmaktadır (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>15</sup>.

Dünya Bankası veri tabanına göre Orta Doğu ve Kuzey Afrika bölgesinde en fazla yatırımın gerçekleştiği sektör elektrik enerjisidir. Elektrik enerjisi alanında gerçekleştirilen 112 KÖİ projesi için yapılan yatırım tutarı 34.864 milyon dolardır. Bu tutar bölgede gerçekleştirilen bütün yatırımların (67.545 milyon dolar) yaklaşık %51'ini oluşturmaktadır (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>16</sup>.

Dünya Bankası veri tabanına göre Güney Asya bölgesinde en fazla yatırımın gerçekleştiği sektör elektrik enerjisidir. Elektrik enerjisi alanında gerçekleştirilen 744 KÖİ projesi için yapılan yatırım tutarı 194.899 milyon dolardır. Bu tutar bölgede gerçekleştirilen bütün yatırımların (330.862 milyon dolar) yaklaşık %58'ini oluşturmaktadır (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>17</sup>.

Dünya Bankası veri tabanına göre Sahra Altı Afrika bölgesinde en fazla yatırımın gerçekleştiği sektör elektrik enerjisidir. Elektrik enerjisi alanında

<sup>13</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/region/east-asia-and-pacific>

<sup>14</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/region/europe-and-central-asia>

<sup>15</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/region/latin-america-and-the-caribbean>

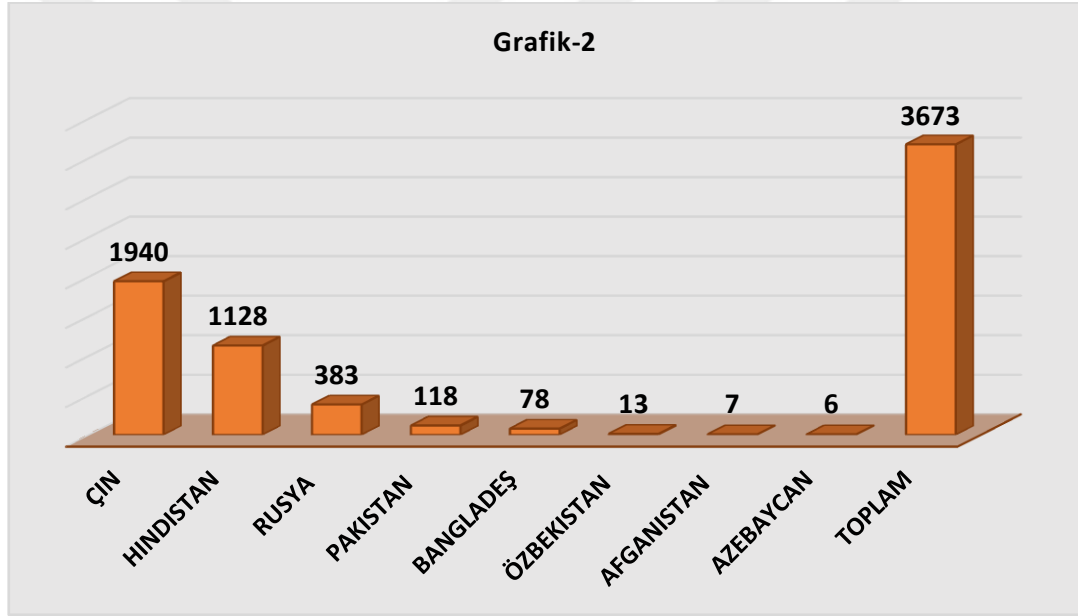
<sup>16</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/region/middle-east-and-north-africa>

<sup>17</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/region/south-asia>



### 3.1.1. Asya Kıtasında Kamu Özel İşbirliği Genel Değerlendirme

Dünyanın en fazla nüfusunu barındıran Asya Kıtası 53 ülkeden oluşmaktadır. Kıtaya ait 53 ülke içinden 8 ülke verilerinin incelenmesi ile oluşturulan Grafik 2 verileri elde edilmiştir. Asya Kıtası'nda yer alan 8 ülkeye ait toplam sözleşme sayısının 3673 olması aynı zamanda kıtanın KÖİ modeline ilgi gösterdiğini ve modelin bu kıtada yaygın kullanıldığına işaret etmektedir. Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan kıta ülkelerinin neredeyse tamamının uyguladığı model elektrik, ulaşım ve doğal gaz başta olmak üzere havaalanı, demiryolu, limanlar, su ve kanalizasyon gibi birçok alanda tercih edilmiştir.



Grafik 2: Asya Kıtası'nda yer alan sekiz ülkeye ait 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirilen KÖİ projelerinin sayısı. Kaynak: <https://ppi.worldbank.org> (erişim tarihi 01.12.2021)

Grafik 2'ye göre Asya Kıtası'nda yer alan sekiz ülkeden en fazla KÖİ projesini tamamlayan ülke Çin'dir.

Grafik 2'ye göre Çin'i ikinci sırada 1128 KÖİ projesi ile Hindistan takip etmektedir. Hindistan'ın Dünya Bankası veri tabanına göre 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği toplam 1128 KÖİ projesi için harcadığı toplam yatırım tutarı 280.609 milyon dolardır. Hindistan en fazla KÖİ projesini ulaşım alanında gerçekleştirmiştir. Ulaşım alanında gerçekleştirdiği 494 KÖİ projesi Hindistan'ın bütün KÖİ projelerinin %43'üne denk gelmektedir. Ulaşım alanındaki 494 KÖİ projesinin yatırım tutarı 91.531

milyon dolardır. Hindistan’da ikinci sırada en fazla tercih edilen sektör elektrik enerjidir. Elektrik enerjisi alanında gerçekleştirilen 463 KÖİ projesinin yatırım tutarı 153.753 milyon dolardır (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>19</sup>.

Grafik 2’e göre Rusya 383 KÖİ sözleşmesi ile üçüncü sırada yer almaktadır. Dünya Bankası veri tabanına göre Rusya’nın gerçekleştirdiği 383 KÖİ projesinin toplam yatırım tutarı 81.877 milyon dolardır. Rusya’da KÖİ projelerinin birinci sırada yoğunlaştığı alan 173 sözleşme ile bilgi-iletişim teknolojileri alanıdır. Bu alan için harcanan toplam yatırım tutarı 3.126 milyon dolardır. İkinci sırada 133 sözleşme ile elektrik enerjisi yer alırken bu alana harcanan toplam yatırım tutarı ise 36.081 milyon dolardır (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>20</sup>.

Grafik 2’ye göre Pakistan 118 KÖİ sözleşmesi ile Asya Kıtası’nda seçilen sekiz ülke içinden dördüncü sırada en fazla KÖİ sözleşmesini tamamlayan ülkedir. Pakistan’a ait KÖİ sözleşmelerine yönelik Dünya Bankası veri tabanı incelendiğinde 118 KÖİ projesi için harcanan toplam yatırım tutarı 33.225 milyon dolardır. Pakistan’da KÖİ projelerinin en fazla tercih edildiği sektör 102 proje ile elektrik enerjisidir. Elektrik enerjisi için harcanan toplam yatırım tutarı 28.992 milyon dolardır. Pakistan’ın ikinci sırada KÖİ projelerini tercih ettiği alan 9 proje ile liman alanlarıdır (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>21</sup>.

Grafik 2 incelendiğinde Asya Kıtası için seçilen sekiz ülkeden Bangladeş’in 78 KÖİ projesi ile beşinci sırada, Özbekistan’ın 13 KÖİ projesi ile altıncı sırada, Afganistan’ın 7 KÖİ projesi ile yedinci sırada ve Azerbaycan’ın 6 KÖİ projesi ile sekizinci sırada yer aldığı görülmektedir.

Bu dört ülkenin Dünya Bankası veri tabanındaki verileri incelendiğinde Bangladeş’in 60 KÖİ projesi ile en fazla projeyi elektrik enerjisi alanında gerçekleştirdiği görülmektedir. Özbekistan’ın KÖİ projelerinin en fazla yoğunlaştığı alan 6 proje ile elektrik enerjisi birinci sırada ve 4 proje ile bilgi-iletişim teknolojileri ikinci sırada yer almaktadır. Afganistan’ın en fazla KÖİ projesini gerçekleştirdiği alan elektrik enerjisi olup bu alanda gerçekleştirdiği proje sayısı 5’tir. Son olarak Azerbaycan’a ait KÖİ projelerinin en fazla kullanıldığı alan 4 proje ile elektrik enerjisi alanıdır (ppi.worldbank.org, 2021).

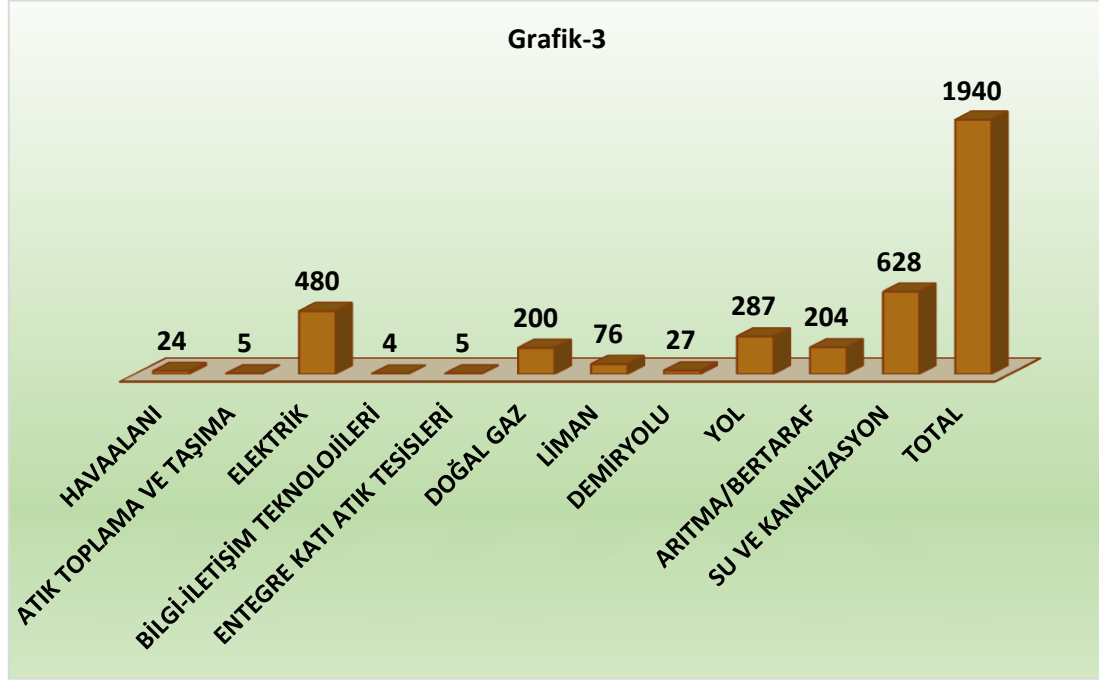
<sup>19</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/india>

<sup>20</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/russian-federation>

<sup>21</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/pakistan>

### 3.1.1.1. Çin’de Kamu Özel İşbirliği

Asya Kıtası’nın en kalabalık nüfusuna sahip ülkelerden biri olan Çin’in Dünya Bankası veri tabanına göre 1990-2021 yılları arasındaki gerçekleştirdiği 1940<sup>22</sup> KÖİ projelerinin sektörlere dağılımı Grafik 3’te yer almaktadır.



Grafik 3: Çin’in 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği KÖİ projelerinin sektörlere dağılımı.  
Kaynak: <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/china> (erişim tarihi 01.12.2021).

Grafik 3’e göre Çin en fazla KÖİ projesini su ve kanalizasyon alanında gerçekleştirmiştir. Bu sektörü ikinci sırada 480 KÖİ projesi ile elektrik enerjisi takip etmektedir.

Dünya Bankası veri tabanına göre 1990-2021 yılları arasında Çin’de gerçekleştirilen 1940 KÖİ projesinin toplam yatırım tutarı 250.335 milyon dolardır. En fazla projenin gerçekleştiği su ve kanalizasyon (628) alanının toplam yatırım tutarı 23.414 milyon dolar iken ikinci sırada en fazla tercih edilen sektör olan elektrik enerjisinin yatırım tutarı 57.991 milyon dolardır (ppi.worldbank.org, 2021).

<sup>22</sup> Not: Çin’e ait verilerin yer aldığı Dünya Bankası verilerinin ana sayfasında toplam proje sayısı 1934 yazmaktadır. Ancak projelerin sektörlere dağılımını ele alan ve ana sayfada yer alan grafik verileri tek tek incelenerek veriler toplandığında toplam KÖİ projelerinin sayısını 1940 olduğu görülmektedir. Araştırmacıların bu uyarıyı dikkate alarak ilgili veri tabanından verileri incelemeleri doğru sonuçlara ulaşmak adına önem arz etmektedir.

Asya kıtasının en kalabalık nüfusuna sahip ve kıtada en fazla KÖİ projesini gerçekleştiren Çin’de KÖİ modelinin uygulanmasına yönelik literatürde yer alan bulgulara yer vermek önem arz etmektedir.

Çin’de KÖİ modelinin yasal ve politik çerçevesi 1980’li yıllardan 1990’lı yılların ortalarına değin sürmüştür. Modele yönelik yapılan yasal düzenlemeler ve modelin ülke sınırları içinde sistemli bir uygulamaya dönüşmesiyle hızlı bir yükselişe geçen KÖİ yatırımları 2000’li yılların başından itibaren Çin’de büyük uluslararası projeler ve büyük yatırımlar ile anılmaya başlanmıştır (Cheng ve Wang, 2009, s.2).

Binlerce KÖİ projesini hayata geçiren Çin’de modele yönelik olarak literatürde ele alınan konuların başında parçalı ve karmaşık mevzuat konusu ele alınmıştır. Örneğin Cheng ve Wang’ın sunduğu “*Public private partnerships in China: making progress in a weak governance environment. (Çin’deki Kamu Özel Ortaklıkları: Zayıf Bir Yönetim Ortamında İlerleme Sağlamak)*” bildiride KÖİ modeline ait mevzuatın parçalı ve karmaşık olmasının ülkede modele yönelik yaşanan zorluklara değinilmiştir (Cheng ve Wang, 2009, s.2).

Cheng ve Wang, 2009 yılında sunumunu yaptıkları bildiride KÖİ modelinin daha da geliştirilmesi için kurumların ve hükümetlerin hesap verme sorumluluğunun olmasını, parçalı mevzuat yapısında iyileştirmelerin yapılmasını ve kurumsal kapasitelerin arttırılmasını önermektedirler (s.2).

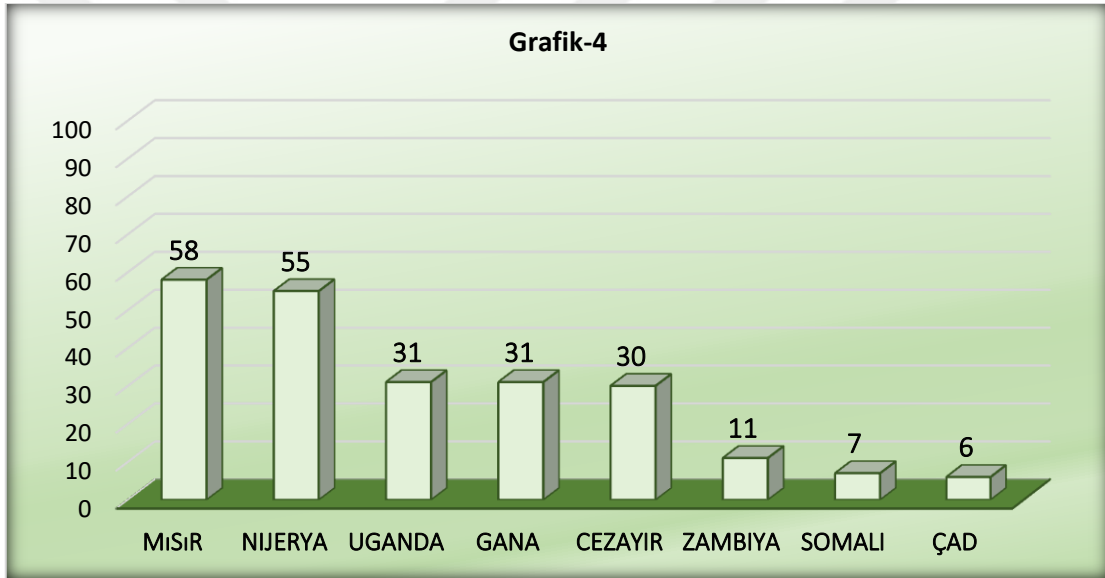
Cheng ve Wang, Çin’de KÖİ modeli ile ilgili olarak yapılan yasal düzenlemelerin bazı konularda çelişkiler içerdiğine değinmektedirler. Tahsis ve devlet garantileri konularında merkezi hükümetin ve yerel yönetim birimlerinin uygulama odaklı farklılıkları çelişkilerin öne çıktığı konular olarak vurgulanmıştır. Örneğin, merkezi hükümetin özel yatırımları çekmek için hükümet garantilerini yasakladığı halde bazı yerel yönetim birimlerinde özel sektör yatırımlarının teşviki için hükümet garantilerinin kullanıldığı bildiride değinilen konular arasındadır (2009, s.8-9).

Cheng ve Wang tarafından sunulan bildiride değinilen konuların genel çerçevesi her ne kadar parçalı mevzuat yapısı, merkezi ve yerel yönetimler arasında uygulama birliğinin olmaması gibi hususlar olsa da Dünya Bankası veri tabanından elde edilen veriler ışığında Çin’de KÖİ modelinin sıklıkla kullanıldığı görülmektedir. Bildiride değinildiği üzere 1990’lı yılların başları yasal çerçeve ve politika oluşturma süreci olduğu bilgisi ile Dünya Bankası veri tabanında bu yıllara ait verilerden modelin yeni yeni uygulanmaya başladığı yıllar olarak görülmektedir. Özellikle 1990’lı yılların

ortalarından itibaren hızla artan proje sayıları 2000’li yılların ortalarında adeta zirve yapmıştır<sup>23</sup>.

### 3.1.2. Afrika Kıtasında Kamu Özel İşbirliği Genel Değerlendirme

Dünya üzerinde ikinci sırada en fazla nüfusa sahip kıta Afrika Kıtası’dır. Kıtada 58 ülke bulunmaktadır. Afrika Kıtası’nda yer alan 8 ülkeye ait KÖİ verileri incelenmiştir. Genel olarak gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelerin yer aldığı kıta ülkelerinde KÖİ modelinin yaygın kullanılmadığı verilerden anlaşılmaktadır. 8 Afrika ülkesine ait KÖİ verileri Grafik 4’te yer almaktadır.



Grafik 4: Afrika Kıtası’nda yer alan sekiz ülkeye ait 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirilen KÖİ projelerinin sayısı. Kaynak: <https://ppi.worldbank.org> (erişim tarihi 02.12.2021)

Grafik 4’e göre Afrika Kıtası’nda yer alan sekiz ülkeden en fazla KÖİ projesini gerçekleştiren ülke Mısır’dır. 58 KÖİ projesini gerçekleştiren Mısır’ı ikinci sırada takip eden ülke 55 KÖİ projesi ile Nijerya’dır. Uganda ve Gana üçüncü sırada en fazla KÖİ projesi gerçekleştiren Afrika ülkeleridir. Grafik 4 incelendiğinde KÖİ modelinin Afrika Kıtası ülkelerinde yaygın olmadığı anlaşılmaktadır. Cezayir 30 KÖİ projesi ile dördüncü sırada yer alırken 11 proje ile Zambiya beşinci sıralamada yer almaktadır. Sıralamayı 7 proje ile Somali takip ederken Çad 6 proje ile en son sırada yer almaktadır.

<sup>23</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/china>

Grafik 4'te yer alan Afrika Kıtası ülkelerinin, Dünya Bankası veri tabanında yer alan KÖİ sözleşmelerinin hangi sektörlerde yoğunlaştığı ve bu projelerin toplam yatırım tutarları incelenmiştir.

Dünya Bankası veri tabanına göre 1990-2021 yılları arasında Nijerya'nın gerçekleştirdiği 55 KÖİ projesinin toplam yatırım tutarı 14.345 milyon dolardır. Nijerya'nın KÖİ projelerinin en fazla yoğunlaştığı alan 25 proje ile liman yapım alanlarıdır. Nijerya'da gerçekleştirilen bütün KÖİ projelerinin %45'şine karşılık gelen liman<sup>24</sup> projelerinin toplam yatırım tutarı 6.721 milyon dolardır. Bu alanı ikinci sırada takip eden sektör 11 sözleşme ile bilgi-iletişim teknolojileridir (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>25</sup>.

Dünya Bankası veri tabanına göre 1990-2021 yılları arasında Uganda'nın gerçekleştirdiği 31 KÖİ projesinin toplam yatırım tutarı 2.265 milyon dolardır. Ülkede KÖİ projelerinin en fazla tercih edildiği alan 25 proje ile elektrik enerjisi alanıdır. Elektrik enerji için harcanan yatırım tutarı 1.568 milyon dolardır. Uganda'da ikinci sırada en fazla KÖİ projesi bilgi-iletişim teknolojileri (2 proje) ile su ve kanalizasyon (2 proje) alanlarında gerçekleştirilmiştir (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>26</sup>.

Dünya Bankası veri tabanına göre 1990-2021 yılları arasında Gana'nın gerçekleştirdiği 31 adet KÖİ projesine harcanan toplam yatırım tutarı 9.993 milyon dolardır. Projelerin sektörlere dağılımında ilk sırada 13 proje ile elektrik enerjisi yer almaktadır. 8 adet proje ile bilişim-iletişim teknolojileri ikinci sırada yer almaktadır. Diğer 10 projenin sektöre dağılımı liman, su ve kanalizasyon, arıtma ve bertaraf gibi alanlara yapılmıştır (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>27</sup>.

Dünya Bankası veri tabanına göre 1990-2021 yılları arasında Cezayir'in gerçekleştirdiği 30 KÖİ projesinin toplam yatırım tutarı 9.186 milyon dolardır. Projelerin en fazla yoğunlaştığı alan 14 proje ile su ve kanalizasyon alanıdır. İkinci sırada elektrik ve üçüncü sırada limanlara ait sözleşme sayıları ilk üç sırada öne çıkan alandır (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>28</sup>.

Dünya Bankası veri tabanı incelendiğinde 11 KÖİ projesini gerçekleştiren Zambiya'nın en fazla KÖİ projelerinin yoğunlaştığı alan 8 proje ile elektrik enerjisi

<sup>24</sup> Nijerya'da KÖİ projelerinin en fazla limanlar alanında yapılması ülkenin güney sınırının Atlantik Okyanusu'na açılması ve bu nedenle denizcilik faaliyetlerinin daha yaygın olmasından kaynaklanmaktadır.

<sup>25</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/nigeria>

<sup>26</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/uganda>

<sup>27</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/ghana>

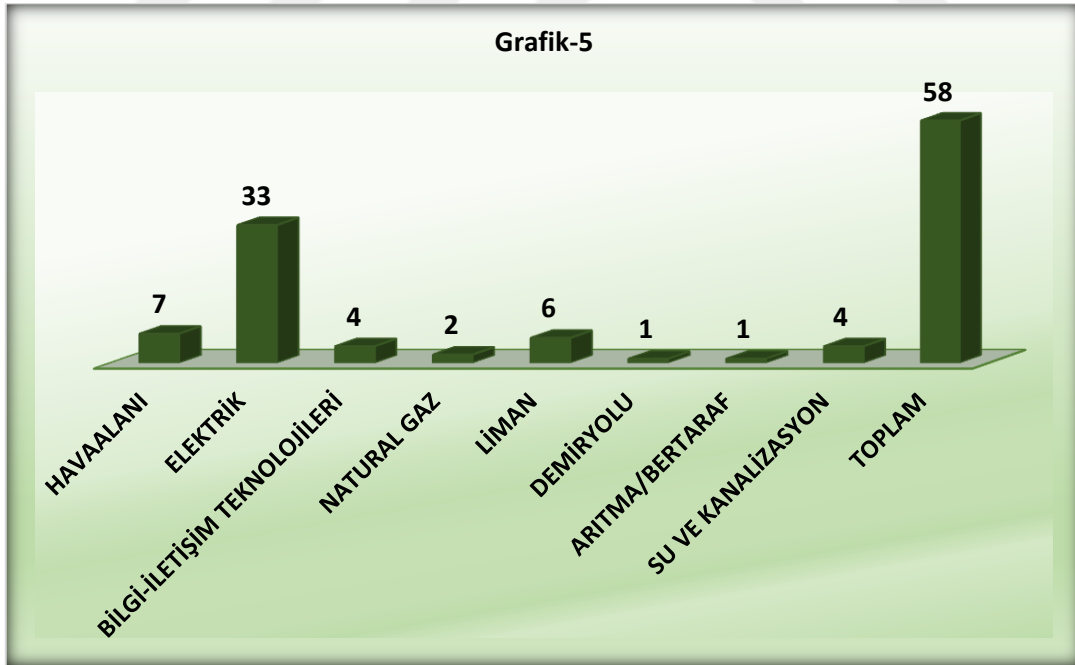
<sup>28</sup> Detaylı bilgi için. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/algeria>

alanıdır. Aynı veri tabanı bilgilerine göre 7 KÖİ projesi gerçekleştiren Somali'nin projelerinin sektörlere dağılımı bilişim-iletişim teknolojileri (4 proje), liman (2 proje) ve havaalanı (1 proje) şeklindedir.

Son olarak Çad'ın Dünya Bankası veri tabanındaki verileri incelendiğinde 6 KÖİ projesinin 4'ü elektrik enerjisi alanında ve 2'si bilgi-iletişim teknolojileri alanlarında gerçekleştirilmiştir (ppi.worldbank.org, 2021).

### 3.1.2.1. Mısır'da Kamu Özel İşbirliği

Dünya Bankası veri tabanına göre 1990-2021 yılları arasında Mısır'ın 58 KÖİ projesi için toplam yatırım tutarı 15.536 milyon dolardır. Mısır'ın KÖİ projeleri en fazla elektrik enerjisi alanında yoğunlaşmıştır. 33 KÖİ projesi ile birinci sırada yer alan elektrik enerjinin toplam yatırım tutarı 4.678 milyon dolardır. Mısır'da KÖİ projelerinin ikinci sırada yoğunlaştığı alan havaalanıdır. Havaalanı için 7 KÖİ projesinin gerçekleştiği Mısır'da üçüncü sırada en fazla proje liman yapım alanlarında gerçekleşmiştir (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>29</sup>.



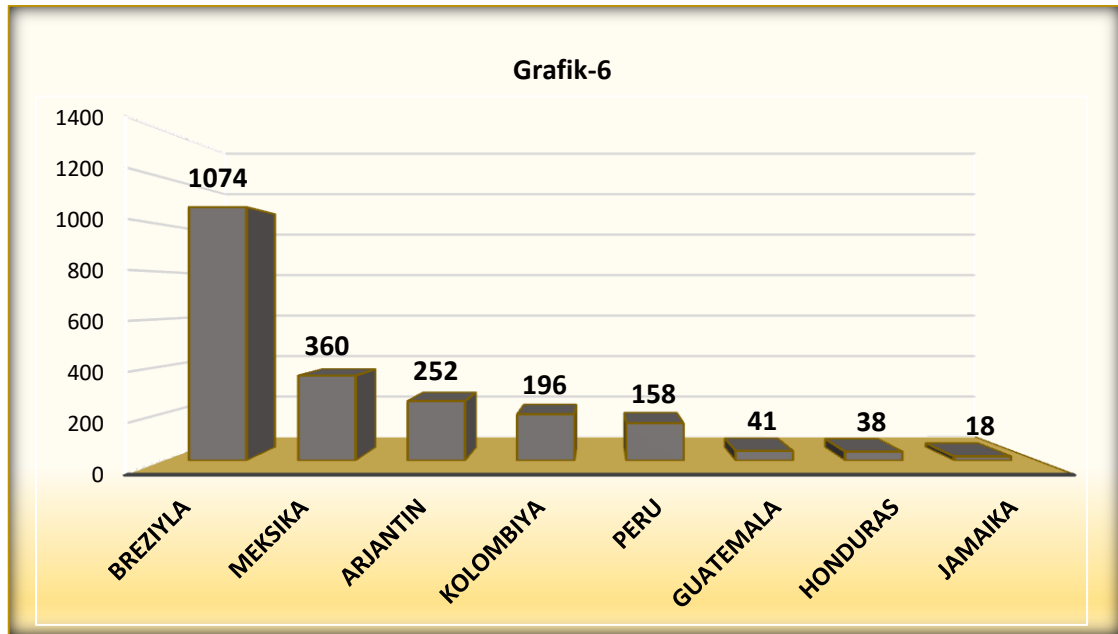
Grafik 5: Mısır'ın 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği KÖİ projelerinin sektörlere dağılımı. Kaynak: <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/egypt-arab-rep> (erişim tarihi 02.12.2021)

<sup>29</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/egypt-arab-rep>

Grafik 5'e göre Mısırda KÖİ projelerinin en fazla yoğunlaştığı alan elektrik enerjisidir. Bu sektörü ikinci sırada havaalanı takip ederken üçüncü sırada projelerin yoğunlaştığı alan limanlardır.

### 3.1.3. Amerika Kıtasında Kamu Özel İşbirliği Genel Değerlendirme

Dünya üzerinde dördüncü sırada en fazla nüfusa sahip olan Amerika Kıtası, Kuzey Amerika Kıtası ve Güney Amerika Kıtası olarak anılmaktadır. Kıtada toplamda 33 ülke bulunmaktadır. Kıtada yer alan 8 ülkeye ait KÖİ sözleşmelerine ait veriler Grafik 6'da yer almaktadır.



Grafik 6: Amerika Kıtası'nda yer alan sekiz ülkeye ait 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirilen KÖİ projelerinin sayısı. Kaynak: <https://ppi.worldbank.org/> (erişim tarihi 05.12.2021)

Grafik 6'ya göre Amerika Kıtası'nda yer alan sekiz ülkeden en fazla KÖİ projesini gerçekleştiren ülke Brezilya'dır. Brezilya'nın gerçekleştirdiği KÖİ projesi sayısı 1074'tür. Brezilya'yı ikinci sırada takip eden ülke 360 KÖİ projesi ile Meksika'dır. Grafik 6'ya göre Amerika Kıtası'nda seçilen sekiz ülkeden üçüncü sırada en fazla KÖİ sözleşmesini gerçekleştiren ülke 252 proje ile Arjantin'dir. Arjantin'i 196 KÖİ projesi ile Kolombiya, 158 proje ile Peru, 41 proje ile Guatemala, 38 proje ile Honduras ve 18 proje ile Jamaika takip etmektedir.

Grafik 6’da yer alan Amerika Kıtası ülkelerinin, Dünya Bankası veri tabanında yer alan KÖİ sözleşmelerinin hangi sektörlerde yoğunlaştığı ve bu projelerin toplam yatırım tutarları incelenmiştir.

Dünya Bankası veri tabanına göre Meksika’da 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirilen 360 KÖİ projesi için harcanan yatırım tutarı 96.403 milyon dolardır. Meksika’da KÖİ projelerinin yoğunlaştığı alan 105 proje ile elektrik enerjisi birinci sıradadır. Elektrik enerjisi alanında gerçekleştirilen 105 KÖİ projesinin toplam yatırım tutarı 28.217 milyon dolardır. Meksika’da ikinci sırada KÖİ projelerinin yoğunlaştığı alan ulaşım (yol) sektörüdür. Ulaşım sektörünü 56 proje ile su ve kanalizasyon üçüncü sırada takip etmektedir. Diğer sözleşmelerin sektörlere dağılımı sırasıyla 44 projeyle doğal gaz, 31 projeyle limanlar, 11 projeyle bilgi-iletişim teknolojileri, 9 projeyle demiryolu, 6 projeyle arıtma/bertaraf, 6 projeyle havaalanı ve 3 projeyle katı atık toplama taşıma alanlarında gerçekleştirilmiştir (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>30</sup>.

Dünya Bankası veri tabanına göre Arjantin’de 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirilen 252 KÖİ projelerinin toplam yatırım tutarı 59.346 milyon dolardır. Arjantin’de gerçekleştirilen KÖİ projelerinin yoğunlaştığı alan 136 proje ile elektrik enerjisidir. İkinci sırada 45 proje ile ulaşım (yol) Arjantin’de en fazla KÖİ projelerinin yoğunlaştığı alandır. Diğer projelerin sektörlere dağılımı sırasıyla su ve kanalizasyon (19 proje), demiryolu (18 proje), liman (16 proje), doğal gaz (10 proje), havaalanı (5 proje) ve bilgi-iletişim teknolojileri (3 proje) şeklindedir (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>31</sup>.

Dünya Bankası veri tabanına göre Kolombiya’da 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirilen 196 KÖİ projelerinin toplam yatırım tutarı 49.570 milyon dolardır. Ülkede en fazla KÖİ projesinin gerçekleştiği alan 62 projeyle ulaşım (yol) sektörü birinci sıradadır. Bu alanı ikinci sırada 52 proje ile su ve kanalizasyon, 39 projeyle elektrik enerjisi yer almaktadır. Kolombiya’da diğer KÖİ projelerinin dağılımı sırasıyla liman (14), doğal gaz (11), havaalanı (9), bilgi-iletişim teknolojileri (6), demiryolu (2), atık toplama taşıma (1) şeklindedir (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>32</sup>.

Dünya Bankası veri tabanına göre Peru’da 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirilen 158 KÖİ projesinin toplam yatırım tutarı 38.810 milyon dolardır. Peru’da KÖİ projelerinin en fazla yoğunlaştığı sektör 94 projeyle elektrik enerjisidir. Elektrik enerjisini 21 sözleşme ile ulaşım (yol) sektörü takip etmektedir. Diğer

<sup>30</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/mexico>.

<sup>31</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/argentina>

<sup>32</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/colombia>

projelerin sektörlere dağılımı sırasıyla su ve kanalizasyon (10), liman (10), bilgi-iletişim teknolojileri (8) demiryolu (7), havaalanı (5) ve doğal gaz (4) şeklindedir (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>33</sup>.

Dünya Bankası veri tabanına göre Guatemala'da 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirilen 41 KÖİ projesi için yapılan toplam yatırım tutarı 5.194 milyon dolardır. En fazla projenin gerçekleştiği alan 34 proje ile elektrik enerjisidir. İkinci sırada 3 proje ile bilgi-iletişim teknolojileri gelmektedir. Diğer 4 projenin sektörlere dağılımı liman (1), demiryolu (1), su ve kanalizasyon (1) ile yol (1) şeklindedir (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>34</sup>.

Dünya Bankası veri tabanına göre Honduras'ta 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirilen 38 KÖİ projesinin toplam yatırım tutarı 4.794 milyon dolardır. Honduras'ta KÖİ projelerinin en fazla gerçekleştiği alan 26 proje ile elektrik enerjisidir. Diğer 12 projenin sektörlere dağılımı sırasıyla yol (4), liman (3), havaalanı (2), bilgi-iletişim teknolojileri (1), arıtma/bertaraf (1), su ve kanalizasyon (1) şeklindedir (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>35</sup>.

Dünya Bankası veri tabanına göre Jamaika'da 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirilen 18 KÖİ projesinin toplam yatırım tutarı 3.458 milyon dolardır. Projelerin en fazla yoğunlaştığı alan 11 proje ile elektrik enerjisidir. Diğer 7 projenin sektörlere dağılımı havaalanı (2), liman (2), yol (2) ve demiryolu (1) şeklindedir (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>36</sup>.

### 3.1.3.1. Brezilya'da Kamu Özel İşbirliği

Dünya Bankası veri tabanına göre 1990-2021 yılları arasında Brezilya'nın gerçekleştirdiği 1074 KÖİ projesinin toplam yatırım tutarı 443.939 milyon dolardır (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>37</sup>.

Amerika Kıtası'nda seçilen sekiz ülkeden en fazla KÖİ projelerini gerçekleştiren ülke olan Brezilya'nın projelerinin sektörlere dağılımı Grafik 7'de ele alınmıştır. Grafik 7'ye göre Brezilya'da KÖİ projelerinin birinci sırada yoğunlaştığı sektör 627 proje ile

<sup>33</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/peru>

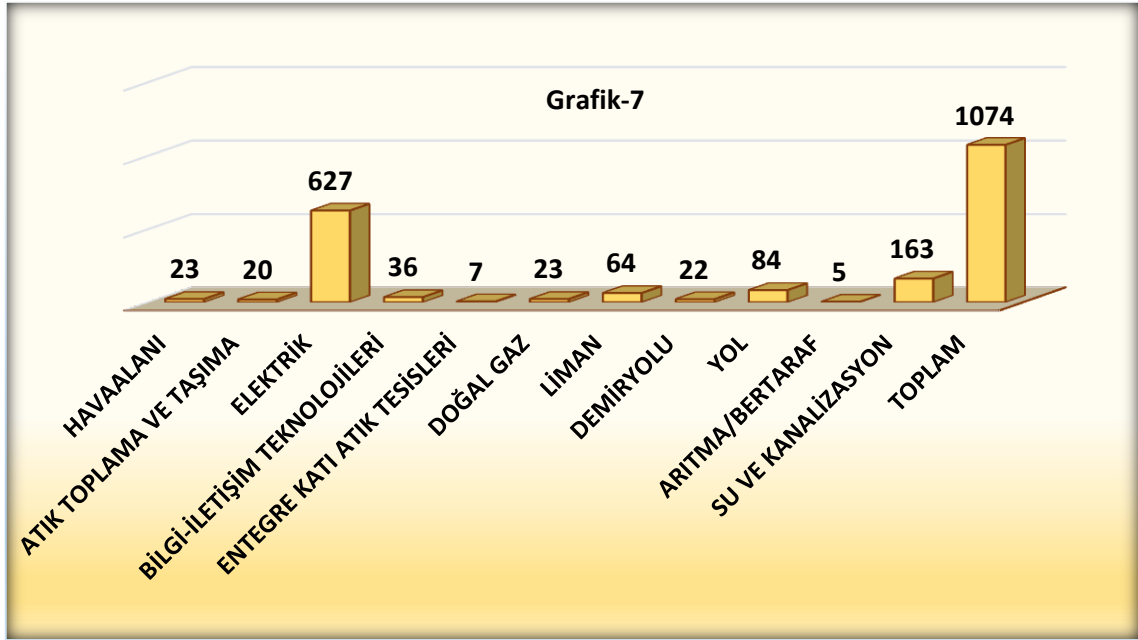
<sup>34</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/guatemala>

<sup>35</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/honduras>

<sup>36</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/jamaica>

<sup>37</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/brazil>

elektrik enerjisi alanıdır. 163 adet proje ile su ve kanalizasyon ikinci sırada yer alırken 84 adet proje ile ulaşım (yol) sektörü üçüncü sırada yer almaktadır.



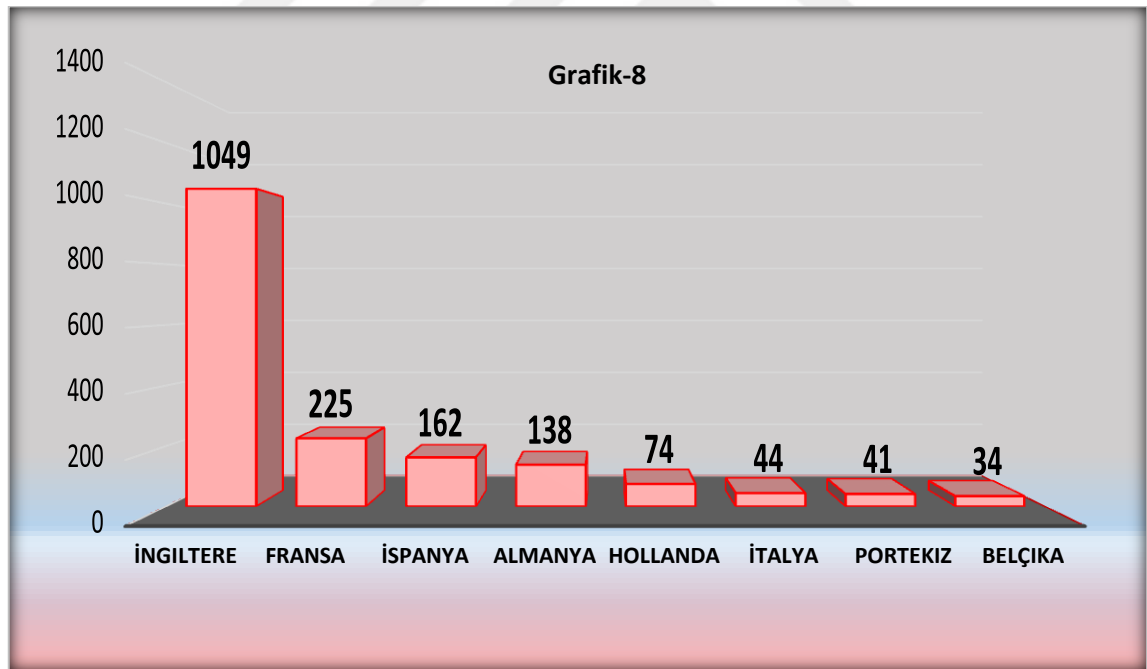
Grafik 7: Brezilya'nın 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği KÖİ projelerinin sektörlere dağılımı. Kaynak: <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/brazil> (erişim tarihi 05.12.2021)

Amerika Kıtası'nda seçilen sekiz ülke içinde en fazla KÖİ projesini gerçekleştiren ülke olan Brezilya için literatürde yer alan bulguların çalışmanın bu bölümüne eklenmesi önem arz etmektedir. Brezilya'da KÖİ projelerinin ortaya çıkarabileceği birtakım olumsuzlukları önlemek adına önemli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin Brezilya yasası imtiyaz ve satın alma işleri dahil olmak üzere birçok alanda KÖİ modeline yönelik sözleşmeleri kapsamaktadır. Brezilya yasası, kamu maliyesini korumak için KÖİ projeleri için üstlenilen mali taahhütlere bir sınırlama getirmiştir. KÖİ sözleşmelerinde üstlenilen toplam mali taahhütler kamu maliyesinin yıllık net gelirinin maksimum %1 ile sınırlandırılmıştır. Yerel yönetimlerin bu sınırı aşması halinde federal hükümet gönüllü transferleri durdurmaya yetkilidir. Yasa ayrıca KÖİ projeleri için ulusal kalkınma bankası ve kamu emeklilik fonları tarafından sağlanabilen finansmana da bir sınırlama getirmiştir. Kısacası Brezilya yasası kamu maliyesini ve kamu kaynaklarını güvence altına almak ve kamunun menfaatlerini korumak için hükümetlerin her seviyedeki KÖİ uygulamalarına verdikleri mali taahhütlere (garantilere) belli bir sınırlama getirmiştir. Brezilya'da KÖİ projeleri için hazırlanmış özel muhasebe kuralları bulunmaktadır (Anderson et al., 2006, s.26).

Brezilya’da KÖİ projelerine yönelik program Conselho Gestor olarak anılan Maliye ve Planlama Bakanları ile Genel Kurmay Başkanın da dahil olduğu bir konsey tarafından yönetilmektedir. Konsey, projeleri seçmek için kriterleri belirlemekten ve sözleşmeleri tasarlamaktan sorumludur. KÖİ projelerinin ihaleye çıkma yetkisinin verilmesi konseydedir (Anderson et al., 2006, s.26).

### 3.1.4. Avrupa Kıtasında Kamu Özel İşbirliği Genel Değerlendirme

Avrupa Kıtası’nda 64 ülke bulunmaktadır. Avrupa Kıtası’nda yer alan ülkelere ait KÖİ projelerine yönelik veriler “EPEC Data Portal” veri kaynağından alınmıştır. Bu veri tabanında kayıtlı 26 Avrupa ülkesine ait 1990-2021 yılları arasındaki toplam KÖİ projesi sayısı 1873’tür. Bu projelerin %56’sını (1049) İngiltere’nin gerçekleştirdiği KÖİ projeleri oluşturmaktadır. Avrupa Kıtası’ndaki 8 ülkenin 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdikleri KÖİ projeleri sayısı Grafik 8’de ele alınmıştır.



Grafik 8: Avrupa Kıtası’nda yer alan sekiz ülkeye ait 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirilen KÖİ projelerinin sayısı. Kaynak: <https://data.eib.org/epec/> (erişim tarihi 06.12.2021)

Grafik 8’e göre Avrupa Kıtası’nda yer alan ülkelerden en fazla KÖİ projesini gerçekleştiren ülke İngiltere’dir. İngiltere’nin gerçekleştirdiği 1049 KÖİ projesini ikinci sırada 225 KÖİ projesi ile Fransa takip etmektedir. Avrupa Kıtası’ndan seçilen sekiz

ülkenin KÖİ projelerinin sayısal olarak sıralandığı Grafik 8’den de görüldüğü üzere en fazla KÖİ projesini gerçekleştiren üçüncü sıradaki ülke İspanya’dır. İspanya’yı sırasıyla Almanya, Hollanda, İtalya, Portekiz, Belçika takip etmektedir.

EPEC veri tabanına göre Fransa’nın 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği 225 KÖİ projesinin toplam yatırım değeri 47 milyar eurodur. Fransa’da KÖİ projelerinin yoğunlaştığı ilk üç alan sırasıyla ulaşım (51), eğitim (44) ile eğlence ve kültür (33) alanlarıdır. Diğer KÖİ projeleri telekomünikasyon, çevre, sağlık hizmetleri, kamu düzeni ve güvenliği, savunma, konut ve toplum hizmetleri gibi alanlarda gerçekleştirilmiştir (data.eib.org/epec/, 2021)<sup>38</sup>.

EPEC veri tabanına göre İspanya’nın 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği 162 KÖİ projesinin toplam yatırım değeri 35 milyar eurodur. İspanya’da KÖİ projelerinin yoğunlaştığı ilk üç alan sırasıyla ulaşım (93), çevre (24) ile eğlence ve kültür (21) alanlarıdır. Diğer KÖİ projeleri sağlık hizmetleri, kamu düzeni ve güvenliği, eğitim gibi alanlarda gerçekleştirilmiştir (data.eib.org/epec/, 2021).

EPEC veri tabanına göre Almanya’nın 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği 138 KÖİ projesinin toplam yatırım değeri 20 milyar eurodur. Almanya’da KÖİ projelerinin yoğunlaştığı ilk üç alan sırasıyla eğitim (54), ulaşım (30) ile genel kamu hizmetleri (15) alanlarıdır. Diğer KÖİ projeleri sağlık hizmetleri, kamu düzeni ve güvenliği, kültür, savunma, konut ve toplum hizmetleri gibi alanlarda gerçekleştirilmiştir (data.eib.org/epec/, 2021).

EPEC veri tabanına göre Hollanda’nın 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği 74 KÖİ projesinin toplam yatırım değeri 11 milyar eurodur. Hollanda’nın KÖİ projelerinin yoğunlaştığı ilk üç alan sırasıyla eğlence ve kültür (36), ulaşım (25) ile kamu düzeni ve güvenliği (6) alanlarıdır. Diğer KÖİ projeleri çevre, savunma ve eğitim alanlarında gerçekleştirilmiştir (data.eib.org/epec/, 2021).

EPEC veri tabanına göre İtalya’nın 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği 44 KÖİ projesinin toplam yatırım değeri 14.9 milyar eurodur. İtalya’nın KÖİ projelerinin yoğunlaştığı ilk üç alan sırasıyla sağlık hizmetleri (18), ulaşım (15) ile

<sup>38</sup> Ülkelere ait KÖİ proje sayıları ve yatırım tutarları gerek Dünya Bankası gerekse EPEC veri tabanından alınırken, konu ile ilgili araştırmacıların dikkat etmeleri gereken birkaç hususa değinmek bilimsel çalışma verilerinin reel olması açısından önem arz etmektedir. Söz konusu veri tabanlarında ilgili ülkelere ait otomatik olarak sayfaya yansıtılan toplam veri sayılarından ziyade araştırmacıların grafik üzerinde verilen her sektöre ait verileri tek tek toplamak süratiyle toplam sayıya ulaşmaları önem arz etmektedir. Bazı ülke verilerinde ana sayfaya yansıyan toplam veriler ile grafik üzerinde sektörel olarak verilen verilerin genel toplamı aynı sayıya tekabül etmemektedir. Araştırmacıların bu hususa dikkat etmeleri çalışmalarında ele alacakları nicel bilgilerin reel olması adına önem arz etmektedir.

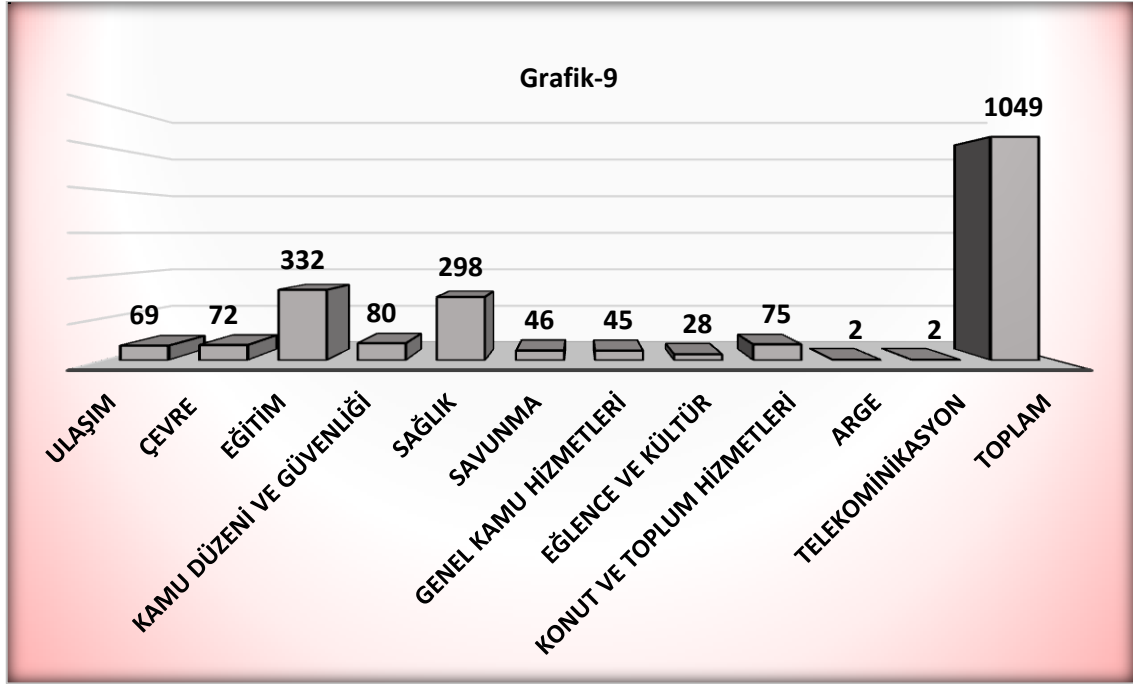
çevre (8) alanlarıdır. Diğer sözleşmelerin dağılımı ise eğitim, eğlence ve kültür alanlarında gerçekleştirilmiştir (data.eib.org/epec/, 2021).

EPEC veri tabanına göre Portekiz'in 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği 41 KÖİ projesinin toplam yatırım değeri 20.7 milyar eurodur. Portekiz'in KÖİ projelerinin yoğunlaştığı ilk üç alan sırasıyla ulaşım (27), çevre (6) ile sağlık hizmetleri (5) alanlarıdır. Diğer KÖİ projeleri kamu düzeni ve güvenliği ile kültür alanlarında gerçekleştirilmiştir (data.eib.org/epec/, 2021).

EPEC veri tabanına göre Belçika'nın 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği 34 KÖİ projesinin toplam yatırım değeri 6.4 milyar eurodur. Belçika'nın KÖİ projelerinin yoğunlaştığı ilk üç alan sırasıyla ulaşım (17), kamu düzeni ve güvenliği (7) ile eğlence ve kültür (4) alanlarıdır. Diğer KÖİ projeleri eğitim, kültür, çevre ve savunma alanlarında gerçekleştirilmiştir (data.eib.org/epec/, 2021).

#### **3.1.4.1. İngiltere'de Kamu Özel İşbirliği**

EPEC veri tabanına göre İngiltere'nin 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği 1049 KÖİ projesinin toplam yatırım değeri 160 milyar eurodur. İngiltere'de KÖİ projelerinin yoğunlaştığı ilk üç alan sırasıyla eğitim, sağlık, kamu düzeni ve güvenliği alanlarıdır. İngiltere'nin eğitim alanında gerçekleştirdiği 332 KÖİ projesini 298 KÖİ projesi ile sağlık hizmetleri takip etmektedir. İngiltere'nin kamu düzeni ve güvenliği alanlarında gerçekleştirdiği KÖİ projesi sayısı 80'dir (data.eib.org/epec/, 2021). EPEC veri tabanına göre İngiltere'nin KÖİ projelerin sektörlere dağılımı Grafik 9'da yer almaktadır.

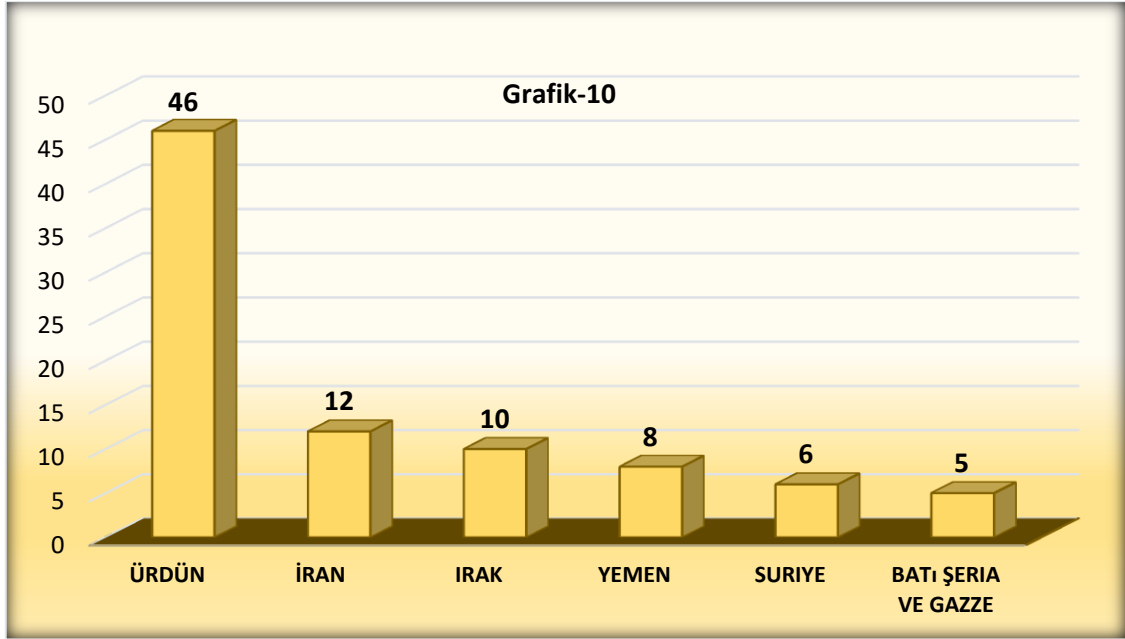


Grafik 9: İngiltere'nin 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği KÖİ projelerinin sektörlere dağılımı. Kaynak: <https://data.eib.org/epec/> (erişim tarihi 06.12.2021)

### 3.1.5. Orta Doğuda Kamu Özel İşbirliği Genel Değerlendirme

Asya, Avrupa ve Afrika Kıtalarının arasında kalan ve Orta Doğu olarak anılan bölgeye ait 6 ülkenin verileri Grafik 10'da ele alınmıştır. Dünya Bankası verilerinin işlenmesi ile hazırlanan bu bölümde, veriler ışığında dünya üzerinde en az KÖİ modelini uygulayan bölgenin Orta Doğu olduğu görülmektedir. Genel itibari ile savaş ve iç karışıklıklarla anılan bölge ülkelerinde, özel sektör yatırımının bu denli az olmasının sosyolojik, kültürel vb. birçok gerekçesi olmakla birlikte bölgede uzun yıllar hüküm süren kargaşa ve güven ortamının olmayışı ile de ilişkilendirmek mümkündür.

Orta Doğu bölgesinde yer alan 6 ülkeye ait 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirilen KÖİ projelerinin dağılımı Grafik 10'da yer almaktadır.



Grafik 10: Orta Doğu'da yer alan altı ülkeye ait 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirilen KÖİ projelerinin sayısı. Kaynak: <https://ppi.worldbank.org> (erişim tarihi 03.12.2021)

Grafik 10'a göre Orta Doğu bölgesinde seçilen altı ülkeden en fazla KÖİ projesini gerçekleştiren ülke Ürdün'dür. 46 KÖİ projesini gerçekleştiren Ürdün'ü ikinci sırada 12 KÖİ projesi ile İran takip etmektedir. Grafik 10'a göre 10 KÖİ projesi ile Irak üçüncü sırada en fazla KÖİ projesini gerçekleştiren ülke iken diğer ülkelerin modeli uygulama sırası Yemen (8), Suriye (6) ile Batı Şeria ve Gazze (5) şeklindedir.

Orta Doğu bölgesinde seçilen altı ülkeden en fazla KÖİ projesini ikinci sırada gerçekleştiren ülke olan İran'ın Dünya Bankası veri tabanında yer alan 12 KÖİ projesinin toplam yatırım tutarı 1.881 milyon dolardır. Dünya Bankası veri tabanına göre İran'ın KÖİ projelerinin birinci sırada yoğunlaştığı sektör 8 proje ile elektrik enerjisidir. Diğer dört KÖİ projesi bilgi-iletişim teknolojileri ile liman alanlarında gerçekleştirilmiştir (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>39</sup>.

Orta Doğu bölgesinde seçilen altı ülkeden en fazla KÖİ projesini üçüncü sırada gerçekleştiren ülke olan Irak'ın Dünya Bankası veri tabanında yer alan 10 KÖİ projesinin toplam yatırım tutarı 3.200 milyon dolardır. KÖİ projelerinin Irak'ta en fazla yoğunlaştığı sektör elektrik enerjidir. Elektrik enerjisi alanında 4 KÖİ projesini sırasıyla bilgi-iletişim teknolojileri ile liman alanlarında gerçekleştirilen projeler takip etmektedir (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/iran-islamic-rep>

<sup>40</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/iraq>

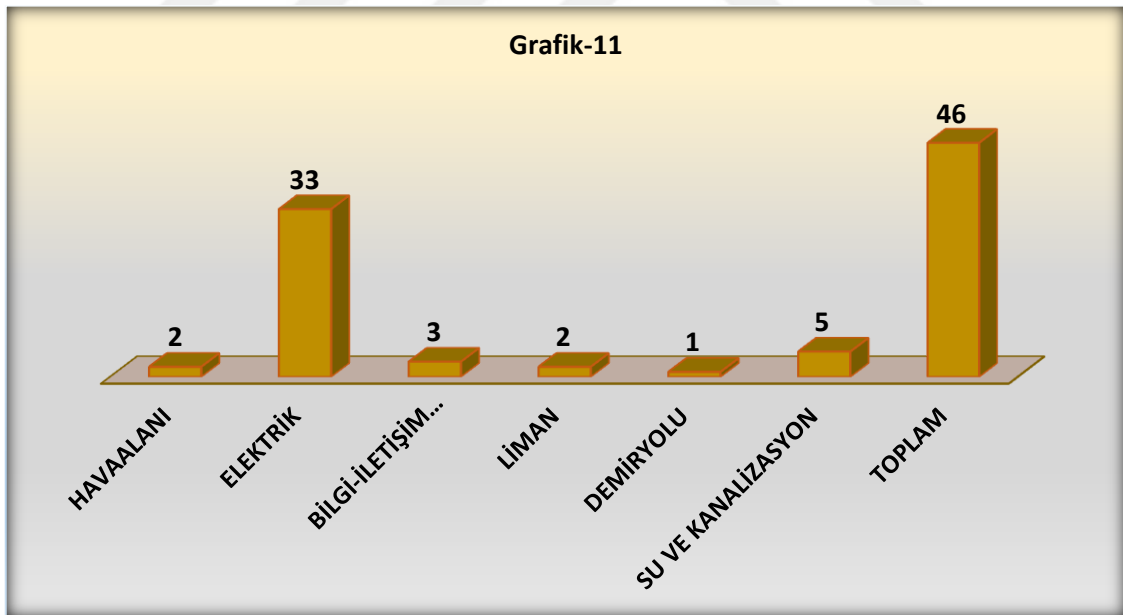
Dünya Bankası veri tabanına göre Yemen'in 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği toplam 8 KÖİ projesinin en fazla yoğunlaştığı sektör 4 KÖİ projesi ile bilgi-iletişim teknolojileri alanındadır. Diğer projeler elektrik ve liman alanlarında yoğunlaşmıştır (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>41</sup>.

Dünya Bankası veri tabanına göre Suriye'nin 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği toplam 6 KÖİ projesinin 4'ü bilgi-iletişim teknolojileri alanında 2'si liman alanlarında gerçekleştirilmiştir (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>42</sup>.

Dünya Bankası veri tabanına göre Batı Şeria ve Gazze'nin 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği toplam 5 KÖİ projesinin 2'si bilgi-iletişim teknolojileri, 2'si su ve kanalizasyon ile 1'i elektrik enerjisi alanında gerçekleştirilmiştir (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>43</sup>.

### 3.1.5.1. Ürdün'de Kamu Özel İşbirliği

Orta Doğu bölgesinde en fazla KÖİ modelini uygulayan ülke olan Ürdün'ün KÖİ projelerinin sektörlere dağılımı Grafik 11'de yer almaktadır.



Grafik 11: Ürdün'ün 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği KÖİ projelerinin sektörlere dağılımı. Kaynak: <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/jordan> (erişim tarihi 03.12.2021)

<sup>41</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/yemen-rep>

<sup>42</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/syrian-arab-republic>

<sup>43</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/west-bank-and-gaza>

Grafik 11’de görüldüğü üzere Ürdün’ün KÖİ projeleri elektrik enerjisi alanında yoğunlaşmıştır. Elektrik enerjisi alanında gerçekleştirilen 33 KÖİ projesi bütün projelerin %71’ine tekabül etmektedir. İkinci sırada en fazla KÖİ projesinin tercih edildiği alan 5 proje ile su ve kanalizasyon alanıdır. Dünya Bankası veri tabanına göre Ürdün’ün 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği 46 KÖİ projesinin toplam yatırım tutarı 10.563 milyon dolardır (ppi.worldbank.org, 2021)<sup>44</sup>.

### 3.2. Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamaları

Türkiye’de özel sektörün kamu hizmetlerinin sunumuna dahil olmasına yönelik tarihsel arka plan Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanmaktadır. Osmanlı döneminde 1850’li yıllarda İngiltere ve Fransa’ya verilen imtiyazlar ile yapımına başlanan demiryolu daha sonra *deniz taşımacılığı, hava gazı, su ve benzeri alt yapı alanlarına yayılmıştır*.

Alagöz ve Yokuş’un “*Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Yatırımları ve Ekonomik İllüzyon Etkisi*” başlıklı çalışmaları, KÖİ uygulamalarına benzer uygulamaların Türkiye’de tarihsel olarak çok uzun bir geçmişe sahip olduğuna dair bilgiler içermektedir. Söz konusu çalışmada Osmanlı İmparatorluğu döneminde demiryolu yapımı, madenlerin işletilmesi, elektrik enerjisi üretimi, telefon hatlarının çekilmesi, gaz ve tramvay işletmeciliği gibi kamu hizmetlerinin yabancı yatırımcılar tarafından (Fransız, Alman ve İngilizler) yerine getirilmesi karşılığında çok sayıda teşvik ve garanti verildiği konusuna değinilmiştir.

Alagöz ve Yokuş, yabancı yatırımın artırılması amacıyla İmparatorlukta verilen garantilere değinirken demiryolu projeleri için kullanılan “Kilometre Garantisi Sistemi”ni örnek vererek günümüzde KÖİ modeli ile gerçekleştirilen garantiler konusunda da benzer sorunların yaşanmaması noktasında çeşitli uyarılarda bulunmaktadır. Söz konusu çalışmada Osmanlı İmparatorluğunda demiryolu yapımı için verilen garanti ve teşviklerin bir süre sonra diğer sektörlerde de uygulandığı ele alınmıştır. Garanti ve teşviklerle İmparatorlukta artan yabancı yatırım ile birlikte aynı zamanda dış borçlarında önlenemez derecede artmasına yol açtığı belirtilmektedir. Yaşanan bu durumun temelinde İmparatorluğun yabancı şirketlere yatırım yapmaları karşılığında verilen teşviklerin ve garantilerin tetikleyici olduğunu ileri süren Alagöz ve

<sup>44</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/jordan>

Yokuş sonuç itibari ile yabancı şirketlerin kârlarını arttırırken Bâb-ı Ali'nin zayıflatıldığını vurgulamışlardır (2017, s.4).

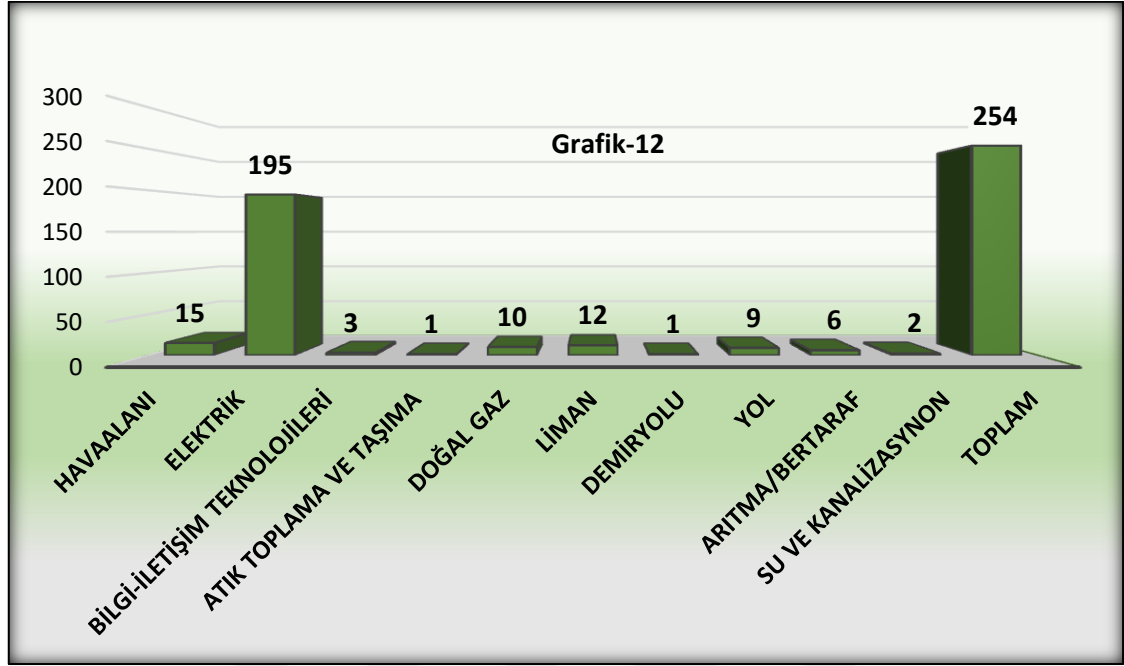
Osmanlı'daki bu uygulamalardan sonra uzun yıllar Türkiye'de kamu hizmetlerinin sunumuna özel sektör kuruluşlarının dahil olmasına ara verilmiştir. Özel sektörün kamu hizmetlerinin sunumunda uzun süre yer almamasına yönelik birçok etmenden söz etmek mümkündür. Bu etmenlere Birinci Dünya Savaşı, 1929 Dünya Ekonomik Buhranı, İkinci Dünya Savaşı, 1970'li yıllarda yaşanan dünya petrol krizlerini örnek vermek mümkündür. Ancak özel sektörün kamu yatırımları için önemi 1963 yılından itibaren uygulanmaya başlanan kalkınma planlarından itibaren günümüze değin her fırsatta vurgulanmıştır.

Türkiye'de kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörün görünür bir şekilde yer alması enerji alanında yapılan sözleşmelerle gündeme gelmiştir. Enerji alanında KÖİ uygulamalarının tarihçesi, 1984 yılında yürürlüğe giren 3096 sayılı *“Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı Ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun”* a dayanmaktadır. Anılan Kanunun yürürlüğe girme amacı birinci maddede belirtildiği üzere *“Türkiye Elektrik Kurumu dışındaki özel hukuk hükümlerine tabi sermaye şirketleri statüsüne sahip yerli ve yabancı şirketlerin elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti ile görevlendirilmesini düzenlemektir.”*

Kanunun üçüncü maddesinde *“Elektrikle ilgili hizmet vermek üzere kurulmuş olan sermaye şirketlerine; Cumhurbaşkanı, önceden yönetmelikle belli edilmiş görev bölgelerinde, elektrik üretim, iletim ve dağıtım tesisleri kurulması ve işletilmesi ile ticaretinin, yaptırılmasına karar verebilir”* hükmü önemlidir. Bu hüküm kapsamında özel sektör tarafından kurulan tesis aynı şekilde özel sektör tarafından da işletilebilmekte ve ticareti yapılabilmektedir. Bu maddeden anlaşıldığı üzere günümüz KÖİ uygulamaları ile özel sektör tarafından tesis yapılması ve bu tesislerin işletilmesi uygulaması yeni bir yöntem değildir. Aynı şekilde elektrik enerjisi için yapılan sözleşme sürelerinin *“99 yıla kadar”* düzenlenebileceği hükmü de anılan Kanunda yer almaktadır (3096 sayılı Kanun, Madde 7). Sözleşme süresinin 99 yıla kadar düzenlenebileceği hükmü göz önüne alındığında günümüz KÖİ sözleşmeleri ile kıyaslandığında sözleşme sürelerinin uzunluğundan kaynaklı belirsizliklerin de aynı derecede arttığını söylemek mümkündür.

Dünya Bankası verilerine göre Türkiye'nin 1990-2021 yılları arasında kapanışını gerçekleştirdiği KÖİ sözleşmeleri sayısı 254'tür. Toplam yatırım tutarı 146.216 milyon

dolar olarak gerçekleşen KÖİ sözleşmelerinin en fazla gerçekleştirildiği alan elektrik enerjisidir. Türkiye’de gerçekleştirilen KÖİ sözleşmelerinin sektörel dağılımı Grafik 12’de yer almaktadır.



Grafik 12: Türkiye’nin 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği KÖİ projelerinin sektörlere dağılımı. Kaynak: <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/turkey> (erişim tarihi 06.12.2021)

Grafik 12’den görüldüğü üzere Türkiye’nin KÖİ projelerinde alan olarak yoğunlaştığı sektör elektrik enerjisidir. Bu sektörü ikinci sırada havaalanı takip etmektedir.

Dünya Bankası veri tabanına göre Türkiye’nin 1990-2021 yılları arasında gerçekleştirdiği 254 KÖİ projesinin toplam yatırım tutarı 146 milyon dolardır ([ppi.worldbank.org](https://ppi.worldbank.org), 2021)<sup>45</sup>.

### 3.2.1. Türkiye’de Yaygın Kullanılan Kamu Özel İşbirliği Modelleri

Türkiye’de 1980’li yıllardan itibaren kullanılmaya başlanan KÖİ modellerinden ilki Yap-İşlet-Devret (YİD) modelidir. Kronolojik olarak modelin kullanımını Yap-İşlet (Yİ) modeli takip etmiştir. Kullanılan sektöre göre değişkenlik göstermekle birlikte bu modellerin yanı sıra Yap-Devret (YD), Yap-Kirala (YK), Yap-Kirala-Devret (YKD), Yap-Kirala-İşlet-Devret (YKİD), Yap-Sahiplen-İşlet (YSİ), İmtiyaz Hakkı Devri (İHD)

<sup>45</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/turkey>

gibi modeller kullanılmaktadır. Özellikle son yıllarda sağlık hizmetleri alanında (şehir hastanelerinin yapımında) YKD modeli yaygın olarak kullanılan KÖİ modelidir. Sık kullanım durumları göz önüne alınarak Türkiye’de öncelikli olarak kullanılan dört KÖİ modeli başlıklar halinde ayrıca ele alınmıştır.

### 3.2.1.1. Yap-İşlet-Devret (YİD)

Yap-İşlet- Devret (YİD), kamunun finansman olarak yetersiz olduğu durumlarda kamu idaresinin istemi ile gelişen kamu hizmeti sunumunun özel sektöre görülmesine olanak sağlayan bir finansman yöntemidir. Bu yöntemde tüm riskler özel sektör tarafından üstlenilmektedir. İleri teknoloji ve yüksek maliyet gerektiren kamusal hizmetler bu yöntemle sunulurken sözleşme süresinin bitimiyle tesis borçtan arındırılmış ve çalışır vaziyette ilgili kamu kurumuna devredilmektedir (Kubilay, 2019, s.82).

Bu model KÖİ’nin en yaygın kullanıldığı ve en eski modellerinden biridir. Bu modelde *“imtiyazı elinde bulunduranlar ya da sözleşmeyi yapan taraf, kamu sektöründen aldıkları hizmet ruhsatlarını, söz konusu hizmetin geliştirilmesi ve işletilmesi adına belirli bir süre için ellerinde bulundurmaktadır. Hizmeti sunan imtiyaz sahibi, belli bir süre boyunca hizmeti işlettikten sonra idareye söz konusu hizmeti geri vermek ile birlikte, hizmeti işletirken asıl sahibi gibi davranmaktadır”* (Kuzucu, 2019, s.32).

YİD modeline yönelik ilk yasal düzenlemeler 1988 yılına dayanmaktadır. 1988 yılında yürürlüğe giren 3465 sayılı Kanun<sup>46</sup> YİD modeli açık bir şekilde tanımlanmamış olmasına rağmen Kanunun birinci maddesi incelendiğinde YİD modeline dolaylı bir atıf yaptığı anlaşılmaktadır. 3465 sayılı Kanunun birinci maddesi *“özel hukuk hükümlerine tabi ve sermaye şirketi statüsüne sahip sermaye şirketlerinin; otoyollarının ve üzerindeki bütün tesislerin yapımı, bakımı, işletilmesi ile görevlendirilmesine ve süresi sonunda yol ve tesislerin Karayolları Genel Müdürlüğüne devrine ait esasları düzenlemektir.”* hükmü yer almaktadır. Bu Kanun ile ilk defa özel sektör kuruluşlarına otoyollar ve üzerindeki bütün tesislerin yapım, bakım ve işletilmesi yetkisini vermektedir. Özel sektöre tanınan sürenin sonunda yol ve tesisler Karayolları Genel Müdürlüğüne devredilmektedir.

<sup>46</sup> 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı Ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun.

Modelin ismen yasal bir zemine oturtulması ise 1994 yılında yürürlüğe giren 3996 sayılı “*Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun*” ile gerçekleştirilmiştir. 3996 sayılı Kanun’un amacı “*kamu kurum ve kuruluşlarınca (kamu iktisadi teşebbüsleri dahil) ifa edilen, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılmasını sağlamaktır.*”

3996 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesi ile 1990’lı yıllarda Türkiye’de karayolu, havayolu, liman ve gümrük kapıları gibi pek çok alanda yüksek maliyetli yatırımlar yapılmış ve çok sayıda KÖİ sözleşmesi imzalanmıştır (Tunç ve Özaraç, 2015,s.2).

YİD modelinde devletin tekelinde olan bir görev bir sözleşme ile devletin denetiminde özel bir şirket aracılığı ile ifa edilip sözleşme sonunda hizmetin ifa edildiği tesis veya mal varlığı devlete devredilir. Özel şirketin bu tesis üzerinde bir mülkiyet elde etmesi söz konusu değildir.

### 3.2.1.2. Yap- İşlet (Yİ)

YİD modelinden sonra Yap-İşlet (Yİ) modelinin oluşturulmasının temelinde YİD modeline yöneltilen eleştiriler yer almaktadır. YİD modelinde sözleşme sürelerinin uzun olması ve devlete devredilen tesislerin uzun süren kullanım sonunda işletme ömrünü tamamladığı ve devir sonunda tesisin devlete hiçbir katkı sağlamayacağına yönelik eleştiriler yetkilileri ve ilgili özel sektör kuruluşlarını yeni model arayışlarına yöneltmiştir.

1997 yılında yürürlüğe giren 4283 sayılı “*Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun*” modelin yasal dayanağını oluşturmaktadır. Bu Kanun yap işlet modeli ile üretim şirketlerine elektrik enerjisi üretmek ve işletmek üzere izlenmesi gereken usul ve esasları düzenlemektedir.

4283 sayılı Kanun sadece elektrik enerjisi üretiminde kullanılmak üzere (başka bir enerji üretiminde kullanılmamaktadır) uygulamaya konmuştur. *Model ile birlikte mülkiyeti özel kesime ait olması üzerine termik santral inşa etme ve işletme ruhsatı verilmekte, üretilen elektriği ise kamu satın almaktadır. Anlaşma sonunda ise elektrik santrali özel kesimde kalmaya devam etmektedir* (Yılmaz, 2019, s.69).

Bu modelde özel sektör tarafından yapılan tesis işletilmekte ve işletme sonunda herhangi bir mülkiyet devri söz konusu olmamaktadır (Kuzucu, 2019, s.31).

#### **3.2.1.3. Yap-Kirala- Devret (YKD)**

Bu modelde özel sektör projeyi yapmakta, hizmetin sunulması için gereken tüm fiziki donanımı hazırlamakta ve sözleşmede belirtilen süre ile sınırlı kalmak üzere belirlenen tesisi işletmektedir. Süre bitiminde tesis kamuya devredilmektedir. Kamu idaresi ise her yıl özel sektöre kira ödemesi yapmaktadır (Kuzucu, 2019, s.33).

Türkiye’de YKD modelinin ilk uygulandığı alan sağlık hizmetleri olmuştur. Özel sektörün finansmanı ile inşa edilen sağlık tesisi kamu kuruluşuna belli bir süre için kiralanmakta ve belirlenen sürenin sonunda tesisin mülkiyeti kamu kuruluşuna geçmektedir (Ayhan ve Önder, 2018, s.7).

#### **3.2.1.4. İşletme Hakkı Devri**

Bu model, neo-liberal ekonomi politikalarıyla birlikte uygulanmaya başlamıştır. Model kamu hizmetlerinin üretilmesi ve sunumu için tercih edilen modern finansman yöntemlerinden biridir (Canbaz, 2019, s.44). Modelde kamunun mülkiyetinde olan bir tesis belirli bir süre için özel sektör tarafından bir süre işletilmek üzere özel sektöre devredilmektedir (Uysal, 2017, s.4).

## BÖLÜM IV

### SAĞLIK HİZMETLERİNDE KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ

#### 4.1. Sağlık Hizmetlerinde KÖİ'nin Kullanılmasına Dair Genel Bir Değerlendirme

Sağlık hizmetlerinde KÖİ'nin kullanımına yönelik literatürde ortak bir fikir birliği yoktur. Sağlık hizmetlerinde KÖİ'nin kullanımını destekleyen görüşler kadar KÖİ'nin kullanımını önermeyen görüşlerde bulunmaktadır. KÖİ'nin sağlık çıktıları üzerindeki avantajları ve problemleri hakkında önemli tartışmalar literatürde KÖİ ile ilgili hemfikir olunmayan konulardır. Kamu-özel sektör ortaklıkları amaç, tasarım ve kompozisyon olarak geniş bir kapsamdadır (çeşitlidir). Bu durum sağlık açısından söz konusu ortaklıkların değerini ve verimliliğini değerlendirmeyi zorlaştırmaktadır. Bu konuyla ilgili araştırma sonuçları ise genellikle az sayıda ve kapsam olarak dardır (Babacan, 2021, s. 2765).

Ferreira ve Marques sağlık hizmetlerinin sunumunda KÖİ'lerin doğru yönetilebildiğinde çok fazla avantajlarının olduğunu ileri sürmektedirler. Örneğin son yıllarda önemli boyutlara varan işsizlik ve istihdam sorunu açısından değerlendirildiğinde sağlık hizmetlerinde KÖİ'lerin önemli bir istihdam alanı olduğu vurgulanmıştır (2021, s.2).

Ferreira ve Marques, bir kamu hizmeti olarak sağlık hizmetinin vatandaşlara yüksek kalitede sunulması noktasında KÖİ'lerin önemli bir avantaj olduğunu ileri sürmektedirler. Özel sektör kuruluşunun sahip olduğu inovasyon ruhu (yenilikçi), teknik bilgi ve yüksek teknolojik sağlık cihazlarının kullanımı gibi özelliklerin sağlık hizmetlerinin sunumuna yansıtacağı, vatandaşların yüksek kalite ve verimlilikte sağlık hizmetini elde edeceği Ferreira ve Marques'un modelin sağlık hizmetlerinde KÖİ modelinin kullanılmasını cazip kılan unsurlar olarak ele alınmıştır (2021, s. 2).

Babacan (2021), "Public-Private Partnerships for Global Health (Küresel Sağlık İçin Kamu Özel İşbirliği)" konulu çalışmasında KÖİ'lerin sağlık hizmetlerinde

kullanımının avantajlarına değinmiştir. Babacan'nın değindiği avantajlardan bazıları liste halinde sıralanmıştır (Babacan, 2021, s. 2765-2766).

Küresel Sağlıkta KÖİ'nin Temel Faydaları:

- KÖİ'ler, farklı ortakların fikirlerinden, kaynaklarından ve uzmanlığından yararlanarak farklı sektörlerin güçlü yönlerinden yararlanmanın etkili bir yoludur.
- KÖİ'ler, iletişim yoluyla bir dizi sektör ve geniş nüfus kitlesini ilgilendiren ve ihmal edilen hastalıkların göz önüne çıkmasını sağlar.
- KÖİ'ler özel sektör sermayesine erişime olanak tanırken, sağlık bütçelerinde öncelik verilmeyen sağlık sorunları için yeni veya ek finansmanı kolaylaştırır.
- KÖİ'ler, uzmanlık, araştırma yetenekleri ve yeni bilgiler getirerek, temel küresel sağlık konularında araştırma ve geliştirme için yeterli kaynak sağlar.
- Başka türlü geliştirilemeyecek olan sağlık ürünleri ve teknolojilerinin geliştirilmesini kolaylaştırır. Örneğin, orta ve düşük gelirli ülkelerde bulaşıcı hastalıkları ele alan tüm araştırma ve geliştirme projelerinin %75-85'i KÖİ'ler tarafından finanse edilmiştir.
- Riski özel sektöre ve diğer sektörlerle aktararak sağlık hizmetlerinin ele alınmasında risk paylaşımına izin verir.
- Maliyet düşürme, verimlilik ve iş yapma zekâsı gibi özel sektör özellikleri aracılığıyla kaynakların verimli kullanımını ve uygun maliyetli sağlık hizmeti sunumunu sağlar.
- Dezavantajlı ve sınırlı ödeme gücü olan nüfus grupları için sağlık hizmetlerine erişim sağlar.
- Politika yapma, düzenleyici rol ve sağlık programı reformları için küresel sağlık kuruluşlarına, hükümetlere ve özel sektöre destek verir.
- Diğer hizmet programları için kullanılabilecek kamu kaynaklarını serbest bırakır.
- Özellikle kamu sektörünün zayıf ve kırılgan kapasitesinin söz konusu olduğu durumlarda, ulusal sağlık politikası tasarımının ve uygulamasının iyileştirilmesini sağlar.

KÖİ'nin sağlık hizmetlerinin sunumunda kullanılmasına yönelik literatürde fikir birliği olunan çok nadir konular bulunmaktadır. Örneğin sağlık hizmetlerinde devasa projelerin tek başına kamu kesimi ya da tek başına özel sektör kuruluşu tarafından yapılamayacağı hemfikir olunan konulardan biridir. Raman ve Björkman da bu konuya

değinen araştırmacılarıdır. Raman ve Björkman, KÖİ modeli ile her iki kesimin (kamu-özel) güçlü yönlerinin birleştirilerek sağlık hizmetlerinde önemli çıktılar elde edilebileceğini işaret etmektedirler (2015, s. 376-377).

Raman ve Björkman, sağlık hizmetlerinde KÖİ modelinden beklentileri:

- (a) Yetersiz hizmet verilen alanlardaki hizmetlere erişimi arttırması.
- (b) Teknik ve yönetsel vasıflardan yararlanarak sağlık kaynaklarının optimal verimliliğini sağlaması.
- (c) Sağlık hizmetinden yararlanmak isteyen sigortasız yoksullar arasında yoksullaşmayı önlemesi.
- (d) Kamu sektöründe mevcut olmayan hizmetlere adil erişimi kolaylaştırması.
- (e) Özel sektör yatırımı yoluyla sağlık altyapısını geliştirmesi.
- (f) Kalite standartları ve hasta güvenliği konusunda daha iyi düzenleyici gözetimi kolaylaştırması.

Hellowell (2018), KÖİ’de yer alan risk transferi mekanizmasının iyi çalışması durumunda sağlık sektöründe yer alan KÖİ’lerin önemli avantajlar sağlayacağını belirtmektedir (s.2).

KÖİ’lerin sağlık alanında kullanılması düşüncesine mesafeli duran yaklaşımlar da mevcuttur. Örneğin, 2017’de 45 ülkeden 152 sivil toplum kuruluşu, KÖİ’lerin zararlı etkileri konusunda uyarıda bulunarak, yüksek borç düzeyi, KÖİ’lerin yüksek riski, hesap verebilirlik eksikliği ve KÖİ’lerin neden olduğu eşitsizlik konusunda uyarıda bulunan “KÖİ Küresel Kampanya Manifestosu” nu imzalamıştır (Babacan, 2021, s.2767).

KÖİ’lerle ilgili önemli bir endişe, kamu yararının korunamaması ve özel sektör veya bağışçılar tarafından beklentilerin yönetilmesi ile ilgilidir. Özel sektörün KÖİ’lere girme nedenlerinin insan sevgisi ve kurumsal sosyal sorumluluğun ötesine geçerek kâr maksimizasyonun öncelikli amaç olduğu ileri sürülmektedir. Sağlık hizmetlerinde KÖİ modelinin kullanılmasının özel sektör açısından bu alanda ticari bir piyasanın oluşmasını kolaylaştırdığını vurgulayan Babacan, KÖİ’lerin önceki ve sonraki biçimleri arasında bir ayrıma gitmiştir (2021, s. 2767). KÖİ’lerin ilk kullanım biçimlerinde kaynak eksikliği ve verimlilik öne çıkmakta iken sonraki kullanımlarında finansal yatırımcılar için yatırım fırsatları oluşturmak üzere politika oluşturulduğu belirtilmektedir. Özel sektörün yatırım fırsatını temel alması kamusal faydanın korunması noktasında belirsizliklerin artmasına yol açacaktır (Babacan, 2021, s.2768). Bu noktadan hareketle sağlık hizmetlerinde KÖİ modelinin doğru kullanılması ve sağlık

hizmetlerinin ticari bir piyasa alanına dönüşmesini önlemek noktasında projelerin hazırlanması ve sözleşmelerin imzalanması aşamalarında önfizibilite ve danışmanlık hizmetleri başta olmak üzere her açıdan kapsamlı hazırlıkların yapılması son derece önem arz eden konular olarak öne çıkmaktadır.

#### 4.2. Dünyada Sağlık Hizmetlerinde KÖİ

1980’li yıllara kadar kamu hizmetlerinin sunumunda Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışı hakim iken dönemden itibaren neo-liberal politikaların etkisi ile Yeni Kamu Yönetimi anlayışı kapsamında serbest piyasa koşulları ve özel sektörün kamu hizmetlerinin sunumuna dahil olduğu politikalar yaygınlaşmıştır. Bu paradigma değişimi ile birlikte ekonomi politikalarının yanı sıra üretimi ve dağıtımı kamu tarafından gerçekleştirilen birçok kamu hizmeti de tartışma konusu olmuştur. Tartışma konusu olan kamu hizmetlerinden biri de sağlık hizmetleri ile ilgilidir. Sağlık hizmetlerinin *piyasa tarafından üretilen ve sunulan hizmetlerden farklı olup olmadığına* yönelik sorular kuşkusuz bu hizmetin kamu dışında başka sektörlerce de verilebilmesi yönünde daha sonra hayata geçirilen politikaların ilk adımını oluşturmuştur (Songur ve Top, 2018, s.6).

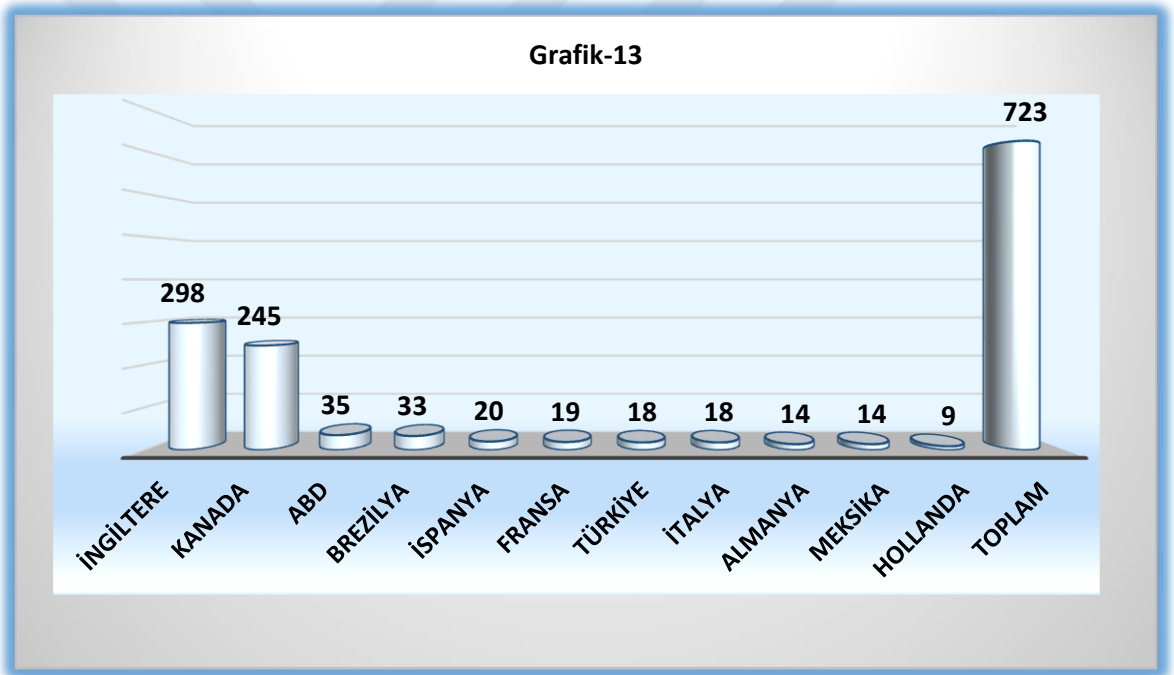
Sağlık hizmetlerinin devlet eliyle sunulması gerektiğine dair tartışmalar güncelliğini korurken Dünya Bankası’nın 2004 yılında hazırladığı Kalkınma Raporu’na göre sağlık hizmetlerinin sunumunda hükümetlerin bizzat rol alma zorunlulukları bulunmamaktadır. Bununla birlikte piyasanın başarısız olma olasılığı durumlarında hükümetlere düzenleme, bilgi ve finansman gibi konularda rol alma sorumluluğunu yüklemektedir (Wolf ve Toebe, 2016, s.6).

Sağlık hizmetlerinin bir kamu hizmeti olarak devlet tarafından sunulmasına yönelik tartışmaların devam ettiği koşullarda klasik yöntemin devamını tercih ederek sağlık hizmetlerinin sunumunda devletin ağırlıklı rolünü tercih eden ülkelerin yanı sıra sağlık hizmetlerinin sunumunda KÖİ modelini tercih eden ülkeler de olmuştur (Songur ve Top, 2018, s.6).

Özel sektörün sağlık hizmetlerinin sunumuna dahil olması hizmet sağlayıcıların doğrudan (doktorlar, eczaneler ve hastaneler) katılımı olarak veya hizmetin sunumunda kullanılan malzeme ve teknolojilerin sağlayıcıları veya üreticileri olmak üzere gerçekleşmektedir (Wolf ve Toebe, 2016, s.2).

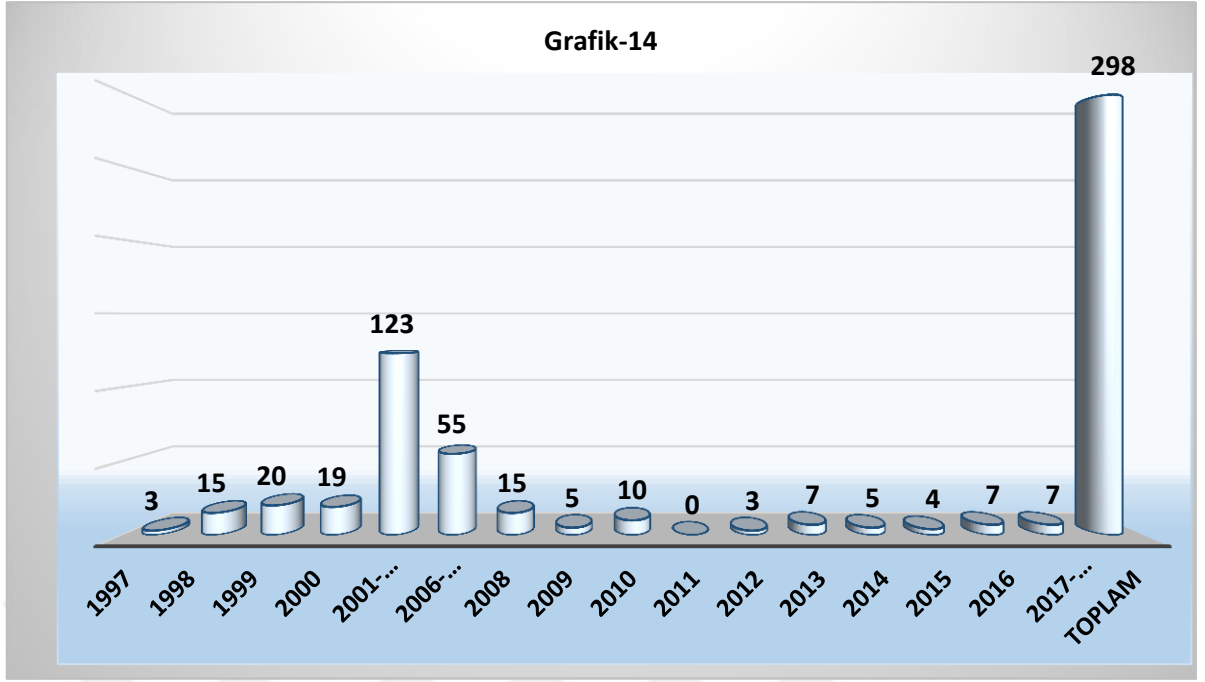
Özelleştirmeden ayrı bir uygulama olan sağlık hizmetlerinde kamu ve özel sektörün işbirliğinin özelleştirmede olduğu gibi tek bir tanımı yoktur. *The World Health Organization (WHO) and its Legal Counsel (Dünya Sağlık Örgütü ve Hukuk Danışmanı)* bu işbirliğini katılımcılar, yasal statü, yönetim, politika belirleme ayrıcalıkları, katkılar ve operasyonel rollere göre değişen, çeşitli düzenlemeleri içeren çok çeşitli girişimleri kapsayan bir işbirliği olarak tanımlamaktadır (Wolf ve Toebeş, 2016, s.3).

Sağlık Hizmetlerinin sunumunda KÖİ modelini uygulayan ülkelere başta İngiltere olmak üzere Kanada, ABD, Brezilya, İspanya, Fransa, Almanya, İtalya, Türkiye ve daha birçok ülkeyi örnek vermek mümkündür. Dünya üzerinde sağlık hizmetlerinin sunumunda KÖİ modelinin tercih edildiği ülkelere ait sayısal veriler Grafik 13'te yer almaktadır.



Grafik 13: Dünyada sağlık hizmetlerinde KÖİ modelini kullanan ülkelerin toplam KÖİ projesi sayısı. Kaynak: <https://data.eib.org/epec/> ve <https://www.infrapppworld.com/sectors/social-health> (erişim tarihi 12.12.2021)

Sağlık hizmetlerinde KÖİ modelinin ilk kullanımı İngiltere’de başlamıştır. Modelin öncü ülkesi İngiltere’de 1997 yılında kullanılmaya başlayan KÖİ modelinin yıllara dağılımı Grafik 14’te ele alınmıştır.



Grafik 14: İngiltere’de sağlık hizmetlerinde KÖİ’ projelerinin yıllara dağılımı. Kaynak: <https://data.eib.org/epec/> (erişim tarihi 12.12.2021)

İngiltere’de sağlık hizmetlerinin sunumunda kullanılan KÖİ modeli uygulanmaya başladığı yıldan itibaren hızla artarak ülke genelinde kullanılmıştır. Grafik 14’ten görüldüğü üzere 1997 yılında 3 proje ile başlayan model neredeyse her yıl artarak seyretmiştir. Sağlık alanında KÖİ rekorunu bırakmayan İngiltere’deki KÖİ projelerinin yer aldığı Grafik 14’te iki tarihin incelenmesi önem arz etmektedir. Birinci tarih olan 2008 yılında 15 adet sağlık hizmetlerinde KÖİ projesinin gerçekleştirilmesi hususudur. Bu yılın dikkate değer kısmı 2008 yılından önce ABD’de başlayan ve kısa zaman içinde Avrupa Kıtası’na yayılan ekonomik krize rağmen azımsanmayacak KÖİ projesinin gerçekleştirilmiş olmasıdır. Grafik 14’te dikkat çeken ikinci tarih ise 2011 yılıdır. Bu yılda KÖİ projesinin gerçekleşmemiş olduğu görülmektedir. Çalışmanın ilgili bölümlerinde 2011 yılında İngiltere’de artan yolsuzluk iddiaları (TTB, 2012, s.14) ve yolsuzluk iddialarının araştırılması için kurulan araştırma komisyonunun nihai etkileri ile sağlık hizmetlerinde KÖİ projelerine 2011 yılında yer verilmediği görülmektedir.

Espigares ve Torres’in 2009 yılında ele aldıkları “*Public And Private Partnership As A New Way To Deliver Healthcare Services (Sağlık Hizmetlerini Sunmanın Yeni Bir Yolu Olarak Kamu Özel Ortaklığı)*” başlıklı araştırma KÖİ’nin Avrupa’da sağlık hizmetlerinde uygulanması ile ilgili önemli bulgular içermektedir. Çalışma bulgularında öne çıkan husus *Birleşik Krallık’ta ve diğer birçok Avrupa*

ülkesinde de son yıllarda KÖİ programları aracılığıyla sağlanan sağlık hizmetlerinin açık bir şekilde baskın olduğunu doğrulamaktadır. Dünya Bankası veri tabanı, Avrupa Yatırım Bankası veri tabanı ve “infrappworld.com” veri tabanından elde edilen veriler ışığında oluşturulan grafikler de Espigares ve Torres’in çalışma bulguları ile benzerlik göstermektedir. Öyle ki başta Birleşik Krallık olmak üzere Kanada ve birçok Avrupa ülkesi sağlık hizmetlerinde KÖİ modeli ile neredeyse sağlık hizmetleri reformları tamamlanmış görünmektedir.

İngiltere’de 1990’lı yıllarda Muhafazakâr Parti tarafından altyapısı hazırlanan sağlık hizmetlerinin sunumuna özel sektörün katılımına yönelik düzenlemeler, 1997 yılında iktidara gelen İşçi Partisi tarafından da devam etmiştir (Güzelsarı, 2012,s.18). Altyapısı Thatcher hükümeti tarafından hazırlanan uygulamalar 1997’den itibaren yasal ve kurumsal bütünlüğe kavuşturulmuş ve zaman içinde dışarıya transferi yapılan temel bir “politika aracı” olarak geliştirilmiştir.

İngiltere’de kamu hizmetlerinin sunumunda köklü reformların yapıldığı 1990’lı yıllarda Tony Blair, “*kamu hizmetlerinde gerçek ve kalıcı iyileştirmeler yapılmasını hedeflediklerini; bunu başarmak için de kamu sektörü ve özel sektör arasındaki ortaklıkları teşvik ederek uygulamayı yaygınlaştıracaklarını*” açıklamıştır (Shaw, 2003, s.277; Güzelsarı, 2012, s.18).

Blair’in kamu özel ortaklığı/işbirliği uygulamalarının yaygınlaştırılacağına yönelik yapılan açıklamaları ve Thatcher hükümeti zamanında sağlık hizmetlerinin özel sektör tarafından sunulmasına yönelik çalışmalar İngiltere’de sağlık hizmetleri alanında kamu özel işbirliği uygulamalarını hızlandırmıştır. Bu alanda öncelikle yapılan mevzuat çalışmaları öne çıkmaktadır. Kamu özel işbirliği uygulamalarının yasal mevzuata dayandırılması kapsamında İngiltere Ulusal Sağlık Sistemi’nin (National Health System/NHS) temel işleyişiyle ilgili gerekli değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda 1997 yılında ilk yasal düzenleme olarak NHS Yasası çıkarılmıştır (Güzelsarı, 2012, s.19).

1997 yılında yapılan yasal düzenlemeden hemen sonra aynı yıl (1997) “*Sağlık Hizmetleri Alanında İlk Özel Finans Girişimi Sözleşmesi*” imzalanmıştır. 1997 yılında imzalanan bu sözleşme kapsamında ilk hastanenin yapımı 2000 yılında tamamlanmıştır (Shaw, 2003, s. 279; Güzelsarı, 2012, s.19).

İngiltere’de sağlık hizmetlerinin sunumuna kamu ile işbirliği halinde özel sektörün katılımının yaygınlaştığı 2000’li yılların başında politika İngiltere dışına da transfer edilmeye başlamıştır.

Politika transferlerini alan hükümetler İngiltere'deki uygulamaları kopyalama, öyküleme, melezleştirme, sentez veya esinlenme yöntemleri ile kendi ülkelerine uyarlamışlardır. Politika transferi<sup>47</sup> yöntemi ile başka ülkelere taşınan sağlık hizmetlerinde KÖİ uygulamaları kısa zaman içinde dünyanın birçok ülkesine yayılmıştır. Uysal, İngiltere KÖİ modelinin dünyaya hızla yayılmasında İngiltere'deki kamu ve özel sektör aktörlerinin KÖİ'nin diğer ülkelere transferi noktasındaki olumlu tutumlarından ve transfer ile ilgili girişimlerinden kaynaklandığını belirtmektedir (2020, s.9).

Sağlık alanında KÖİ uygulamalarının öncüsü ve lideri konumunda olan İngiltere'deki sağlık alanında kamu özel ortaklığı deneyimini yerinde incelemek amacıyla İngiliz Tabipler Birliği'ne (British Medical Association, BMA), 19 Mart 2013 tarihinde ziyarette bulunan Pala<sup>48</sup>, uygulama ile ilgili olarak BMA'dan bilgi almıştır. Pala, konu ile ilgili bilgileri sağlık hizmetlerinde KÖİ literatürüne kazandırmak amacıyla *“Sağlık alanında Kamu-Özel ortaklığı: Birleşik Krallık Deneyimi”* makalesi ile yayınlamıştır.

Pala, İngiltere Tabipler Birliği'nin en başından itibaren sağlıkta KÖİ uygulamalarına karşı olduklarını belirtmektedir (2013, s.1). BMA'nın sağlık hizmetlerinde KÖİ uygulamalarına karşı olmasına rağmen İngiltere'nin sağlık hizmetleri alanında dünya ülkeleri arasında en fazla modeli uygulayan ülke olarak lider konumdadır.

Pala, BMA'nın sağlık alanında KÖİ uygulamalarına mesafeli durmalarının gerekçelerini BMA'nın doğrudan anlatımıyla makalesine aktarmıştır. Konunun öneminden dolayı BMA'dan aktarılan gerekçeler bu çalışmaya da aynen alınmıştır.

İlk ve en önemli sorun uygulamaların esnek olmamasıdır. Çok uzun zaman (25-30 yıl) yürürlükte kalacak sözleşmeler imzalamak yüzünden, hastanelerin değişen koşullara uyum sağlama olanağı bulunmamaktadır. Başlangıçta yeni ve modern hastanelerde hizmet sunmanın olumlu yanları olsa da tıp çok kısa sürede hızla değişebilen bir hizmet alanıdır. Uzun süreli sözleşmeler tıpta ortaya çıkan yeni gelişmelere uyum sağlamak olanağından uzaktır. İkinci olarak bu uygulamanın önemli bir sakıncası, işlerin kötüye gitmesi halinde sözleşme süresi boyunca geriye dönüş olasılığının bulunmamasıdır. İşler ne kadar kötüye giderse

<sup>47</sup> Politika transferi, belli bir zamanda veya mekânda uygulanan politika, yönetsel düzenleme ve/veya kurumlarla ilgili bilgilerin başka bir zaman ya da mekânda politika, yönetsel düzenleme ve/veya kurumların düzenlenmesinde ve geliştirilmesinde kullanımını ifade eden süreç olarak tanımlanmaktadır. Daha genel bir ifadeyle, politika transferi bir siyasi sistemdeki politikaların, uygulamaların ve stratejilerin başka bir siyasi sistemde kullanmak amacıyla alınmasıdır (Uysal, 2020, s.3).

<sup>48</sup> Kayıhan PALA, Uludağ Üniversitesi, Tıp Fakültesi, Halk Sağlığı Anabilim Dalı, Bursa

gitsin, sözleşmede yazan kira bedelini ödemek ve bu ödemeyi 25-30 yıl boyunca yapmak zorundasınız (BMA, 2013; Pala, 2013, s.2).

İngiliz Tabipler Birliği'nin yanı sıra Türk Tabipler Birliği (TTB) de KÖİ modelinin sağlık hizmetlerinde uygulanmasına mesafeli durmuştur. TTB *“Soru ve Yanıtları ile Sağlıkta Kamu Özel Ortaklığı”* başlıklı makalede, *“5 yıldızlı otel konforunda”* sağlık hizmetlerinin sunulduğunu ancak hizmet maliyetinin çok yüksek olmasından KÖİ modeline mesafeli durduklarını ileri sürmektedirler. Birlik, yüksek maliyetlerin kamu kaynaklarının israfına yol açtığını klasik ihale yöntemi ile hastanelerin yapımının daha ucuza mal olacağını belirtmektedir (2012, s.10).

İngiltere’de 2011 yılına kadar uygulanan KÖİ modeli PFI<sup>49</sup>’dir. TTB’nin de değindiği yüksek maliyetler, yolsuzluk vb. sorunların 2011 yılında araştırma komitesinin raporlarına yansması İngiltere’de modelin revize edilmesini zorunlu hale getirmiştir. Arı’nın da çalışmasında değindiği üzere 2011 yılına kadar uygulanan PFI modelinin yerini 2012 yılından itibaren *“Private Finance 2/PF2 (Özel Finansman 2)”* modeli almıştır. *“PF2 şeffaflığı arttırmak, tedarik süresini kısaltmak ve özel finans sözleşmelerinin esnekliğini arttırmak üzere kurgulanmıştır”* (2021, s.60). Nitekim PFI ile ilgili sıklıkla gündeme gelen eleştirilerin başında şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi ilkelerin olmayışı PF2 modelinin bu ilkeler yönünden revize edilmesine neden olmuştur. Yapılan düzenlemeler sonucunda PF2 modeli ile *“kamu sektörünün, özel sektör için güncel ve tahmin edilebilir sermaye kazancı bilgisini kamuoyuna açıklaması zorunlu hale getirilmiştir”* (Ünalın, 2020, s.7).

PPP ve PFI birçok benzer özelliklere sahip olmalarına rağmen her iki modelin tam olarak aynı olduğu söylenemez. PPP kamunun ve özel sektörün ortaklığına dayanan bir işbirliği iken PFI bu işbirliğinin tasarladığı projelerin hayata geçirilmesi için projelerin finansman yöntemini ifade etmektedir. *“PFI, özel sektör tasarımı gerektiren, yatırım yapan, finanse eden ve işleten özel bir yatırımı finanse etmektedir. PPP ise, daha esnek finansman ve operasyon yöntemleri içeren ortaklıkları açıklayan bir terimdir. En temel düzeyde PFI modeli özel bir yatırımı finanse etmektedir.”* 2012 yılından itibaren kullanılmaya başlayan *“Private Finance 2/PF2 (Özel Finans 2)”* ise

<sup>49</sup> PFI, performansa dayalı bir modeldir. PFI projesi de PPP gibi ihale süreci ile başlar. Sözleşmenin imzalanması, sözleşme konusu hizmetin sunumu, sözleşme yönetimi ve sürenin bitimi ile sözleşme sona ermektedir. Sözleşmelerin süresi ülkeden ülkeye değişkenlik göstermektedir. Her ülkenin kendi mevzuatında belirlediği süreler o ülkeye özgüdür. Ancak genel bir değerlendirme yapmak gerekirse 25, 30 veya daha üstü uzun vadeli sözleşmeler olduğu bilinmektedir (Ateş, 2019, s.6)

PFI ile yaşanan problemlere çözüm üretmek için geliştirilen diğer bir söylemle PFI'nın revize edilmiş halidir (Ateş, 2019, s.2).

1990'lı yıllardan 2011 yılına kadar uygulanan PFI, 2008 yılındaki dünya finansal krizinden şiddetle etkilenmiştir. PFI özellikle 2008 dünya finansal krizinde ve özel sektör tarafının başarısız olduğu durumlarda, kamunun garantör olması nedeniyle risk paylaşımında başarılı bir risk tahsisini gerçekleştirememesi ile anılmıştır. 2008 yılındaki dünya finansal krizi ile gündeme gelen risk paylaşımının başarılı bir şekilde paylaşılmaması beraberinde birçok eleştiriyi ve tartışmayı da gündeme getirmiştir. Tartışmaların ekseninde *“yolsuzluk, hatalı muhasebeleştirme, kamu maliyesi açısından ciddi risk oluşturmaları, kamu yararına aykırı uygulamalar”* gibi konularda şikâyetler ortaya çıkmıştır. Model ile ilgili 2008 yılında başlayan tartışmaların 2011 yılına kadar devam etmesi parlamentonun konuyu araştırmak üzere bir araştırma komitesinin kurulmasını zorunlu kılmıştır. Avam Kamarası'nın Nisan 2011'de yayımladığı raporda İngiltere'deki Quenn Alexandra hastanesinin kira ödemelerinde yaşanan mali zorluklar nedeniyle 700 personelin işten çıkarıldığı belirtilmektedir (TTB, 2012, s.14). Raporda, Peterborough ve Stamford Hastaneleri Birliği'nin de kira ödemeleri konusunda mali kriz yaşadıkları, aralarında hemşire ve hekimlerinde bulunduğu 300 personelin işten çıkarıldığı belirtilmektedir. Ayrıca Londra'daki Greenwich semtinde 2001'de KÖİ modeli ile yapılan Queen Elizabeth hastanesinin 2005 yılında teknik olarak iflas ettiği belirtilmektedir (TTB, 2012, s.15).

#### 4.3. Türkiye'de Sağlık Hizmetlerinde KÖİ

Sağlık Bakanlığı (SB), Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açılışını takiben 3 Mayıs 1920 tarihinde kurulmuştur<sup>50</sup>. Bakanlık kurulduğu günden itibaren ülke vatandaşlarına eşit, ulaşılabilir ve etkin sağlık hizmetlerini sunmak üzere, sürekli güncellenen yapısı ve çağın standartlarını yakalama vizyonu ile çeşitli politikalar üretmiştir.

Dünyada yaygın olarak kullanılan sağlık hizmetlerinde KÖİ modeline Türkiye de uzak durmamıştır. Ancak Türkiye'nin sağlık hizmetlerinde KÖİ modelini kullanması diğer Avrupa ülkelerine nazaran daha yavaş gerçekleşmiştir. Modelin

<sup>50</sup> SB, 3 Mayıs 1920 tarihinde 3 sayılı Kanun ile kurulmuştur (SDP Değerlendirme Raporu, 2012, s.45).

Türkiye’de uygulanması hem tartışmalı bir konu olmuştur hem de uygulamalar istikrarlı bir seyir izleyememiştir<sup>51</sup>.

Sağlık hizmetleri alanında olmasa bile sektörel bazda (sağlık dışı alanlarda beslenme, temizlik, güvenlik gibi alanlarda) özel sektörün sağlık kuruluşlarında fiili olarak yer almasına yönelik ilk adım 1988 yılında atılmıştır. Bu yöndeki ilk uygulama 1988 yılında Ankara Numune Hastanesinin temizlik işlerinin yerine getirilmesi amacıyla hizmet alımı yöntemi ile özel sektör sağlık kuruluşlarında sağlık dışı alanlarda yer almışlardır (Arı, 2021, s.68).

Günümüzde popüler ismiyle şehir hastaneleri olarak anılan komplike sağlık kampüslerinin kamu ve özel sektör işbirliği modeli ile Türkiye’de hizmet sunmalarına yönelik gelişmelerin fikri temelleri 2003’te uygulanmaya başlayan Sağlıkta Dönüşüm Programı’na (SDP) dayanmaktadır. SDP, modern çağın standartlarında sağlık hizmetlerinin sunulmasını hedefleyen kapsamlı bir dönüşüm programıdır. Program, geçmişteki birikim ve deneyimler, sağlık reformları ile dünyadaki başarılı sağlık hizmetleri örnek alınarak hazırlanmıştır (SDP Değerlendirme Raporu, 2012, s.51).

SDP’nin uygulanmasını zorunlu kılan unsurlar “*SDP 2012 Değerlendirme Raporunda*” başlıklar halinde ele alınmıştır<sup>52</sup>. Rapora göre “*sağlık hizmetlerinin sunumundaki maliyet artışları, vatandaşların sağlık hizmetlerinden beklentilerinin artması, kamunun ödeme kapasitesinin sınırlı olması ve kamudaki yönetim anlayışının vatandaş tarafından sorgulanmaya başlaması*” gibi unsurların SDP’yi uygulamaya koyma noktasında itici güç olduğu belirtilmiştir.

Sağlık hizmetlerinin etkin sunulması, hizmete erişimde bütün vatandaşların eşit koşullarda ve yüksek standartlarda hizmet alabilmeleri SDP’nin temel amacıdır. SDP bu temel amacın hayata geçirilmesi için öncelikle sağlık tesislerinin modernleştirilmesini öngörmüştür. Her hasta odasında maksimum 3 hasta yatağının bulunması, her hasta odasında banyo, tuvalet, televizyon ve gerekli tıbbi malzemeler ile diğer ihtiyaçları kapsayan standartlarda tesislerin inşa edilmesi SDP’nin hedeflediği modern sağlık tesisleridir. SDP’nin hedeflediği bu modernizasyonda “*yeni sağlık tesislerinin inşasında, kamu kaynaklarının yetersizliği nedeniyle KÖİ yöntemine verilen öncelik, üst*

<sup>51</sup> Tartışmaların temelinde modelin yatırımlar açısından kârlı olmaması, modelin uygulanmasında şeffaf yöntemlerin uygulanmadığı ve kamunun zarara uğratıldığı yönünde birçok eleştiriyi barındırmaktadır. Model ile ilgili olarak akademik çalışmalarında sınırlı olduğunu söylemek mümkündür. Konu ile ilgili yapılan akademik çalışmaların dar bir çerçevede ele alındığı, çalışmaların içerik olarak benzerlik gösterdiği, modele yönelik konuların neredeyse aynı tartışmalar üzerinden ele alındığını söylemek mümkündür. Bu kapsamda konunun akademik çalışmalar açısından da kapsamlı olarak ele alınması açısından çalışmaya muhtaç bir konu olduğunu söylemek yanlış bir tespit olmayacaktır.

<sup>52</sup> Detaylı bilgi için bkn. <https://sbu.saglik.gov.tr/Ekutuphane/Yayin/453>

*düzy politika metinlerinde ve üst düzey karar alıcılar tarafından çeşitli platformlarda dile getirilmiştir” (Emek, 2017, s.11).*

Türkiye’de sağlık hizmetlerinde KÖİ modelinin kullanılmasına yönelik fikri temellerden sonra ikinci aşamada modelin yasal dayanaklarının hazırlıkları yapılmıştır. Yasal düzenlemeler aşamasında yapılan ilk düzenlemelerden biri 2003 yılında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda yapılan değişiklikle Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı’nın görev alanına *“bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetler, lüzumu halinde bedeli döner sermaye gelirlerinden ödenmek kaydıyla, Bakanlıkça tespit edilecek esas ve usullere göre hizmet satın alınması yoluyla gördürülebilir.”* hükmü getirilmiştir (DMK, Madde 36/III). Bu değişiklikle sağlık hizmetlerinin sunumunun yapıldığı alanlarda özel sektörden hizmet alımları yaygınlaşmıştır (Arı, 2021, s.68).

2005 yılında Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu’na eklenen bir ek madde ile sağlık hizmetlerinin özel hukuk tüzel kişileri tarafından sunulabileceğine dair adım yasal olarak yapılan ilk düzenlemedir. 2005 yılındaki bu yasal adımı 2006 yılında yürürlüğe giren *“Sağlık Tesislerinin, Kiralama Karşılığı Yaptırılması ile Tesislerdeki Tıbbî Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmelik”* takip etmiştir. Anılan yönetmelik 2005 yılında Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu’na eklenen ek madde-7’ye dayandırılarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu yönetmelik sağlık hizmetlerinde KÖİ modelinin uygulanmasına dair kapsamlı bilgiler içermektedir. Yönetmelik uygulamada duyulan ihtiyaçlar kapsamında 2007 yılında ve 2011 yılında güncellenmiştir<sup>53</sup>.

2011 yılında yapılan bir başka düzenleme ise *“663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”* ile sağlık hizmetlerinin sunumunda serbest sağlık bölgelerinin kurulmasının öngörülmesidir (Boz, 2013, s.29).

Yasal anlamda bu düzenlemeleri 2013 yılında 6428 sayılı *“Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi Ve Hizmet Alınması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”* un yürürlüğe girmesi takip etmiştir. 6428 sayılı Kanunun uygulanmasına dair

<sup>53</sup> Detaylı bilgi için anılan yönetmelikte yapılan değişikliklere bkznz.  
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/05/20070508-22.htm>  
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110701-9.htm>

“Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınmasına Dair Uygulama Yönetmelik” ise 2014 yılında yürürlüğe girmiştir.

Modelin yasal dayanaklarına dair hazırlıkların akabinde KÖİ'nin Yap-Kirala-Devret (YKD) modeli kapsamında yapımına ilk başlanan şehir hastanesi Mersin şehir hastanesidir. 2014 yılında inşaatına başlanan Mersin şehir hastanesinden sonra 2015 yılında sırasıyla Adana, Ankara, Yozgat, Isparta ve Kayseri şehir hastanelerinin inşaatlarına başlanmıştır. 2017 yılında Yozgat, Mersin, Isparta ve Adana şehir hastanelerinin yapımları tamamlanarak bu dört şehir hastanesinde 2017 yılında fiili olarak sağlık hizmetleri vermeye başlanmıştır (SYGM, 2021).

2016 yılında; Elazığ, Eskişehir, Konya ve Manisa'da 2017 yılında; Bursa, Kocaeli, Gaziantep, İzmir ve İstanbul'da 2018 yılında Tekirdağ ve Kütahya'da şehir hastanelerinin inşaatlarına başlanmıştır. Yapımı tamamlanan ve inşaatı devam eden şehir hastanelerine<sup>54</sup> yönelik bilgiler Tablo 3 ve Tablo 4'te yer almaktadır.

Tablo 3

*Türkiye’de KÖİ modeli ile yapımı tamamlanan şehir hastaneleri*

| İLLER                    | YATAK SAYISI | AÇILIŞ YILI |
|--------------------------|--------------|-------------|
| ADANA                    | 1550         | 2017        |
| ISPARTA                  | 755          | 2017        |
| MERSİN                   | 1293         | 2017        |
| YOZGAT                   | 475          | 2017        |
| ELAZIĞ                   | 1038         | 2018        |
| ESKİŞEHİR                | 1081         | 2018        |
| KAYSERİ                  | 1607         | 2018        |
| ANKARA (BİLKENT ŞH)      | 3711         | 2019        |
| BURSA                    | 1355         | 2019        |
| MANİSA                   | 558          | 2018        |
| İSTANBUL (BAŞAKŞEHİR ŞH) | 2682         | 2020        |
| KONYA                    | 838          | 2020        |
| TEKİRDAĞ                 | 566          | 2020        |

Kaynakça: <https://sgb.saglik.gov.tr/Eklenti/39387/0/2021planbutcesunumupdf.pdf> (erişim tarihi 12.12.2021), Sağlık Yatırımları Genel Müdürlüğü.

<sup>54</sup> Top ve Sungur, KÖİ modeli ile inşa edilen şehir hastaneleri ve bu hastanelerde hizmet veren sağlık hizmetlerinin verimliliğinin ölçümü için 2019 yılında bazı katılımcılara yarı yapılandırılmış bir anket uygulamışlardır. Ankete kamu kesiminden ve sivil toplum kuruluşundan katılan 83 kişilik bir grup ile görüşülmüştür. 83 kişilik katılımcıların büyük çoğunluğu KÖİ'lerin Türkiye’de sağlık hizmetlerinde uygulanabilirlikleri ve hizmetlerin sürdürülebilirliği hakkında olumlu görüş sergilemişlerdir. Katılımcılardan olumlu görüş bildirenlerin büyük çoğunluğu kamu kesiminden olan katılımcılar iken sivil toplum kuruluşlarının bir bölümü KÖİ'lerin sağlık hizmetlerinde uygulanmasına mesafeli yaklaşmışlardır.

Tablo 4

*KÖİ modeli ile yapımı (inşaatı) devam eden şehir hastaneleri*

| İLLER               | YATAK SAYISI |
|---------------------|--------------|
| ANKARA (ETLİK ŞH)   | 3577         |
| GAZİANTEP           | 1875         |
| İZMİR (BAYRAKLI ŞH) | 2060         |
| KOCAELİ             | 1180         |
| KÜTAHYA             | 600          |

Kaynakça: <https://sgb.saglik.gov.tr/Eklenti/39387/0/2021planbutcesunumupdf.pdf>  
(erişim tarihi 12.12.2021), Sağlık Yatırımları Genel Müdürlüğü.

Türkiye'nin sağlık turizminde bir marka olma hedefi ve bu hedefi gerçekleştirme noktasında büyük ölçekli ve modern sağlık tesislerinin hizmete dahil edilmesi Bakanlık politikaları açısından sıklıkla vurgulanmaktadır. Sağlık hizmetlerinde KÖİ modelinin kullanımına yönelik olarak Bakanlık bürokratlarının TBMM Bütçe görüşmeleri ve çeşitli platformlarda verdikleri bilgiler ışığında modelin sağlık hizmetlerinin her alanında kullanılmadığı, sadece büyük çaplı, ileri teknoloji gerektiren devasa projelerin hayata geçirilmesi noktasında tercih edildiği yönündedir.

Sağlık hizmetlerinin sunumunda büyük çaplı projeler için Türkiye'de uygulanan KÖİ modelinde gelinen nokta, modelin Türkiye'den başka ülkelere politika transferi yolu ile transfer edildiği yönündedir. 2019 yılında TBMM bütçe görüşme kayıtlarına göre sağlık hizmetlerinde KÖİ Türkiye modelinin politika transferi Macaristan, Romanya, Ukrayna gibi Avrupa ülkeleri ile Kazakistan, Pakistan gibi Asya ülkelerine yapılmıştır. Sağlık hizmetlerinin sunumunda KÖİ kapsamında Türkiye'den politika transferi yoluyla uygulamada Romanya ile sözleşme yapılmıştır. Kazakistan ile 2019 yılı içinde 2 adet şehir hastanesi inşası Türk yatırımcılar tarafından başlatılmıştır. Ayrıca 2019 yılı içinde yine Kazakistan ile 6 hastanenin sözleşmesi politika transferi yolu ile imzalanmıştır. Böylece Kazakistan'da toplam 4 bin yatak olmak üzere, 2 milyar dolarlık şehir hastanesi ihracı yapılmıştır (SB Bütçe Sunumu, 2019, s.156).

#### 4.3.1. Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinde KÖİ Mevzuatı

2003 yılında başlayan SDP ile birlikte 2005, 2006 ve 2013 yıllarında yapılan yasal düzenlemeler günümüz KÖİ sağlık uygulamalarının temelini oluşturmuştur. Bu düzenlemelerin yapıldığı yıllarda kamu özel işbirliği ile sunulan sağlık tesisleri ilk yıllarda “Entegre Sağlık Kampüsü” daha sonra “Sağlık Kampüsü” ve en son “Şehir Hastanesi” olarak isimlendirilmiştir (Savaş ve diğerleri, 2020, s.5).

Bir kamu hizmeti olarak sağlık hizmetlerinin, özel hukuk tüzel kişileri tarafından sunulabileceğine dair ilk yasal düzenlemelerin referans noktası 2005 yılına dayanmaktadır. 2005 yılında yapılan yasal düzenleme ile 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu’na Ek-7’nci madde konulmuştur. Bu maddeye göre *“yapılmasının gerekli olduğuna Yüksek Planlama Kurulu tarafından karar verilen sağlık tesisleri, Sağlık Bakanlığınca verilecek ön proje ve belirlenecek temel standartlar çerçevesinde, kendisine veya Hazineye ait taşınmazlar üzerinde ihale ile belirlenecek gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine kırk dokuz yılı geçmemek şartıyla belirli süre ve bedel üzerinden kiralama karşılığı yaptırılabilir.”* (Boz, 2013, s.2).

Yapılan bu düzenleme ile sağlık hizmetlerinin devlet dışında gerçek veya özel hukuk tüzel kişileri tarafından verilebileceği belirtilmiş ancak bu hizmetin hangi usul ve esaslar kapsamında verebileceği belirtilmemiştir. Bu belirsizlik 2013 yılında 6428 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile giderilmiştir. Bu Kanun *“Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”* olup sağlık hizmetlerinin özel hukuk tüzel kişileri tarafından verilme usul ve esaslarını düzenlemektedir.

##### 4.3.1.1. 6428 Sayılı Kanun

2013 yılında 6428 sayılı “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi Ve Hizmet Alınması İle Bazı Kanun Ve Kanun

Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir<sup>55</sup>.

Kanunun amacı madde 1’de ele alınmıştır. Kanunun amacı, “(...) *ihtiyaç duyulan tesislerin ön proje, ön fizibilite raporu ve belirlenecek temel standartlar çerçevesinde, Hazinesin özel mülkiyetindeki taşınmazlar üzerinde sözleşmede belirtilen sabit yatırım dönemi hariç otuz yılı geçmemek üzere bağımsız ve sürekli nitelikte üst hakkı tesis edilmek suretiyle yaptırılması, mevcut tesislerin yenilenmesinin sağlanması ve bu projeler için alınacak danışmanlık, araştırma-geliştirme hizmetleri ile ileri teknoloji ya da yüksek mali kaynak gerektiren bazı hizmetlerin gördürülmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir.*”

6428 sayılı Kanun 27 maddeden oluşmaktadır. KÖİ modelinin sağlık hizmetlerinin uygulanmasına dair genel çerçeveyi belirleyen Kanun, modelin uygulanmasına dair kapsamlı usul ve esasları 2014 yılında yürürlüğe giren uygulama yönetmeliği ile detaylandırmıştır.

Literatürde modele getirilen eleştirilerden biri hizmet bedellerinin yüksek olduğu hususudur. Hizmet bedelinin yüksek olduğuna dair bütçe görüşmelerinde de sıklıkla eleştiri getirilmiştir. Söz konusu Kanunda ele alındığı haliyle hizmet bedeli “*tesisin ve ekipmanların kullanıma hazır tutulmasına yönelik bakım, onarım ve benzeri hizmetlerin bedeli ile ilgili mevzuatına göre hizmet alımı yoluyla gördürülebilecek hizmetlerin sunulması karşılığında idare tarafından yükleniciye ödenen, beş yıl ve ihtiyari hizmetlerde sözleşmede yer alan miktara bağlı, tıbbi destek hizmetlerinde ise on yılı geçmemek üzere dönemsel piyasa testi ile güncellenen bedeli*” şeklinde tanımlanmıştır (Madde 1/e). Bu maddeden anlaşıldığı üzere modelin maliyetleri sadece tesisin yapımı ile sınırlı değildir. Tesisin içinde sağlık hizmeti için gereken tüm ekipmanların hazır tutulması ve bu ekipmanların bakım, bakım onarım ve diğer giderlerini de kapsadığı anlaşılmaktadır. Geleneksel alım yöntemlerinde yapılan tesislere ödenen bedellerin sadece tesisin inşası için ödenen bir bedel olduğu, tesisin ileri teknoloji gerektiren cihazlarla donatılmasının da ayrı bir maliyet gerektirdiği gerçeği de göz önünde tutulması gerekmektedir.

6428 sayılı Kanunun maddelerinden elde edilen bilgiler ışığında KÖİ modelinin (yapım projeleri için) uygulanmasına dair bir şema çalışmaya konunun somut bir eksene

<sup>55</sup> 2013 yılında yürürlüğe giren 6428 sayılı Kanunun; 2014, 2015, 2016, 2018 ve 2019 yıllarında bazı maddelerinde değişiklik yapılmak suretiyle güncellendiği Kanun metninin maddelerinden görülmektedir.

oturtulmasına katkı sağlamak üzere hazırlanmıştır. Şematik gösterim ile hedeflenen teorik olarak anlatılan sürecin pratik bir şekilde resmedilmesi ve ilk bakışta karmaşık görünen sürecin özet bir tablo ile anlaşılır olmasına katkı sağlamaktır.

Ancak altı önemle çizilmesi gereken husus planlanan projenin yapım projesi mi olduğu ya da yenileme, hizmet alımı vb. hangi alana ait olduğunun ayırt edilmesi gerekmektedir. Bu hususun ayırt edilmesinde önem arz eden nokta sadece yapım işlerinin projelerinde Yüksek Planlama Kurulu'nun onayının zorunlu olduğu hususudur. Bunun dışında gerek yapım gerek diğer hizmetler için her durumda ilk olarak izlenmesi gereken usul madde 3'te belirtilmiştir. Bu maddeye göre *“Bakanlık ve bağlı kuruluşları her bir proje için, ihale iş ve işlemlerinde kullanılmak üzere ön proje, ön fizibilite raporu, fizibilite raporu, temel standartlar dokümanı ile ihale dokümanı hazırlar veya hazırlatır.”* Maddede açık bir şekilde belirtildiği üzere ister yapım ister diğer yenileme, danışmanlık vd. her proje için ön proje - ön fizibilite raporu - temel standartlar - ihale dokümanı sırasının takip edildiği hususudur. Yapım işi projelerinde belirtilen belgelerin hazırlanması ve ihale yetkilisinin imzasına sunulduktan sonra ayrıca YPK'ya sunulması ve YPK'nın onayının alınması noktasında farklılık arz etmektedir. Yapım işlerinde, YPK onayı alınmadan yapım işinin ihalesi yapılamayacağı anılan Kanunda özellikle belirtilmiştir. Ön proje - ön fizibilite raporu - temel standartlar - ihale dokümanı sıralaması ve ardından gerçekleştirilen onay süreçlerinin doğru anlaşılması gerekmektedir. İhale dokümanının hazırlanması, yapılması planlanan işe ait idari ve teknik şartnameleri, sözleşme tasarısı ve gerekli olan diğer bilgi ve belgeleri kapsamaktadır. İhaleye çıkabilmek için bu dosyanın hazırlanmış olması modelin uygulanmasında zorunlu aşamalardan biridir.

KÖİ modelindeki uygulamalarda sıklıkla kullanılan ön proje - ön fizibilite raporu - temel standartlar - ihale dokümanı kavramlarının Kanunda tanımlandıkları şekliyle çalışmada yer alması konunun bütünlük içinde anlaşılmasına katkı sağlayacaktır.

Bu kapsamda; Kanunun amaç, kapsam ve tanımlar başlığında ele alınan bölümünde ilgili kavramlara yer verdiği haliyle kavramların tanımlarını konunun önemi açısından asıl metinden aynen alınmıştır.

*Ön proje: Tesisin ihtiyaç programına göre gerekli zemin ve arazi araştırmaları yapılarak bilgilerin hâlihazır haritalardan alındığı, varsa çevresel etki değerlendirmelerine dayanılarak hazırlanan plan, kesit ve görünüşlerin belirtildiği bir*

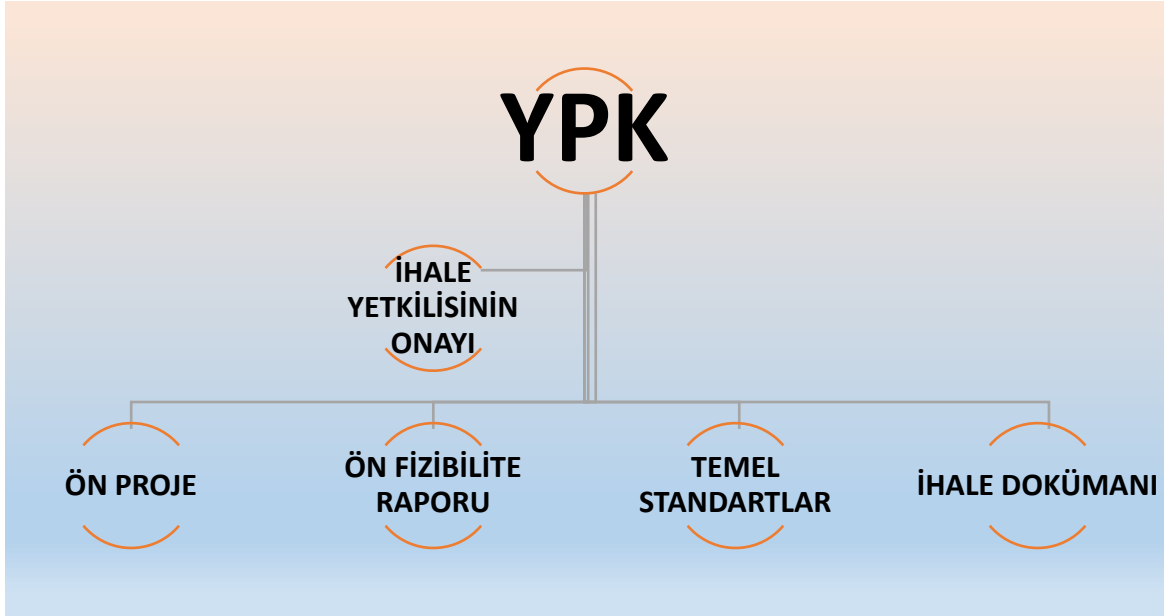
veya birkaç çözümünü içeren ve tesisin konsept ve temel tasarım unsurlarının, ihtiyaç listesi ve diğer hizmet alanlarının belirlendiği projedir (Madde 1/n).

*Ön fizibilite raporu:* Bu Kanun hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi öngörülen projenin teknik, finansal, ekonomik, çevresel, sosyal ve hukuki açıdan yapılabilirliğini analiz eden, öngörülen kullanım bedeli, hizmet bedeli ve garantiler de dâhil olmak üzere risk analizlerini ve paylaşımını içeren ve yatırımın geleneksel tedarik yöntemleri yerine kamu özel iş birliği modeli ile hayata geçirilmesinin gerekçesini karşılaştırmalı ekonomik ve finansal analizlerle ortaya koyan rapordur (Madde 1/m).

*Temel standartlar:* Tesisin ve mecburi ticari hizmet alanlarının projelendirilmesi, yapımı, bakımı ile yüklenici tarafından yerine getirilecek hizmetlere ilişkin Bakanlıkça belirlenen standartlardır (Madde 1/r).

*İhale dokümanı:* İhale konusu işe ait idari şartnameler, teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer bilgi ve belgelerdir (Madde 1/g).

Bu kavramların tanımından sonra KÖİ modeli ile gerçekleştirilecek olan bir yapım projesinin gerçekleşme usulüne dair adımlar Grafik 15'te belirtildiği sıraya göre gerçekleştirilmektedir. KÖİ modeli ile gerçekleştirilen diğer projeler ise ön proje- ön fizibilite raporu- temel standartlar-ihale dokümanı hazırlandıktan sonra proje ihale yetkilisinin onayına sunulmaktadır. İhale yetkilisi “Bakanlık ve bağlı kuruluşlarının merkez teşkilatında ilgili birimin, Bakanlık onayı ile taşra birimlerince yapılmasına karar verilen işlerde ise ilgili taşra biriminin en üst yöneticisidir” (Madde 2). Ancak yapılacak olan proje yapım projesi olması halinde, ihale dokümanı hazırlandıktan sonra projenin mutlaka YPK'nın onayına sunulması gerekmektedir.



Grafik 15: Türkiye’de KÖİ modeli ile gerçekleştirilen bir yapım projesinin hiyerarşik olarak gösterimi.

Literatürde sıklıkla yer alan bir başka konu ise model ile gerçekleştirilen projelerde denetim ile ilgili konulardır. Projelerin denetimi ile ilgili unsurlar da dahil olmak üzere sözleşmelerin süresi, yüklenicinin sorumlulukları, idarenin yetki ve sorumlulukları dahil olmak üzere madde 4’te kapsamlı bilgiler yer almaktadır. Örneğin yüklenicinin sözleşmede yer alan sorumluluklarını yerine getirmemesi halinde zararın ne şekilde tanzim edileceği ve hangi tür cezai şartlara tabi tutulacağına yer verilmiştir. Bir başka önem arz eden husus idarenin sözleşmede belirtilen faaliyetlerin yerine getirilip getirilmediğine dair denetim yapabileceği hususudur. Denetimin nasıl yapılacağına dair detaylı bilgiler madde 4/4’te açıklanmıştır.

Literatürde KÖİ modeli ile yapılan şehir hastanelerinin sözleşme sonunda idareye geçme konusuna da sıklıkla değinilmiştir. Yaklaşık 25-30 yıl kullanılan tesisin kullanılabilirliğinin nasıl denetleneceği, bu devir işleminde nasıl bir usulün izleneceği konuları literatürde konu ile ilgili eleştiri getirilen hususlardır. Bu konu Kanunun 7. maddesinde ele alınmıştır. Söz konusu maddede devir işlemlerini gerçekleştirmek üzere idarenin görevlendireceği bir heyetin devir işlemleri ile ilgili süreci yöneteceği görülmektedir. Konunun önemi açısından ilgili madde hükmü çalışmaya aynen alınmıştır.

İdare ile yüklenici arasında imzalanan yapım sözleşmesi süresi sonunda yerleşke, her türlü borç ve taahhütten arı, bakımlı, çalışır ve kullanılabilir durumda bedelsiz olarak kendiliğinden idareye geçer. Sözleşme süresi sonundaki

yerleşkenin mevcut durumu, idarece görevlendirilecek bir heyet tarafından yüklenici veya vekili ile birlikte tespit edilerek bir durum tespit tutanağı düzenlenir. Belirlenen zamanda yüklenici veya vekili hazır bulunmaz ise durum tespit tutanağı yüklenicinin yokluğunda düzenlenir ve bu durum tutanakta belirtilir. Durum tespit tutanağında belirlenen eksiklik ve arızalar, idarece verilecek sürede yüklenici tarafından tamamlanır. Tamamlanmaması hâlinde eksiklik ve arızaları karşılayacak meblağ, varsa yükleniciye yapılacak ödemelerden mahsup edilir ve/veya teminatından karşılanır. Bu suretle karşılanamaması hâlinde ise yükleniciye tazmin ettirilir (6428 sayılı Kanun, Madde 7).

6428 sayılı Kanun kapsamında yapılan iş ve işlemler “2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 4734 sayılı Kanuna tabi değildir” (Madde 11).

2005 yılında yapılan yasal düzenleme ile 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu’na eklenen “ek-madde 7” 2013 yılına kadar uygulanmıştır. Bu madde 6428 sayılı Kanun’un 2013 yılında yürürlüğe girmesi ile yürürlükten kaldırılmıştır (Madde 12).

#### 4.3.1.2. 6428 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği

6428 sayılı Kanun’un uygulanmasına dair yönetmelik “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi Ve Hizmet Alınmasına Dair Uygulama Yönetmeliği” dir. Anılan yönetmelik 9 Mayıs 2014 tarihli ve 28995 sayılı RG’de yayımlanmıştır. Yönetmelik 71 maddeden oluşmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde sağlık hizmetlerinin sunumunda kullanılan KÖİ modeli ile ilgili olarak kamuoyunda ve literatürde eleştiriye konu olan uygulamaların modelin uygulanmasından kaynaklı sorunlar mı olduğu ya da yasal çerçeveden kaynaklanan boşluklardan mı kaynaklandığına dair bir okuma yapılmıştır.

Yönetmeliğin yürürlüğe girme amacı madde 1’ de tanımlanmıştır. Bu kapsamda Yönetmeliğin amacı SB ve bağlı kuruluşları tarafından “yapılmasına ihtiyaç duyulan tesislerin ön proje, ön fizibilite raporu ve belirlenecek temel standartlar çerçevesinde, Hazinesin özel mülkiyetindeki taşınmazlar üzerinde sözleşmede belirtilen sabit yatırım dönemi hariç otuz yılı geçmemek üzere bağımsız ve sürekli nitelikte üst hakkı tesis edilmek suretiyle yaptırılması, mevcut tesislerin yenilenmesinin sağlanması ve bu projeler için alınacak danışmanlık, araştırma-geliştirme hizmetleri ile ileri teknoloji ya

*da yüksek mali kaynak gerektiren bazı hizmetlerin gördürülmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.”*

Yönetmelikte tanımlanan “Danışman” ve “Danışmanlık/Hizmet Alımı” çalışma önerisi açısından önem arz etmektedir. Yönetmeliğe göre Danışman *“yönetmelik çerçevesinde yapılacak işlerle ilgili olarak danışmanlık hizmeti alınan gerçek veya tüzel kişileri”* tanımlarken danışmanlık/hizmet alımı ise *“yönetmelik kapsamında yapılacak işlerle ilgili olarak araştırma-geliştirme, proje yapımı ve uygulama, işletme, hukuk, teknoloji ve benzeri konularda alınacak değerlendirme ve müşavirlik hizmetleri”* şeklinde tanımlanmıştır (Madde 4/1-d-e). Tanımlanan bu kavramların çalışma açısından önemi literatürde sıklıkla değinilen sözleşmelerin içerikleri, risklerin eşit dağıtılmadığı, genel olarak risklerin kamu aleyhine dağıtıldığı hususlarıdır. KÖİ modelinin başarıya ulaşmasında modelin ihalelerine ait sözleşmelerin imzalanmadan önceki süreçleri büyük oranda önem arz etmektedir. İyi bir ön fizibilite çalışması, ön projelerin yapılması süreci ile risklerin doğru ve orantılı bir şekilde dağıtılması son derece önemlidir. Bu kapsamda süreç ile ilgili olarak danışmanlık hizmeti ve danışmanın doğru kararları aynı zamanda modelin başarıya ulaşması açısından büyük önem arz etmektedir. Öyle ki danışmanlık hizmeti ve danışman seçimi modelin başarıya ulaşması noktasındaki ilk adımı oluşturduğu dahi söylenebilir. Bu kapsamda bu kavramların yönetmelikte tanımlanan birer kavram olmanın ötesinde fiili olarak uygulamada da karar alıcıların öncelikle dikkat etmeleri gereken bir unsurdur.

Ön fizibilite raporu yönetmelikte tanımlandığı haliyle *“gerçekleştirilmesi öngörülen yenileme ve yapım işlerinde, projenin teknik, finansal, ekonomik, çevresel, sosyal ve hukuki açıdan yapılabilirliğini analiz eden, öngörülen kullanım bedeli, hizmet bedeli ve garantiler de dahil olmak üzere risk analizlerini ve paylaşımını içeren ve yatırımın geleneksel tedarik yöntemleri yerine kamu özel iş birliği modeli ile hayata geçirilmesinin gerekçesini karşılaştırmalı ekonomik ve finansal analizlerle ortaya koyan rapor”* dur (Madde 4/1-ü). Ön proje ise *“yenileme ve yapım işlerinde, idare tarafından hazırlanan, tesisin ihtiyaç programına göre gerekli zemin ve arazi araştırmaları yapılarak bilgilerin halihazır haritalardan alındığı, varsa çevresel etki değerlendirmelerine dayanarak hazırlanan plan, kesit ve görünüşlerin belirtildiği bir veya birkaç çözümü içeren ve yol gösterici mahiyette tesisin konsept ve temel tasarım unsurlarının, ihtiyaç listesi ve diğer hizmet alanlarının belirlendiği proje”* dir (Madde 4/1-v).

KÖİ modeli ile gerçekleştirilecek projelerde ön hazırlıkların (ihale öncesi) usul ve esasları yönetmeliğin 5, 6, 7 ve 8. maddelerinde ele alınmıştır. 5'inci maddede ihalede uyulması gereken temel esaslar ele alınırken saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, kaynakların verimli kullanılması gibi vurguların öne çıktığı görülmektedir. Yönetmelikte bu kavramların önemi vurgulanmakta iken konu ile ilgili literatürde yazarların büyük bir kısmı KÖİ projelerinin ve sözleşmelerinin şeffaf olmadığı, kaynakların kamu aleyhine hor kullanıldığı ve kamuoyu denetiminin olmadığına yönelik tartışma ve eleştiriler konusunda hemfikir oldukları görülmektedir.

İdare, yapılması planlanan her bir iş için ayrı ayrı “*ön proje, ön fizibilite raporu, yaklaşık maliyet, temel standartlar dokümanı ile ihale dokümanı hazırlar veya hazırlatır. Bakanlık plan, program ve politikaları çerçevesinde belirlediği ve belli kriterlere dayalı olarak seçimini yaptığı yapım işleri projelerini, ön fizibilite raporları ve arsa veya arazi teminine yönelik çözüm önerileri ile birlikte Bakanın imzasıyla Yüksek Planlama Kurulunun onayına sunar. Yüksek Planlama Kurulu, Bakanlığın proje önerilerini inceler ve karara bağlar; yapım işlerinin ihalesi, bu karar alındıktan sonra gerçekleştirilir.*” (Madde /1, 2)

Yüksek Planlama Kurulunun onayına sunulmayacak olan işler yenileme işleri ve hizmet alımları işleridir. “*Ancak 19 uncu maddenin ikinci fıkrasının (ç) bendi kapsamında yüklenici namı hesabına yaptırılacak işler hariç olmak üzere, bu Yönetmelik kapsamında yapılacak işler Bakan onayı alınarak gerçekleştirilir*” (Madde 7/3).

İhaleye katılım kuralları madde 9, 10, 11, 12, 13, 14 ve 15. maddelerde ele alınmıştır. “*İhale Usul ve Esasları ile Ön Yeterlik ve İhale Dokümanları*” na yönelik usul ve esaslar ise yönetmeliğin 16, 17, 18, 19, 20 ve 21. maddelerinde kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır. Bu kapsamda KÖİ modeli ile yapılacak olan projelere yönelik ihaleler açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü ile yapılmaktadır<sup>56</sup>. İhale ilanını veren idare hangi usulü kullanacağını belirleme yetkisine sahiptir (Madde 16).

<sup>56</sup> Açık ihale usulü, bütün isteklilerin teklif verebildiği ihalelerdir. Açık ihale usulünde, isteklilerin 9 uncu maddede belirtilen usul ve esaslara uygun olarak tespit edilen mali ve teknik yeterlik kriterleri ile ihale dokümanında belirtilen şartlara uygun olup olmadığı incelenerek, uygun olmadığı belirlenen isteklilerin teklifleri değerlendirme dışı bırakılır. Değerlendirme sonucu ihale, teknik ve mali puanları toplamı en yüksek olan isteklinin üzerinde bırakılır (Madde 17). Belli istekliler arasında ihale usulü, ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece belirlenen şartları taşıyan isteklilerin teklif verebildiği ihale usulüdür (Madde 18/1). Pazarlık usulü, bu yönetmelikte belirtilen hallerde kullanılabilen ihale

KÖİ projesi için ihale izni alınması, ihale komisyonunun kurulması ve ihale işlem dosyasının hazırlanması, ihale ilanı vb. ihale dokümanları ile ilgili usul ve esaslar kapsamlı bir şekilde yönetmeliğin 22-39. maddeleri arasında ele alınmıştır.

Usulüne uygun olarak ve ihale dokümanında belirtilen son teklif verme saatine kadar istekliler tarafından verilen teklifler ihale komisyonu tarafından “*ihale dokümanında belirtilen saatte kaç teklif verilmiş olduğu bir tutanakla tespit edilerek, hazır bulunanlara duyurulur ve hemen ihaleye başlanır. İhale komisyonu teklif zarflarını alınış sırasına göre inceler. 35 inci maddeye uygun olmayan zarflar bir tutanak ile belirlenerek değerlendirmeye alınmaz. Zarflardan uygun olanlar, isteklilerle birlikte hazır bulunanlar önünde alınış sırasına göre açılır. İsteklilerin belgelerinin eksik olup olmadığı ve teklif mektubu ile geçici teminatlarının usulüne uygun olup olmadığı kontrol edilir. Belgeleri eksik veya teklif mektubu ile geçici teminatı usulüne uygun olmayan istekliler tutanakla tespit edilir. İstekliler ve teklif fiyatları açıklanır. Bu işlemlere ilişkin hazırlanan tutanak ihale komisyonunca imzalanır. Bu aşamada hiçbir teklifin reddine veya kabulüne karar verilmez, teklifi oluşturan belgeler düzeltilemez ve tamamlanamaz. Teklifler ihale komisyonunca değerlendirilmek üzere oturum kapatılır*” (Madde 40/1,2). Yönetmelikte KÖİ projelerinin ihale usul ve esaslarına dair kapsamlı açıklamaların yapıldığı görülmektedir. Gerek literatürde gerekse TBMM bütçe görüşmelerinde KÖİ projelerine yönelik ihale süreçlerinin sorunlu olduğu, ihale süreçlerinin şeffaf yapılmadığına sıklıkla değinilmiştir. KÖİ sözleşmelerine yönelik ihale süreçlerinin ne şekilde yapılacağı ve süreç ile ilgili bütün adımlar yönetmelikte kapsamlı bir şekilde yer almaktadır. Konu ile ilgili çalışma yapacak olan araştırmacıların anılan yönetmeliği incelemeleri önem arz etmektedir. Zira çalışmanın sınırlılığı açısından ve e-mevzuat bilgi sisteminde yayınlanmış bilgilerin mükerrer bir şekilde bu çalışmada tekrar yer alması çalışmaya verimlilik katmayacağından yönetmeliğin bütün maddelerinin direk çalışmaya alınmasının efektif olmayacağı düşünülmüştür.

Sağlık hizmetlerinin sunumunda gerçekleştirilen KÖİ sözleşme süreleri de literatürde sıklıkla yer alan konulardan biridir. Yönetmeliğin 50. maddesi bu tartışılmalı alana açıklık getirmektedir. Söz konusu sözleşmelerde “*sözleşme süresi, sözleşmede belirtilen sabit yatırım dönemi hariç otuz yılı geçmemek üzere idarece belirlenir ve ihale dokümanında belirtilir. Yenileme, hizmet ve danışmanlık işlerinde sözleşme süresi,*

---

sürecinin iki aşamalı olarak gerçekleştirildiği ve idarenin ihale konusu işin teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belli hallerde fiyatı isteklilerle görüştüğü usuldür (Madde 19/1).

*işin özelliklerine göre on beş yılı geçmemek üzere idarece belirlenir” hükümleri yer almaktadır.*

Literatürde sıklıkla değinilen konulardan bir diğeri de üst hakkı<sup>57</sup> ve yer temini konusudur. Bu konu TBMM bütçe görüşmelerinde de yer almış tartışmalı bir alan olarak yer almaktadır. Söz konusu tartışmaların içeriğini Hazineye ait arsaların ihaleyi kazanan yükleniciye tahsis edildiğini kamu kaynaklarının bu şekilde bedelsiz olarak özel sektör kuruluşlarına tahsis edildiği yönündedir. Oysa üst hakkı ile ilgili kapsamlı açıklama yönetmeliğin 53. maddesinde açıklanmıştır. *“Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlardan, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunup tescili mümkün olan yerlerden, bu yönetmelik kapsamında üzerinde tesis yapılmasına Bakanlıkça karar verilen ve Maliye Bakanlığınca da uygun görülenler üzerinde, yatırım dönemi hariç otuz yılı geçmemek üzere sözleşme süresi boyunca özel amaçlı şirket lehine bedelsiz olarak bağımsız ve sürekli nitelikte üst hakkı tesis edilir. Üst hakkı tesis edilerek yükleniciye teslim edilecek taşınmazların sözleşme süresince amacı dışında kullanılamayacağına ve özel amaçlı şirket lehine tesis edilen üst hakkının Maliye Bakanlığı ile Bakanlıktan izin alınmaksızın devredilemeyeceğine dair sözleşmelere hüküm konulur”* hükümleri yer almaktadır (Madde 53/1-2).

#### **4.3.1.3. Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri**

Kamu özel işbirliği modeli kapsamında gerçekleştirilen yatırım ve hizmetlerin muhasebe işlemleri 08.07.2015 tarihli ve 29410 sayılı RG’de yayımlanan *“Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 45) Kamu Özel İş Birliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri”* usul ve esaslarına göre gerçekleştirilmektedir. Tebliğ 16 maddeden oluşmaktadır. Tebliğ KÖİ kapsamında gerçekleştirilen sözleşmelere ilişkin muhasebe esaslarını, talep garantisi, alım garantisi ve katkı payı ödemelerini, borç üstlenimini, sözleşmelerin envanter işlemleri ve taahhütlerin izlenmesi gibi konular ile ilgili usul ve esasların yanı sıra bu işlemlerin izleneceği muhasebe hesap kayıtlarına dair hükümleri içermektedir.

<sup>57</sup> Üst hakkı sözleşmesi: Tesislerin ve ticari hizmet alanlarının Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar üzerinde yaptırılması için, bu taşınmazlar üzerinde yüklenici lehine bedelsiz olarak sözleşmede belirtilen sabit yatırım dönemi hariç otuz yılı geçmemek şartıyla, bağımsız ve sürekli nitelikte üst hakkı tesis edilmesi amacıyla düzenlenecek sözleşme ve ekleridir.

İlgili mevzuatı kapsamında imzalanan KÖİ sözleşmelerinde yer alan “*yapım işlerine ilişkin girişilen taahhütler, gerçekleştirmeler, güncellemeler, edinilen varlıklar ile üstlenilen yükümlülükler ve kamu hizmetinin sunumuna ilişkin işlemler Yönetmelik*<sup>58</sup> hükümlerine göre muhasebeleştirilir” (Madde 4/1).

YİD modeli çerçevesinde imzalanan sözleşmeler, Yönetmeliğin 24 üncü maddesine<sup>59</sup> göre hizmet imtiyaz sözleşmeleri olarak değerlendirilir ve edinilen varlıklar hizmet imtiyaz varlıkları ile ilgili muhasebe standartları çerçevesinde belirlenen hesaplara kaydedilir (Madde 4/2).

İHD sözleşmelerine konu maddi duran varlıklar, işletme süresinin başlangıcında kayıtlı oldukları hesaplardan çıkarılarak hizmet imtiyaz varlığı olarak muhasebe kayıtlarına alınır (Madde 4/3).

YKD modeli çerçevesinde imzalanan sözleşmeler, Yönetmeliğin 25 inci maddesinde<sup>60</sup> belirlenen finansal kiralama ile ilgili muhasebe standartları çerçevesinde ilgili hesaplara kaydedilir (Madde 4/4).

Sözleşmelerde belirlenen talep ve alım garantilerinin ilgili kamu idaresince ödenmesi tahmin edilen hesaplanmış tutarları, hizmet imtiyaz varlığının işletmeye

<sup>58</sup> 3/12/2014 tarihli ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği. Detaylı bilgi için bkn.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=20147052&MevzuatTur=21&MevzuatTertip=5>

<sup>59</sup> MADDE 24 – (1) Hizmet imtiyaz sözleşmesi; işletmecinin, belirlenmiş bir süre için kamu hizmetlerini sunmak amacıyla hizmet imtiyaz varlığını kullandığı ve bu hizmetlerin karşılığının işletmeciye ödendiği sözleşmedir. (2) Hizmet imtiyaz varlığı, hizmet imtiyaz sözleşmesine konu olan varlıkları ifade eder. İşletmecinin bu varlıkla sunacağı hizmetler ve bu hizmetlerin kime, hangi fiyatlara sunulacağının kamu idaresi tarafından kontrol edilmesi ve sözleşme süresi sonunda hizmet imtiyaz varlığının kamu idaresine devredilmesi halinde bu varlıklar, maddi duran varlıklar hesap grubu içinde hizmet imtiyaz varlıkları hesabında izlenir. (3) Hizmet imtiyaz varlıkları gerçeğe uygun değeriyle muhasebeleştirilir. Kamu idaresine ait olan varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilenler hizmet imtiyaz varlıkları hesabına kayıtlı değeri üzerinden kaydedilir. (4) İşletmeciye, kamu idaresi adına kamu hizmeti sunması karşılığında üçüncü taraflardan veya diğer bir gelir getirici varlıktan gelir elde etme hakkının devredilmesi durumunda, hizmet imtiyaz varlığı ile aynı tutarda gelecekte elde etmesi muhtemel vazgeçilen gelir kadar yükümlülük kaydı yapılır. İşletmeciye gelir elde etme hakkı devredilmesi yerine nakit veya diğer bir mali varlıkla ödeme yapıldığı durumlarda hizmet imtiyaz varlığı ile aynı tutarda mali yükümlülük kaydı yapılır. (5) Her bir hizmet imtiyaz sözleşmesinin türü, yapısı ve kapsamı gibi bilgiler mali tablo dipnotlarında açıklanır.

<sup>60</sup> MADDE 25 – (1) Finansal kiralama sözleşmesi, sözleşme süresi sonunda mülkiyet devrinin yapılmadığına bakılmaksızın kiralamaya konu varlığın mülkiyetine sahip olmaktan kaynaklanan her türlü risk ve getirilerin kiracı olarak kamu idarelerine devredildiği sözleşmedir. (2) Finansal kiralama işlemine konu varlıkların gerçeğe uygun değeri ile kira ödemelerinin bugünkü değeri karşılaştırılır; muhasebeleştirme düşük olan değer üzerinden yapılır. Sözleşme gereği kiraya ödenen toplam tutar mali borç olarak kaydedilir. Finansal kiralama borçlanma maliyeti ise ilgili oldukları dönemde gider kaydedilmek üzere ayrı bir hesapta izlenir. (3) Finansal kiralama sözleşmeleri için yapılan her türlü ücret, komisyon, servis ücreti, vergi ve benzeri giderler, borç hesaplarıyla ilişkilendirilmeksizin gider ve bütçe gideri olarak kaydedilir. (4) Mevzuatı uyarınca yap-kirala-devret modeli ile edinilen maddi duran varlıklar da finansal kiralama işlemi olarak değerlendirilir. Toplam finansal kiralama borcu, varlığa ve finansal kiralama borçlanma maliyetine dağıtılarak muhasebeleştirilir. (5) Kamu idarelerince imzalanan her bir finansal kiralama sözleşmesinin türü, yapısı ve kapsamı gibi bilgiler mali tablo dipnotlarında açıklanır.

alındığı yıldan itibaren nazım hesaplarda izlenir. Hizmet imtiyaz varlıklarının işletmeye alındığı ilk yılın sonunda o yıla ilişkin gerçekleştirmeler de dikkate alınarak sonraki dönemlerde ödenmesi tahmin edilen tutarlara ilişkin bir hesaplama yapılır ve nazım hesaplara kaydedilir. İşletme süresince her yılın sonunda bu hesaplamalar kalan süre için gözden geçirilerek düzeltilir. İlgili kamu idarelerince, sonraki dönemlerde ödenmesi tahmin edilen garanti tutarlarına ilişkin olarak yıl içerisinde yeniden tahmin yapılmasını gerektirecek derecede koşullarda önemli değişiklikler oluşur ise yılsonu beklenmeksizin garanti tutarları güncellenebilir. Garantilere ve katkı paylarına ilişkin ödeme yükümlülüğü doğması halinde bu tutarlar bütçe giderleri ile ilişkilendirilerek muhasebeleştirilir (Madde 4/5).

İlgili mevzuatına uygun olarak sözleşmelerde belirlenen şartlar çerçevesinde taahhüt edilen borç üstlenimleri, bunlardan yapılan kullanımlar ve anapara geri ödemeleri nazım hesaplarda izlenir (Madde 4/6).

Yİ modeli çerçevesinde yaptırılan varlıkların işletme süresi sonunda idareye devri öngörülmediğinden sadece taahhüt ve garantiler bu Tebliğ kapsamında izlenir (Madde 4/7).

## BÖLÜM V

### SONUÇ VE ÖNERİLER

#### 5.1. Sonuç

19. yüzyıldan itibaren uygulanan geleneksel kamu yönetimi paradigması, 20. yüzyılın ilk yarısında yaşanan iki ayrı dünya savaşı ve birçok ekonomik krizin ağır faturası ile sorgulanmaya başlanmıştır. Bu sorgulamaların konu başlıkları çok yönlü olsa da ilk sırada öne çıkan başlıklar; her geçen gün artan kamu harcamaları ve genişleyen kamu maliyesine mukabil kamu kaynaklarının sınırlı oluşu ve artan borç stokunun sürdürülememesi yer almaktadır. Kamu kaynaklarının artan kamu ihtiyaçlarını karşılamada sınırlı kaldığı, ekonomik durgunluğun had safhada yaşandığı 1970’li yılların ekonomik tablosu hükümetleri kamu hizmetlerinin sunumunda kaynak tahsisi için arayışlara itmiştir. Bu başlıkların yanı sıra ikinci sırada önem arz eden konu ise geleneksel kamu yönetiminin sahip olduğu katı hiyerarşi ve hantal bürokrasisinin bir süre sonra hesap verebilirlik ilkelerinden uzaklaşması ve kamu hizmetlerinin etkin olarak yürütülememesi konusudur. Bu sorunların dünya üzerinde yaygın bir şekilde yaşanması devletlere kamu hizmetlerinin sunumunda yeni alternatifler üretmeleri noktasında tetikleyici unsurlar olmuştur. Nitekim 20. yüzyılın son çeyreğinde devletlere yüklenen kamu borç stoklarının hafifletilmesi ve kamu harcamalarının azaltılması amacıyla özel sektör kuruluşlarının sahip olduğu teknik bilgi, yönetim performansı ve finansman gibi kaynaklarından yararlanma yoluna gidilmiştir. 1980’lerin başında Birleşik Krallık’ın öncülük ettiği özel sektör kuruluşlarının kamu hizmetlerinin sunumunda rol alması ile başlayan uygulamalar dünya geneline hızla yayılmıştır. Bu kuruluşlara yönelik faaliyetlerin dünya geneline hızla yayılması hem ülke bazlı hem de sektörel açıdan bir yaygınlaşmayı barındırmaktadır. Bu faaliyetlerin kısa zaman içinde hızla yaygınlaşmasında döneme damgasını vuran neo-liberal siyasal ideolojilerin etkisinden söz etmek mümkündür.

20. yüzyılın son çeyreğine damgasını vuran küreselleşme, uluslararası rekabet, bilişim ve iletişim teknolojilerindeki baş döndüren gelişmelerin etkisinden neredeyse hiçbir ülke uzak duramamıştır. Bu değişim ve dönüşümün hızından birçok ülke gibi Türkiye’de etkilenmiştir. Süreç ile ilgili yaşananların dünyadaki kronolojisi ve Türkiye’deki kronolojisi neredeyse aynı minvalde seyretmiştir. Özelleştirme uygulamaları ile kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişikliği bir süre sorunlara çözüm üretmiş olsa da bu yöntem de uzun vadede sürdürülebilir olamamıştır. 1980’li yılların başında neo-liberal politikalarla serbest piyasaya hızla geçiş ve özelleştirme politikalarının uygulanması hükümetlere mali anlamda nefes aldırmasına mukabil vatandaşlar açısından son derece sıkıntılı bir sürecin yaşanmasına yol açmıştır. Özel sektör kuruluşlarının kârlarını maksimize etmek için personel sayısında sınırlamaya gitmeleri, maliyetleri yüksek tutmaları, artan kamu hizmetlerinin maliyetleri bir süre sonra sürdürülemez boyutlara ulaşmıştır. 1980’lerin tamamına hakim olan özelleştirme ve özel sektör kuruluşlarının faaliyetleri bir süre sonra sorgulanmaya başlanmıştır. Gelineen noktada hesap verebilirlik ve şeffaflık vurgusunu temel alan, kamunun ve özel sektör kuruluşlarının yanı sıra demokratik katılımı ön planda tutan, sivil toplum kuruluşları ve hizmet alıcıların görüş ve önerilerini dikkate alan sonuç odaklı bir paradigma olan Yeni Kamu Yönetişimi paradigması 21. yüzyılın başlarından itibaren özelleştirme uygulamalarından kaynaklı sorunlara çözüm üretmek amacıyla uygulanmaya başlanmıştır. 21. yüzyılın başlarında ortaya çıkan günümüzde de (2022) uygulanan YKY paradigması çerçevesinde kamu hizmetlerinin sunumunda kullanılan KÖİ modelinin dünya üzerinde ortaya çıkış serüvenin ekonomik koşulların nihai bir çıktısı olduğu kamu hizmetlerinde yaşanan paradigma değişiminden anlaşılmaktadır. Kamu hizmetlerinin sunumunda yaşanan paradigma değişiminin bir çıktısı olarak uygulanan KÖİ modeli Birleşik Krallık başta olmak üzere Kanada, Çin, Brezilya, ABD, Türkiye gibi ülkelerin yanı sıra Pakistan, Hindistan, Bangladeş, Mısır, Ürdün gibi gelişmekte olan ülkelerin de kamu hizmetlerinin sunumunda tercih ettikleri bir model olarak kullanılmaktadır.

Modelin ilk ve yaygın kullanım alanı enerji (elektrik) olmakla birlikte ulaşım, su ve kanalizasyon, arıtma, bilişim-teknoloji, eğitim, kamu düzeni, sağlık ve daha birçok alanda genişleyen kullanım ağı ile kamu hizmetlerinin sunumunda dünya üzerinde halen tercih edilen bir model olma özelliğini korumaktadır.

KÖİ modelinin dünya üzerinde sıklıkla tercih edilmesi modelin yüzde yüz risksiz ve başarılı olduğu anlamına gelmemelidir. Modelin dünya üzerinde yaygın

kullanılmasına rağmen aynı zamanda birçok eleştirilerin de odağında olduğu bilinmektedir. Modelin kullanımına yöneltilen eleştiriler genel itibarı ile ihale süreçlerinin şeffaf olmayışı, rekabetin eşit koşullarda sağlanamadığı, sözleşme sürelerinin uzunluğu ile sözleşme maliyetlerinin yüksek olması gibi konular literatürün model ile ilgili eleştiri noktasında hemfikir olduğu konulardır.

Ayrıca literatürde KÖİ modeli ile ilgili olarak sıklıkla değinilen konulardan biri de modele yönelik Hazine garantileri konusudur. Ancak Türkiye açısından Hazine garantileri konusunda yapılan kaynak taramasında Hazine garantileri konusunun Türkiye’de yeni bir uygulama olmadığı, bu konunun KÖİ modeli ile sınırlı olmadığı ve Hazine garantilerinin hangi usul ve esaslar kapsamında verileceğine dair geniş bir yasal müktesebatın olduğu görülmüştür. Literatürde KÖİ modeli kapsamında Hazine garantilerinin verildiği ve bu garantilerin kamu kaynaklarının israfına yol açtığı, bütçenin bir süre sonra iflas edebileceği hususlarına sıklıkla değinilmiştir. Ancak Hazine garantilerinin hangi durumlarda ne şekilde verileceği, verilen garantilerin daha sonra kurumlarca nasıl tahsil edileceği kapsamlı bir şekilde yasal olarak belirlenmiştir. Hazine garantilerinin yasal müktesebatı ile literatürün KÖİ modeli kapsamında eleştirilerin kümелendiği konuların aynı minvalde olmadığı bu konu ile ilgili yaşanan bilgi eksikliğinin giderilmesi noktasında ilgili mercilerin kamuoyunu aydınlatıcı açıklamamalarda bulunmaları önem arz etmektedir.

Literatürün KÖİ modeli ile ilgili olarak değindiği konulardan bir diğeri de sözleşme sürelerinin gelecekteki risk ve belirsizliklerin öngörülmesini etkileyecek düzeyde uzun olmaları konusudur.

Literatürün KÖİ modeli ile ilgili olarak değindiği konulardan bir diğeri ise proje risklerinin dağıtılması konusudur. Risk paylaşımının her iki ortak arasında paylaşılması modeli cazip kılan bir unsur iken risk unsurunun doğru dağıtılmaması ise aynı derecede bir sorun olarak ortaya çıkacaktır.

Modele yöneltilen bütün olumsuzluklara ve sorun teşkil eden netameli konulara rağmen KÖİ modelinin dünyada ve Türkiye’de halen tercih ediliyor olması bir sorunsal olarak görülmektedir. Bu sorunsal, modelin bir alternatifinin olmayışı düşüncesine mesafeli durmak koşuluyla tarihsel süreç içinde KÖİ modelinin hangi koşulların nihai bir çıktısı olduğu bilgileri hatırlanarak modelin değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Modelin ortaya çıkış sürecine yönelik bilgiler çalışmanın ikinci bölümünde detaylı olarak ele alınmış ve bu çerçevede modelin tarihsel koşulların şekillendirdiği bir çıktı olduğu anlaşılmaktadır.

Çalışma bulguları ışığında öne çıkan husus son yarım asırlık zaman diliminde gerek dünyada gerekse Türkiye’de 20 yıllık periyotlar halinde kamu yönetimi anlayışında paradigma değişikliğinin yaşandığı hususudur. 1970’li yılların ortalarından itibaren yaklaşık yüz yılı aşkın bir süre uygulanan geleneksel kamu yönetimi anlayışına getirilen eleştiriler üzerine 1980’li yıllardan itibaren yeni kamu yönetimi işletmeciliği paradigması uygulanmıştır. Bu paradigmada yaklaşık 20 yıllık bir periyottan sonra çeşitli eleştirilerin odağı olmuştur. Nitekim 1990’lı yılların sonunda ilk izleri görünen ve 2000’li yıllara gelindiğinde belirgin bir şekilde dünyada yaygınlaşan yeni kamu yönetimi paradigması 21. yüzyılın ilk çeyreğinde (2022) eleştirilerin odağı olmaya başlayan ve bu eleştiriler ile literatürde de yer almaya başlayan bir paradigma olarak verimliliği üzerine tartışmalar halen güncelliğini korumaktadır.

Kamu hizmetlerinin sunumu noktasında kamu kaynaklarının ve kamu maliyesinin verimli ve tutumlu kullanılması iddiası ile 1980’li yıllarda önce özelleştirme politikaları ile başlayan ve bu politikalardan istenilen verimin elde edilememesinden ötürü kamunun ve özel sektörün işbirliğine dayanan yeni alternatiflerin geliştirilmesi çabası da geline nokta pek başarılı olmadığı literatürden anlaşılmaktadır. Zira kamunun ve özel sektörün birlikteliğine dayanan ortaklık ile ilgili kayda değer derecede sorunun tespit edildiği literatür bulguları arasındadır. Bu bulgular ışığında beklenen süreçte iki ayrı seçeneğin kaçınılmaz olduğu olasılıklar arasındadır. Birinci olasılık yeni bir kamu yönetimi paradigması seçeneğidir. Bu seçeneğin gerçekleşme olasılığını güçlü kılan unsurların başında gerek mevcut paradigmaya yöneltilen eleştiriler gerekse diğer paradigmalarda yaşandığı gibi 20 yıllık periyodun dolmuş olması gerekçe olarak gösterilebilir. Bu seçenek dışında ikinci bir olasılık ise ilgili yetkililerin mevcut paradigma doğrultusunda uygulanan kamu hizmetlerine literatürde ve kamuoyunda getirilen eleştirileri dikkate alarak gerekli revizyonların yapılması seçeneğidir. Zira literatürde kamu özel işbirliği uygulamalarına getirilen eleştirilerin görmezden gelinmesi, sorun olarak tespit edilen hususlara çözüm üretilmemesi gerek kamu hizmetleri alanında gerekse kamu kaynakları açısından sürdürülebilir görünmemektedir.

Altı çizilmesi gereken temel unsur ulusal düzlemdeki ekonomik politikaların küresel düzlemdeki ekonomik politika ve stratejilerden ayrı düşünülemeyeceği gerçeğidir. Nitekim kronolojik olarak incelenen süreçte dünya üzerindeki ekonomik değişiklikler ve kamu hizmetlerine yansımaları neredeyse tüm ülkelerde yakın zamanlı gerçekleştirilen politikalar olmuştur. Bu kapsamda ulusal düzeyde yapılan

değerlendirmelerin küresel düzlemde bağımsız değerlendirilmesi halinde elde edilen sonuçların reel gerçekler hakkında bilgi vermeyeceği göz önünde bulundurulmalıdır.

Sonuç itibari ile KÖİ modeli her ne kadar bir takım risk ve belirsizlikleri barındırıyor olsa da mevcut şartlarda ve paradigmada dünya üzerinde ve Türkiye’de kullanılan bir model olma güncelliğini korumaktadır. Modelin dünya üzerinde ve Türkiye’de kullanımına mukabil konu ile ilgili literatürün yeterli olmadığı, modelin kullanımına yönelik avantaj ve dezavantajların detaylı bir şekilde ele alındığı anket, akademik çalışma ve mülakatların yapılmasının modeli geliştirme ve daha efektif kullanımına salık verecektir. Modelin uygulanması noktasında tespit edilen sorunlara yönelik akademik çalışmaların yanı sıra modelden maksimum kamu yararı ile minimum risk ve belirsizliğin önlenmesi noktasında modelin uygulayıcı bürokratlarının önemli derecede sorumlu oldukları unutulmamalıdır. Modelin uygulayıcı bürokratlarının hesap verilebilirlik ilkesinin bir gereği olarak modelin uygulanması noktasında olası risk ve belirsizlikleri öngörerek birincil düzeyde kamu yararını göz önünde tutacak önlemleri almaları modelin kullanımına yönelik sorunları da minimum seviyede tutacaktır.

## 5.2. Öneriler

Konu ile ilgilenen yazarlar tarafından tespit edilen avantaj ve dezavantajların derlenmesi ile elde edilen bulgular ışığında Türkiye’de sağlık hizmetlerinde KÖİ modelinin kazanımları ve riskleri hakkında çeşitli önerilerde bulunmak kamu kaynaklarının korunması, olası risk ve kayıpların önüne geçilmesi amacını taşımaktadır.

Acartürk ve Keskin, KÖİ’nin sağlık alanında başarılı olması için sözleşmelerin net ve anlaşılır olması gerektiğinin altını çizmektedirler. Ayrıca kamunun zarara uğratılmaması ve suiistimallerin önlenmesi için de denetimlerin artırılması gerektiğini önermektedirler (2012, s.24).

Sungur, KÖİ projelerinden yüksek oranda verim almak ve kamunun zarara uğratılmasının önüne geçmenin öncelikli koşulu olarak projeye ilişkin risklerin doğru tespit edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Sungur, tespit edilen risklerin hangi ortak tarafından daha karşılanabilir olduğu konusunun da son derece önemli olduğuna değinmektedir. Tespit edilen riskleri üstlenme noktasında yapılan risk dağıtımı planlanan projenin başarılı olma oranını daha en başından itibaren etkilemektedir (2018, s.4).

Demirboğa, KÖİ modelinin doğru kullanılması halinde genel bütçeye yük getirmeden yatırımların yapılabileceğini ileri sürmektedir. Demirboğa da risklerin doğru dağıtılması konusuna değinmiştir. Ayrıca KÖİ sözleşmelerinin imzalanmadan önce proje ile ilgili gerekli fizibilite çalışmalarının yapılmasını, verimlilik hesaplamalarının yapılmasına değinen Demirboğa modelin uygulanması noktasında gereken özenin gösterilmemesi halinde modelin uzun yıllar gelecek nesillere borç yükü aktaran bir modele dönüşebileceği uyarısında bulunmaktadır (2019, s.134).

Sözleşme sürelerinin uzun olması gelecek için risk ve belirsizliklerin öngörülmezliğini arttıracığından sözleşme sürelerinin tekrar gözden geçirilmesi önerilmektedir.

KÖİ projelerinin her aşamasını izleyebilen, sözleşme sonucu ortaya çıkan projenin performansını ölçebilen, sözleşme maddelerinin uygulanabilirliğini ölçebilen bağımsız ve merkezi bir KÖİ denetim mekanizmasının kurulması bu çalışmanın önerisidir.

Bir projesinin gerçekleştirilme kararı verilmeden önce projenin geleneksel kamu yatırımlarıyla uygulanması durumu ile projenin KÖİ modeliyle gerçekleştirilmesi arasında yapılacak seçimde teknik olarak sağlam maliyet-fayda karşılaştırmasının yapılması kamu yararı için önem arz etmektedir. Bu karşılaştırma yapılırken özel finansman içermesi nedeniyle hükümet için gelir akışı oluşturmaları açısından tercihin KÖİ modeli lehine yapılmasına yönelik bir önyargıdan uzak durmak kamu yararına olacaktır.

Projenin gerçekleştirilmesini sağlamak üzere özel sektör tarafından verilen tekliflerin değerlendirilmesi aşaması da modelden yüksek fayda sağlamak ve kamu yararı açısından son derece önemlidir. Verilen tekliflerin her yönüyle değerlendirildiği bir teklif değerlendirme komisyonun olması veya bu süreçte danışmanlık hizmetlerinin alınması hem projenin uygulanabilirliği açısından hem de fayda ve maliyetler açısından doğru adımların atılmasına katkı sağlayacaktır.

## KAYNAKÇA

- Acartürk, E., & Keskin, S. (2012). Türkiye’de Sağlık Sektöründe Kamu Özel Ortaklığı Modeli. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(3), 25-51.
- Alagöz, M., & Yokuş, T. (2017). Kamu özel işbirliği (KÖİ) yatırımları ve ekonomik illüzyon etkisi.
- Altan, Y., Kerman, U., Aktel, M., Metin, Y., & Eke, E. (2013). Yerel Yönetimlerde Kamu Özel Ortaklığı Uygulaması: Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Journal of Alanya Faculty of Business/Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 5(3).
- Anderson, M. B., Petrie, M., Alier, M. M., Cangiano, M. M., & Hemming, M. R. (2006). *Public-private partnerships, government guarantees, and fiscal risk*. International Monetary Fund.
- Araújo, S., & Sutherland, D. (2010). Public-private partnerships and investment in infrastructure.
- Arı, H.O. (2021). Türk Sağlık Sisteminde Bir Kamu Özel İşbirliği Uygulaması Olan Şehir Hastanelerine Yönelik Sağlık Personelinin Görüş ve Önerilerinin Değerlendirilmesi.
- Ateş, M. C. (2019). Kamu Özel İşbirliği Modeline İlişkin Değerlendirmeler Bağlamında Özel Finans Girişim Modeli 1. *Third Sector Social Economic Review*, 54(3), 1135-1149.
- Atın, M. (2021), Süleyman Demirel Üniversitesi, “Türkiye’de havalimanı terminal özelleştirmeleri kamu özel işbirliği uygulamalarında kritik başarı faktörleri analizi.” Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora tezi.
- 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, E., & Önder, M. (2017). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı. *Gazi İktisat Ve İşletme Dergisi*, 3(2), 19-48.
- Babacan, H. (2021). Public–Private Partnerships for Global Health: Benefits, Enabling Factors, and Challenges. *Handbook of Global Health*, 2755-2788.
- Baltacı, A. (2019). Nitel araştırma süreci: Nitel bir araştırma nasıl yapılır?. *Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(2), 368-388.

- Birliği, T. T. (2012). Soru ve Yanıtlarla Sağlıkta Kamu Özel Ortaklığı. *Türk Tabipler Birliği Yayınları, Ankara*.
- Boz, S. S. (2013). Kamu özel işbirliği (PPP) modeli. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 4(2)*, 277-332.
- Brereton, M., & Temple, M. (1999). The new public service ethos: an ethical environment for governance. *Public administration, 77(3)*, 455-474.
- Canbaz, M. (2019). *Kamu hizmetlerinin finansmanında kamu özel işbirliği modeli: Türkiye için bir değerlendirme* (Master's thesis, Bursa Uludağ Üniversitesi).
- Cheng, C., & Wang, Z. (2009). Public private partnerships in China: making progress in a weak governance environment. *Briefing Series, 56*.
- Çelik, H., Baykal, NB ve Memur, HNK (2020). Nitel veri analizi ve temel ilkeler. *Eğitimde Nitel Araştırmalar Dergisi* , 8 (1), 379-406.
- Çınar, N.F., Türkoğlu, Ç., & Tütünsatar, A. (2017). Kamu-Özel Ortaklığı/İşbirliği Modeli Ve Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda Hizmet Memnuniyetinin Ölçülmesi: Entegre Sağlık Kampüsleri (Şehir Hastaneleri) İçin Bir Araştırma. *Journal Of Suleyman Demirel University Institute Of Social Sciences, 29(4)*.
- Çolak, Ç. (2021). *Yeni Kamu Yönetişimi: Kamu Yönetiminde Üçüncü Bir Paradigma İddiası*. Astana Yayınları.
- De Wolf, A.H., & Toebes, B. (2016). Assessing private sector involvement in health care and universal health coverage in light of the right to health. *Health and Human Rights, 18(2)*, 79.
- Değerlendirme, Y. P. İ. V., & Müdürlüğü, G. Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler.
- Demirboğa, D.A. Türk Kamu Özel İşbirliği Sözleşmelerinde Yüklenicinin Hakları. *Kongre Başkanı*, 130.
- Duran, D. Ş. (2018). Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarının Mali Riskleri Üzerine Değerlendirmeler. *Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi, (65)*, 316-333.
- Dülgar, İ.P. & Tosun, İ. (2019). Geleneksel Kamu yönetimi yaklaşımında iki kırılma noktası: Herbert Simon ve kamu tercihi okulu. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 33(47)*, 159-174.
- Emek, U. (2017). Sağlık sektöründe kamu-özel işbirliği sözleşmeleri: beklenti ve gerçekleştirme. *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, 7(1)*, 139-168.

- Espigares, J. L. N., & Torres, E. H. (2009). Public and private partnership as a new way to deliver healthcare services. In *XVI Encuentro de Economía Pública: Granada, Palacio de Congresos. 5 y 6 de febrero de 2009* (p. 74).
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (1996). *The new public management in action*. Oxford University Press, USA.
- Ferreira, D. C., & Marques, R. C. (2021). Public-private partnerships in health care services: Do they outperform public hospitals regarding quality and access? Evidence from Portugal. *Socio-Economic Planning Sciences*, 73, 100798.
- Gencer, AH, & Birol, Ö. HA Smith ve Klasik Okul, K. Marx ve Marksist Sosyalizm, JM Keynes ve Keynesgil Devrim ve Daha Sonraki Gelişmeler A. Smith ve Klasik Okul, K. Marx ve Marksist Sosyalizm, JM Keynes ve Keynesyen Devrim ve Sonrası Gelişmeler.
- Gökçe, O., & Turan, E. (2008). Kamu Yönetiminin Dönüşümü Ve Dönüşümün Temel Unsurları. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 8(15), 175-200.
- Göktürk, S. (2019). *Bir kamu özel işbirliği modeli olarak yap-kirala-devret sözleşmesi* (Master's thesis).
- Güner, H. (2014). Türkiye’de kamu yönetimi ve kamu yönetiminin denetimi. *Denetişim*, (14), 65-72.
- Güngör, K. (2017). Avrupa Birliği Ülkelerinde Kamu Harcamaları ve Refah Devleti Bağlamında Küresel Krizin Analizi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(2), 267-285.
- Güzelsarı, S. (2012). Sağlık sisteminde yeniden yapılanma ve kamu-özel ortaklıkları. *Amme İdaresi Dergisi*, 45(3), 29-57.
- Hellowell, M. (2018). Public Private Partnerships and the Quality and Efficiency of Healthcare Services. In *Public-Private Partnerships in Health* (pp. 1-13). Palgrave Macmillan, Cham.
- <http://www.p3spectrum.ca/project/>
- <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=20146282&MevzuatTur=3&MevzuatTertip=5>
- <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2709&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3096&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=>
- <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3359&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=>
- <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3465&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=>
- <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3996&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=>

<https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4046&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=>  
<https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6&MevzuatTur=0&MevzuatTertip=1>  
<https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6428&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>  
<https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=657&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/afghanistan>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/algeria>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/argentina>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/azerbaijan>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/bangladesh>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/brazil>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/chad>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/china>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/colombia>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/ghana>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/guatemala>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/honduras>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/india>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/iran-islamic-rep>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/iraq>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/jamaica>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/jordan>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/mexico>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/nigeria>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/pakistan>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/peru>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/russian-federation>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/somalia>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/syrian-arab-republic>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/uganda>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/uzbekistan>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/west-bank-and-gaza>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/yemen-rep>  
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/zambia>  
<https://sbu.saglik.gov.tr/Ekutuphane/Yayin/453>

<https://sgb.saglik.gov.tr/Eklenti/39387/0/2021planbutcesunumupdf.pdf>

<https://www.infrappworld.com/>

<https://www.infrappworld.com/sectors/social-health>

<https://www.izmitsu.com.tr/sayfa.asp?ID=13&PID=2>

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=20377&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=20893&MevzuatTur=9&MevzuatTertip=5>

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6428&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

<https://www.oecd.org/competition/competitionissuesinpublic-privatepartnerships.htm>

[https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=daf/comp/wp2/m\(2014\)2/ann4/final&doclanguage=en](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=daf/comp/wp2/m(2014)2/ann4/final&doclanguage=en)

<https://www.pppcouncil.ca/>

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/07/20060722-2.htm>

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/05/20070508-22.htm>

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110701-9.htm>

<https://www.sbb.gov.tr/koi-gostergeleri/#prettyPhoto>

<https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Birinci-Be%C5%9FY%C4%B1l%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1963-1967%E2%80%8B.pdf>

[https://www.yalova.edu.tr/Files/UserFiles/83/AYM\\_KARARI-KAMU\\_HIZMETI.pdf](https://www.yalova.edu.tr/Files/UserFiles/83/AYM_KARARI-KAMU_HIZMETI.pdf)

[https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2215](https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2215)

[https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2436](https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2436)

[https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2609](https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2609)

[https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2884](https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2884)

Kalaycı, İ. (2018). Enerji Yatırımlarında Kamu-Özel İşbirliği (Köi) Modeli: Kuramsal Çerçeve. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 5(4), 48-61.

Kubilay, İ. S. Kamu özel işbirliği projelerinde üst hakkı: Şehir Hastanesi örneği.

- Kuzucu, O. (2019). *Türkiye’de kamu özel işbirliği yatırımlarının ekonomik büyümeye etkileri (1986-2018)* (Master's thesis, Batman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Özden, Ü. H. (2019). Bilimsel Araştırma Yöntemleri Ve Etik.
- Özer, M. A. (2016). Sağlık sektöründe yeni bir hizmet sunum modeli: kamu özel ortaklığı. *SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi*, 6(1), 9-38.
- Öztürk, R. (2019). *Türkiye’de Sağlıkta Kamu Özel İşbirliği Uygulaması: Şehir Hastaneleri Örneğinde Paranın Değer Karşılığı Analizi* (Doctoral Dissertation, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü).
- Pala, K. (2013). Sağlık alanında Kamu-Özel ortaklığı: Birleşik Krallık deneyimi. *Toplum ve Hekim*, 28(6), 432-435.
- Raman, A. V., & Björkman, J. W. (2015). Public-Private Partnerships in Healthcare. In *The Palgrave International Handbook of Healthcare Policy and Governance* (pp. 376-392). Palgrave Macmillan, London.
- Savaş, T., Keleş, R., & Göktaş, B. (2020). Kamu Özel İşbirliği Modeli Ankara Şehir Hastanesi Örneği. *Ankara Sağlık Bilimleri Dergisi*, 9(2), 22-31.
- Songur, C. & Top, M. (2018). Türkiye’de sağlık sektöründe kamu-özel işbirliği modeli: paydaş görüşlerine dayalı bir alan araştırması. *SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi*, 8(1), 159-186.
- Sözbilir, M. (2009). Nitel veri analizi. *Retrieved from <http://fenitay.files.wordpress.com/2009/02/1112-nitel-arac59ftc4b1rmada-veri-analizi.pdf> on, 17, 2014.*
- Sungur, C. (2018). Sağlık Sektörü Kamu Özel İşbirliği Projelerinde Riskler ve Risk Yönetimi. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(2), 693-716.
- Tokatlıoğlu, M., & Semih, Ş. Tr (2019). Kamu Hizmetlerinin Sunum Ve Finansmanında Kamu Özel İşbirliği Modeli: Avrupa Birliği Ve Türkiye. *Uluslararası Kamu Maliyesi Dergisi*, 4 (2), 205-235.
- Tolofari, S. (2005). New public management and education. *Policy futures in education*, 3(1), 75-89.
- Top, M., & Sungur, C. (2019). Opinions and evaluations of stakeholders in the implementation of the public-private partnership (PPP) model in integrated health campuses (city hospitals) in Turkey. *The International journal of health planning and management*, 34(1), 241-263.

- Tunç, G., & Özsera, E. (2015). Türkiye’deki kamu özel işbirliği modelinin iyileştirilmesine ait öneriler, 3. *Türkiye Deprem Mühendisliği ve Sismoloji Konferansı*, 14-16.
- Usta, S. & Bilgiç, E. (2016). Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumu: Kamu Özel Ortaklığı Modeli. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (23), 249-268.
- Uysal, Y. (2017). Yerel yönetimlerde kamu özel işbirliği (KÖİ) uygulamalarının iki yönü: avantajlar ve dezavantajlar. *Kent Akademisi*, 10(30), 169-199.
- Uysal, Y. (2018). Avrupa Birliği’nin Seçilmiş Bazı Ülkelerinde ve Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Yatırımlarının Karşılaştırmalı Analizi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(2), 158-173.
- Uysal, Y. (2020). İngiltere Kamu-Özel İşbirliği Modelinin Türkiye’deki Şehir Hastaneleri Uygulamaları Üzerine Etkileri: Politika Transferi Bağlamında Bir Analiz. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22(3), 935-960.
- Ünalın, E. (2020). Kamu Özel İşbirliği Modeli İncelemesi: Birleşik Krallık. *İzmir İktisat Dergisi*, 35(3), 457-468.
- Yılmaz, K. (2019). *Sağlık hizmetlerinde kamu özel işbirliği uygulamaları (Türkiye Örneği)* (Master's thesis, Sakarya Üniversitesi).

## ÖZGEÇMİŞ

### KİŞİSEL BİLGİLERİ

**Adı ve Soyadı** : Remziye Gül YURT

### EĞİTİM BİLGİLERİ

**Yüksek Lisans** : Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (2019-2022)

**Lisans** : Atatürk Üniversitesi - Acil Durum ve Afet Yönetimi  
Anadolu Üniversitesi - Kamu Yönetimi

### İŞ DENEYİMİ

2004-Halen : Sağlık Bakanlığı



T.C.  
OSMANİYE KORKUT ATA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
TEZ ÇALIŞMASI BENZERLİK RAPORU FORMU

FORM  
TEZLİ YL-16

**ÖĞRENCİ BİLGİLERİ**

|                             |                                                                             |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Adı ve Soyadı               | Remziye Gül YURT                                                            |
| Öğrenci Numarası            | 1822510113                                                                  |
| Ana Bilim/ Ana Sanat Dalı   | Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı                              |
| Bilim / Sanat Dalı          | Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi                                             |
| Danışman Unvanı, Adı-Soyadı | Doç. Dr. Mehmet ELA                                                         |
| Tez Başlığı (Türkçe)        | Türkiye'de Sağlık Hizmetlerinde KÖİ Modelinin Uygulanmasına Dair Bir Analiz |

**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Yukarıda başlığı belirtilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 122 sayfalık kısmına ilişkin, 11/03/2022 tarihinde Sosyal Bilimler Enstitüsü tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezin benzerlik oranı %24' tür.

**Filtreleme Tip 1 (maksimum %30) ☒**

- 1- Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç,
- 2- Kaynakça dâhil,
- 3- Alıntılar dâhil.

**Filtreleme Tip 2 (maksimum %10) ☐**

- 1- Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç,
- 2- Kaynakça hariç,
- 3- Alıntılar dâhil,
- 4- 5 Kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç.

Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Remziye Gül YURT

Danışman Onayı  
UYGUNDUR

Enstitü Onayı  
UYGUNDUR

Doç. Dr. Mehmet ELA

Adı Soyadı  
(İmzası)

**AÇIKLAMALAR**

1. Lisansüstü tezler, savunma öncesinde intihal program raporu ile birlikte Enstitüye teslim edilir.
2. İntihal raporu ile ilgili olarak etik kurallar dâhilindeki benzerlik oranları ilgili Enstitü Yönetim Kurulu tarafından belirlenir. (Enstitü Yönetim Kurulu tarafından tezin, intihal kapsamı dışında değerlendirilmesi için TURNITIN'den alınan raporda "benzerlik oranı"nın, "alıntılar hariç" en fazla %10, "alıntılar dâhil" % 30'u geçmemesi şeklinde kabul edilmiştir).

Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü  
80000 Osmaniye / TÜRKİYE

<http://sbe.osmaniye.edu.tr/>

Tel: +90 328 827 10 00/4107-4108  
E-Posta: [sbe@osmaniye.edu.tr](mailto:sbe@osmaniye.edu.tr)