

## ÖZELLEŞTİRME VE KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ İLİŞKİSİNİN KAVRAMSAL AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

DOI: <https://doi.org/10.33717/deuhfd.715836>

*Arş. Gör. Ezgi PALAS DAĞLI\**

### Öz

1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizin aşılması serbest piyasa ekonomisinin tesis edilmesi ile mümkün olmuştur. Neo-liberal reformların geliştirdiği özelleştirme uygulamaları, 2000'li yıllara gelindiğinde karşıt söylemlerin artması ile yeni bir terim yaratılması ihtiyacı ile karşılaşmış ve Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) kavramı devreye sokulmuştur. Kamu hizmetlerinin özel hukuk kişileri aracılığı ile yürütülmesine kaynak teşkil eden bu iki kavramın benzerlik ve farklılıklarının aktarılması, kavramsal açıdan yapılacak bir inceleme ile mümkün olacaktır.

### Anahtar Kelimeler

*Özelleştirme, Kamu Özel İşbirliği (KÖİ), Yeni Kamu Yönetimi, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Kamu Hizmeti*

### CONCEPTUAL EVALUATION OF THE RELATIONSHIP BETWEEN PRIVATIZATION AND PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

### Abstract

*The economic crisis in the 1970s was overcome by establishing a free market economy. Privatization practices developed by neo-liberal reforms -with the increasing opposite discourses- faced the need to create a new term in the 2000s and the concept of Public Private Partnership (PPP) was introduced. It will be possible with a conceptual analysis to convey the similarities and differences of these two concepts which form a basis for the execution of public services by private persons.*

### Keywords

*Privatization, Public Private Partnership(PPP), New Public Management, State-Owned Enterprises, Public Service*

\* Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı (e-posta: [ezgipalas@live.com](mailto:ezgipalas@live.com)) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9437-9610> (Makalenin Geliş Tarihi: 29.02.2020) (Makale Gönderilme Tarihi: 02.03.2020/ Makale Kabul Tarihi: 04.04.2020)

## GİRİŞ

Özelleştirme, devletin ekonomik etkinliklerinin azaltılması ya da tamamen ortadan kaldırılmasına yönelik yöntemler bütünü olarak ifade edilmektedir. Piyasa ekonomisinin canlandırılması işlevi ile 1980'lerde ortaya atılmış olan bu kavram ile salt kamusal mal ve hizmetler dışındaki mal ve hizmetlerin piyasada rekabetçi bir ortamda sunulması hedeflenmektedir.

Geleneksel olarak kamu tarafından sağlanan alt yapı yatırım ve hizmetlerinin özel sektör tarafından sunulması yöntemi olarak geliştirilen Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) kavramı, özel sektörün kamu hizmetlerini zamanında ve yeterli sunmak için sermaye ve yeteneklerini beraberinde getirdiği, kamu sektörünün ise kamu hizmetlerinin kamu yararı çerçevesinde sunulması hususunda sorumluluğunu sürdürdüğü bir süreci ifade etmektedir. Uzun süreli bir işbirliği ilişkisine dayanan KÖİ, uygulama sözleşmeleri ile hayata geçirilen, risk ve sorumlulukların paylaşıldığı bir model olarak tanımlanmaktadır.

Özelleştirme ve KÖİ kavramları, özel hukuk kişilerinin kamu mal ve hizmetlerinin yürütülmesi sürecine katılması yöntemleri olarak ifade edildiğinden benzer mahiyetlerde görülmektedir. Tarihsel süreçte serbest piyasa ekonomisinin en önemli güdüleyicilerinden biri olarak görülen özelleştirme kavramı, 2000'li yıllara gelindiğinde karşıt söylemlerin artması ile yeni bir terim yaratılması ihtiyacı ile karşılaşmış ve KÖİ kavramı devreye sokulmuştur. Özelleştirme karşıtlarının desteğini kazanmak isteyen devletler bakımından etkili bir politika reformu seçeneği olarak uygulanan KÖİ projeleri, özelleştirme kavramı gibi büyümlü bir terim olarak görülmüş ve pek çok ülkede hızla yaygınlaşmıştır.

Doktrinde KÖİ'nin özelleştirme karşıtları bakımından geliştirilmiş bir terim olduğuna vurgu yapılmakta ve hükümetlerin politik bir tercih olarak ilgili terimi geliştirdiği ifade edilmektedir. Örtülü ya da açık bir şekilde özelleştirme yöntemleri kapsamında incelenen KÖİ, özelleştirme politikalarının parçası haline gelerek gelişim göstermiş ve özelleştirmenin yeni bir uzantısı olarak nitelendirilmiştir. Buna karşın, kamu hizmetinin asli yürütücüsü olma sorumluluğunun ve kamu hizmetlerinin yürütüleceği tesis mülkiyetlerinin devredilmediği KÖİ projelerinde, özelleştirme ile benzer bir uygulama alanından bahsedilmemektedir.

Özelleştirme ve KÖİ kavramları arasındaki ilişkinin irdelendiği bu çalışmada, kavramsal bir karşılaştırma yapılacak olup, özelleştirme uygulamaları ve KÖİ projelerine ilişkin ayrıntılı bir incelemeye başvurulmaya-

caktır. Her iki terimin de farklı disiplinlerce çeşitli şekillerde tanımlanmış olmalarının verdiği kavram karmaşasının aşılması bakımından ilgili terimlerin kapsamının somutlaştırılması hedefine odaklanılacaktır. Kamu altyapı ve hizmetlerinin özel hukuk kişilerine gördürülme yöntemleri arasında olmaları dolayısı ile benzer kurumlar olarak ele alınan bu kavramların, hangi unsurlar bakımından birbirlerinden ayrıldıkları, bu çalışmanın temel araştırma sorusu olarak yanıtlanmaya çalışılacaktır.

## I. ÖZELLEŞTİRMENİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Özelleştirme, kamu mal ve hizmetlerinin özel sektöre devri olarak tanımlanmaktadır<sup>1</sup>. Kamu mallarının mülkiyetinin veya yönetiminin özel sektöre devrinin yanı sıra, kamu hizmetlerinin yürütülmesi sürecine özel sektör ortağının dâhil edilmesi yöntemleri olarak da ifade edilen özelleştirme kavramı, kamu ve özel sektör rollerinin değiştirilmesi için geliştirilen alternatif yöntemler olarak açıklanmaktadır<sup>2</sup>. Söz konusu yöntemler; kamu programlarının durdurulması ya da bunlara ara verilmesi ile belirli sorumlulukların idarenin üzerinden çekilmesi, kamu mal ve hizmetlerinin ve kamu teşebbüslerinin özel sektöre devri, kamu hizmetlerinin özel hukuk kişileri aracılığı ile yürütülmesi ile finanse edilmesi ve kamusal tekel niteliği taşıyan hizmetlere özel hukuk kişilerinin katılması olarak ifade edilmektedir<sup>3</sup>.

Piyasa aktörlerinin işlevsel hale getirilmesi ve devletin ekonomik faaliyetlerinin sınırlanması olarak açıklayabileceğimiz özelleştirme kavramı, 1929 ekonomik krizi<sup>4</sup> ile birlikte baş gösteren, “Keynesyen İktisat Teorisi” kapsamında önerilen ve devletin müdahaleci yapısı olarak açıklanan uygulamaların sorgulanmaya başlanması ile ortaya çıkmıştır. 1929’dan itibaren uygulanan devletçi model; bütçe açıkları, yüksek enflasyon, işsizlik gibi sorunları doğurmuş ve müdahaleci devlet anlayışı modeli tartışılmaya baş-

<sup>1</sup> Hanke, S. A.: “Privatization: Theory, Evidence, and Implementation”, Proceedings of the Academy of Political Science, Vol. 35(4), s. 101.

<sup>2</sup> Kay, J. A./Thompson, D. J.: “Privatisation: A Policy in Search of a Rationale”, The Economic Journal, Vol. 96(381), March 1986, s. 18.

<sup>3</sup> Starr, Paul: “The Limits of Privatization”, Academy of Political Science, Vol. 36(3), 1987, s. 125, (Limits).

<sup>4</sup> Kara Perşembe- Büyük Bunalım olarak adlandırılan bu kriz, Kuzey Amerika ve Avrupa ülkeleri başta olmak üzere pek çok ülkeyi etkisi altına alan, temelinde tarım ve sanayi üretiminin azalması ve borsanın çöküşü sebeplerinin gösterildiği ekonomik çöküştür. Ayrıntılı bilgi için bkz. Selwyn, Parker, Çev. Burcu Çekmece: Büyük Çöküş (1929 Krizinin ve Dünyanın Ekonomik Buhrana Sürüklenişinin Öyküsü), Arkadaş Yayıncılık, 2009.

lanmıştır. 1929 ekonomik bunalımının bir çözüm yöntemi olarak oluşturulmuş KİT'ler, zaman içerisinde 1970 ekonomik krizine sebep olan kurumlar haline dönüşmüşlerdir<sup>5</sup>.

Thatcher ve Reagan hükümetlerinin adımlarını attığı serbest piyasa modeli uygulamaları, devletin müdahaleci yapısını ortadan kaldırmış ve özelleştirme kavramının yaygınlaşması sonucunu doğurmuştur<sup>6</sup>. 1970'lerde yaşanan ekonomik bunalımın etkileri ile yaratılan serbest piyasa ekonomisi, Türk Hukuku'nda 1980 yılında yürürlüğe giren ve 24 Ocak kararları olarak ifade edilen bir düzenleme ile somutlaşmıştır. İlgili kararlarda, ekonominin daha etkin hale getirilmesi için engellemeler kaldırılacak, kamunun ekonomi üzerindeki belirleyici rolü daraltılacak ve özel kesim aktif rol üstlenecektir. Serbest piyasa ekonomisine geçiş olarak değerlendirilebilecek bu adım ile KİT'lerin özel sektöre devri gündeme taşınmıştır<sup>7</sup>.

Özelleştirmenin temel amacı piyasa güçlerinin ekonomiye yön vermesi olarak ifade edilmekte ise de; verimlilik ve üretkenliğin artması, mal ve hizmetlere ilişkin nitelik ve niceliğin yükseltilmesi, mevcut sermaye yatırımlarının ekonomideki getirilerinin artırılması, yabancı sermaye girişi ile uluslararası ekonomik bağların güçlenmesi, sermayenin tabana yayılmasının sağlanması ve teşebbüslere sağlanan Hazine desteğinin en aza indirilmesi veya sonlanması gibi amaçları da içerisinde barındırdığı belirtilmektedir<sup>8</sup>. Bununla birlikte, özelleştirmenin yalnızca devlete kaynak sağlamak değil, aynı zamanda iş gücü piyasasını geliştirmek ve sermaye mülkiyetinin geniş

<sup>5</sup> “1970’li yılların ortalarında dünyada baş gösteren stagflasyon ile birlikte, uygulanan ekonomi politikaları ve bunların dayandığı teorik temeller hakkında ciddi tereddütlerin doğduğu ve 1929’da başlayan gelişmelerin tam tersi bir hareketin ortaya çıktığı görülmektedir. Verimli ve etkin çalışmayan, doğal monopol olmanın avantajlarını verimsiz bir yapılanma için gerekçe sayan, politik etkilenmeye açık bulunan ve en önemlisi de kamu açıklarının en temel sebebi olarak kabul edilen kamu teşebbüsleri, bunalımın suçlusu olarak görülmüştür.” **Sarısu**, Ayhan: Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme, ASOMEDYA, Kasım 2003, <https://www.aso.org.tr/kurumsal/media/kaynak/TUR/asomedyakasim2003/dosyakasim2003.html>, 25.01.2020, (Özelleştirme); **Yıldız**, Şükrü: “Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları ve Özelleştirmeye Hakim İlkelerden Biri Olarak Rekabetin Korunması”, Atatürk Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. V, S. 1-4, Y. 2001, s. 558.

<sup>6</sup> **Stiglitz**, Joseph E: Foreword in Privatization: Successes and Failures, ed. Gérard Roland, Columbia University Press, 2008, s. ix.

<sup>7</sup> **Aktan**, Coşkun Can: Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine: Özelleştirme, Takav Matbaası, Ankara 1993, s. 185, (Özelleştirme).

<sup>8</sup> **Tan**, Turgut: Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, 2. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2015, s. 387, (Ekonomik Kamu).

halk kesimlerine dağılmasına hizmet etmek gibi amaçlara da yöneldiği ifade edilmektedir<sup>9</sup>.

Özelleştirme, piyasa mekanizmalarının gelişiminde popüler bir kavram olarak ortaya atılmış ve multidisipliner bir niteliğe sahip olduğu için ilgili bilim dallarının kendine has özellikleri ile açıklanmıştır. Özelleştirme kavramının farklı kapsamlarda ele alınması doktrinde bir kavram karmaşası yaşanmasına sebebiyet vermiştir. Söz konusu durumu aşmak üzere, kavramı daha ayrıntılı incelememize yarayacak iki yaklaşımın varlığından söz etmekte fayda bulunmaktadır<sup>10</sup>. Özelleştirme kavramını dar ve geniş anlamda ele alan bu yaklaşımlar ile kavramın içeriğine dâhil olan aktörler belirlenmekte ve hukuki sınırlar çizilmektedir<sup>11</sup>. Söz konusu yaklaşımlar, devletlerin politik tercihleri doğrultusunda belirlenen ve özelleştirme amaçları ile uyumlu olması gereken bir çerçeveyi ifade etmektedir<sup>12</sup>.

Dar anlamda özelleştirme, kamu iktisadi teşebbüslerinin tamamının ya da bir bölümünün özel kişilere devri olarak ifade edilirken<sup>13</sup>; geniş anlamda

<sup>9</sup> **Erol**, Cengiz: “KİT’lerin Özelleştirme Sorunları ve Özelleştirmeye Sistemik Bir Yaklaşım Önerisi”, Kamu Sektöründe Devletin Rolü; KİT’ler: Değerlendirme, Öneriler ve Özelleştirme, 93. Sanayi Kongresi Bildiriler Kitabı, C. 3, Ankara 1993, s. 10.

<sup>10</sup> Özelleştirme kavramının incelendiği pek çok çalışmada, dar ve geniş anlamda özelleştirme terimlerinin kullanılmadığı ancak aynı kapsamı ifade eden sınıflandırmaların yapıldığı görülmektedir. Örneğin **Gülan**, özelleştirme kavramını malların, hizmetlerin ve teşebbüslerin özelleştirilmesi perspektifinden tanımlamıştır. **Gülan**, Aydın: “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi”, İÜHFD, C. 56, S. 1-4, s. 100-101.

<sup>11</sup> **Ramamurti**, Ravi: “A Multilevel Model of Privatization in Emerging Economies”, The Academy of Management Review, Vol. 25(3), 2000, s. 526.

<sup>12</sup> Özelleştirmenin farklı yaklaşımlarda ele alınması, özelleştirme kavramının çok değişik şekillerde yürütülen bir süreç olduğunu göstermektedir. **Doh**, Jonathan P.: “Entrepreneurial Privatization Strategies: Order of Entry and Local Partner Collaboration as Sources of Competitive Advantage”, The Academy of Management Review, Vol. 25(3), 2000, s. 551.

<sup>13</sup> **Ricupero**, Rubens: “Privatization, the State and International Institutions”, Journal of International Affairs, Vol. 50(2), 1997, s. 409; **Ramamurti**, s. 526; **Zahra**, Shaker A./ **Ireland**, R. Duane/**Gutierrez**, Isabel/**Hitt**, Michael A.: “Privatization and Entrepreneurial Transformation: Emerging Issues and a Future Research Agenda”, Academy of Management Review, Vol. 25(3), 2000, s. 511; **Tan**, Ekonomik Kamu, s. 384; **Sancakdar**, Oğuz: “Özelleştirmenin Kamu Hukuku-Özel Hukuk Ayırımına Etkileri ve Bu Bağlamda Güncel Özelleştirme Tartışmalarındaki Başlıca Görüşler”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt: 8, Sayı: 1, 2006, s.241; **Uz**, Abdullah: “Kamu-Özel Ortaklığı/Public-Private Partnership (PPP) (Kavram ve Hukuksal Çerçeve)”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XI, S. 1-2, Y. 2007, s. 1168, (Kamu-Özel Ortaklığı); **Aktan**, Coşkun, Can: “Kamu Ekonomisinin Rolü ve Fonksiyonlarının Piyasa Ekonomisine Devredilmesi: Özelleştirme”, Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi C. 2, S. 1, 2010, s. 102, (Kamu Ekonomisinin).

özelleştirme, kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerine yaptırılması, tekel-lerin kaldırılması, hizmet finansmanının yararlanan kesimden harç veya fiyat olarak tahsil edilmesi, piyasa mekanizmasının işlevinin arttırılması ve ekonomik hayat üzerindeki kamusal baskıların azaltılması hatta kaldırılması olarak açıklanmaktadır<sup>14</sup>.

Geniş anlamda özelleştirme kavramında serbestleşme hareketinin meşru zemini oluşturulmakta ve devletin üretici misyonundan denetleyici misyona geçmesi hedeflenmektedir. Özelleştirmenin bu tanımı, kavramın ekonomik, hukuki, sosyal ve politik anlamlarını içerisinde barındırmaktadır<sup>15</sup>. Devletin sahip olduğu teşebbüslerin mülkiyetleri dışında, yönetim ve denetim unsurlarının da kısmen ya da tamamen özel kesime devredildiğini açıklayan geniş anlamda özelleştirme<sup>16</sup>, kamu hizmetlerinin özel hukuk kişileri tarafından yürütülmesine ilişkin her türlü uygulamayı içerisinde barındırmaktadır<sup>17</sup>. Geniş anlamda özelleştirme tanımının, özelleştirme uygulamaları bakımından gerçek kapsamı ifade ettiği ileri sürülmektedir<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> **Tan**, Turgut: “KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Sorunlar”, Amme İdaresi Dergisi, C.25, S.1, Mart 1992, s. 27-28 (KİT); Bir diğer ifade ile “*KİT hisselerinin özel kesime devri yanında yönetimin veya işletmenin özel kişilere devri, kamu hizmetlerinin özel kesime gördürülmesi, altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde kamu özel işbirliği gibi farklı uygulamalar*” geniş anlamda özelleştirme kavramının içerisinde değerlendirilmektedir. **Tan**, Ekonomik Kamu, s. 384; **Falay**, Nihat: Özelleştirme Yöntemleri ve Sorunlar, Özelleştirme Tartışmaları, Bağlam Yayıncılık, 1994, s. 21; **Yasin**, Melikşah: Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Rejimi, Yenilenmiş 2. Baskı, Beta Yayıncılık, 2007, s. 2.

<sup>15</sup> **Keşli**, Ahmet T.: Kamu Özel Sektör İşbirliği Projelerinin (PPP) Hukuki Rejimi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Hukuk Anabilim Dalı Özel Hukuk Bilim Dalı Doktora Tezi, İstanbul 2009, s. 11.

<sup>16</sup> **Ruhi**, M. Emin: “Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuksal Boyutu”, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 9, S. 3-4, 2005, s. 236; En geniş anlamda özelleştirme, mülkiyet devri, yetki verme ve faaliyet devri olarak açıklanmaktadır. **Çetinkaya**, Özhan: Türkiye’de Özelleştirmenin Anlamı ve Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, S. 49, 2006, s. 127.

<sup>17</sup> Örneğin gemi kaptanına evlendirme yetkisi verilmesi geniş anlamda özelleştirme kapsamında değerlendirilmektedir. **Hausbrichs** Willy, Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Wiesbaden 1978, sh.9 vd; von Loesch Achim, Privatisierung öffentlicher Unternehmen, 2. b., Baden-Baden, 1987, sh. 13 vd.’dan aktaran **Sancakdar**, s. 241.

<sup>18</sup> **Aktan**, Özelleştirme, s. 70; **TOBB**, Özelleştirme Özel İhtisas Komisyonları Raporu, Ankara 1993, s. 9-10; “*Mallarla beraber hizmetlerin de özel kişi ve kuruluşlarca üretilmesi ise özelleştirmenin geniş olarak anlaşıldığını ortaya koyar. Özelleştirmeyi genelde devlet işletmelerinin satışı olarak değerlendiren toplum ve topluma bu düşüncüyü yük-*

Özelleştirmenin kavramsal çerçevesinin oluşturulması için özelleştirme yöntemlerinin açıklanması gerekmektedir. Zira doktrindeki özelleştirme tanımları, özelleştirme yöntemleri ölçütünde yapılmaktadır.

Özelleştirme yöntemleri, özelleştirme konusu kuruluşun ya da kamusal bir mal ya da hizmetin hangi yöntemler ile özel hukuk kişisine devredileceği sorusuna yanıt bulmaktadır. Ülkelerin siyasi tercihleri ve özelleştirme konusu kuruluş ya da kamusal faaliyet konusunun niteliğine göre yapılan bu belirleme, özelleştirme ile varılmak istenen hedefe en uygun yöntemin yürütülmesini gerektirmektedir. Bununla birlikte, ülkelerin uluslararası borç seviyeleri, ekonomik ve kurumsal kalkınma düzeyleri ve teşebbüslere özgü özelliklerin de bu belirlemede rol oynadığı ifade edilmektedir<sup>19</sup>. İdarelerin, özelleştirme programının yürütülmesi sürecinde, özelleştirme amacı ile uyumlu kesin hedefler ortaya koyması, özelleştirme yönteminin belirlenmesi aşamasında doğru karar verilmesine katkı sağlamaktadır. Özelleştirme yöntemlerinin amaca uygun belirlenmemesi, özelleştirme uygulamasının başarısız olmasına neden olmaktadır.

Özelleştirme yöntemlerinin açıklanmasında dar ve geniş perspektiften yapılan tanımlamalardan yola çıkılmaktadır. Dar anlamda özelleştirme yöntemleri kapsamında satış yöntemi bulunmaktadır. Bu yöntem ile varlıkların ve hisse senetlerinin mülkiyetleri devrolmaktadır. Varlık satışı, kuruluşların aktiflerindeki mal, hizmet ve üretim birimlerini kapsamaktadır. Özellikle tamamlanmamış tesis ve varlıklara ilişkin uygulanan satış yöntemi, üretimin başlatılması koşulu ile gerçekleşmekte ve ilgili varlıkların işlevsel hale getirilmesi hedeflenmektedir. Kurumların aktiflerindeki ihraç fazlası malları bu yöntem ile özelleştirmesi, gerçek değerlerine yakın bir bedel karşılığında yapıldığı için olumlu bir yöntem olarak değerlendirilmekte ancak özelleştirme uygulamalarının sosyal amacı olarak belirtilen sermayenin tabana yayılması hedefinden uzaklaştığı da belirtilmektedir<sup>20</sup>. Varlık satışının yanı

*yan görüşler özelleştirmeyi tam anlamamış görüşlerdir. Özelleştirme toplumun her ihtiyacını devlet denilen örgütten beklememesi gerektiği düşüncesini içine alan bir kavramdır. Toplumda yaşayan her fert toplum halinde yaşamanın gereklerini yerine getirerek kut kaynakları etkin ve verimli kullanarak toplumsal yaşamı daha ucuz hale getirmek anlayışına sahip olduğunda özelleştirme kavramı gerçek anlamına ulaşmış olacaktır.” Çetinkaya, s. 127; Aksi yönde için bkz. Starr, Limits, s. 125-126.*

<sup>19</sup> **Bennett, John/Estrin, Saul/Urga, Gfkarahaniiovanni:** “Methods of privatization and economic growth in transition economies”, *Economics of Transition*, Vol. 15(4), 2007, s. 662.

<sup>20</sup> **Barlas, Emin:** Türkiye’de Kamu Malvarlığı: Özelleştirme Politikaları ve Sorunları, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Doktora Tezi, Bursa 2002, s. 124.

sıra hisse senedi arzı yöntemi de dar anlamda özelleştirme yöntemi kapsamındadır. Halka arz, gerçek ve/veya tüzelkişilere blok satış, gecikmeli halka arzı içeren blok satış, çalışanlara satış, borsada normal ve/veya özel emir ile satış, menkul kıymetler yatırım fonları ve/veya menkul kıymetler yatırım ortaklarına satış veya bunların birlikte uygulanması olarak düzenlenen bu yöntemler, kuruluşun hisse senedi bedelleri belirlendikten sonra satış ilanı ile başlamaktadır.

Devletin ekonomik hayata müdahalesinin sınırlanmasına yönelik her türlü yöntem geniş anlamda özelleştirme yöntemleri arasında değerlendirilmektedir. Piyasaya işlevsellik kazandıracak ve devletin ekonomik hayat üzerindeki etkisini sınırlayacak ve hatta ortadan kaldıracak her türlü faaliyet özelleştirme yöntemi olarak kabul edilmektedir. Bu kapsamda, kamu mal ve hizmetlerinin özel hukuk kişilerince yürütülmesi amacıyla başvuru her türlü sözleşme yöntemi bulunmaktadır<sup>21</sup>. İmtiyaz sözleşmeleri, yap-işlet-devret sözleşmeleri, yap-kirala-devret gibi kamu mal ve hizmet sunumunda özel hukuk kişileri ile akdedilen uygulama sözleşmeleri geniş anlamda özelleştirme kavramı içerisinde değerlendirilmektedir. Bununla birlikte; yasal ve kurumsal serbestleşme, satış, finansal kiralama, işletme hakkının verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi, gelir ortaklığı modeli, kupon, fiyatlandırma, sübvansiyonlar, ortak girişimler, yönetim devri ve finansman sözleşmeleri geniş anlamda özelleştirme yöntemleri arasında yer almaktadır<sup>22</sup>.

Türk Hukuku'nda özelleştirme uygulamaları konusundaki çerçeve düzenleme 4046 s. Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun olarak kabul edilmektedir. Söz konusu düzenlemede, özelleştirme uygulamalarına ilişkin geniş bir hareket serbestisi tanınmış ve özelleştirmenin dar ve geniş anlamlarını içeren yöntemler kabul etmiştir. İlgili Kanun md.18/A'ya göre, özelleştirme programına alınan kuruluşların birlikte ya da tek başlarına belirtilen yöntemler kapsamında özelleştirilebileceği düzenlenmiştir. Bu yöntemler: satış, kiralama, işletme hakkının verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi, gelir ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar olarak sayılmış ve tahdidi bir düzenleme yapılmamıştır. Bu kapsamda; yasal ve kurumsal serbestleşme, fiyatlama, kupon, sübvansiyonlar, idarenin sözleşme akdetmesi, ortak girişim, yönetim devri ve gönüllü organizasyonlar

<sup>21</sup> **Karahanoğulları**, Onur: "Özelleştirme İşlemlerinin Yargısal Denetimi", AÜHFHD, C. 45, S. 1-4, 1996, s. 315, (Özelleştirme); **Atiyas, İzak/Oder**, Burak: Türkiye'de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi, TEPAV, 2008, s. 16.

<sup>22</sup> **Aktan**, Kamu Ekonomisinin, s. 103-115.



gibi özelleştirme hedefleri ile uyumlu birçok uygulama özelleştirme benzeri yöntemler arasında belirtilmektedir<sup>23</sup>.

## II. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Kamu mal ve hizmetleri, kamu ve özel sektörlerin farklı derecelerde yer aldığı çeşitli yöntemlerle sunulabilmektedir. Söz konusu faaliyetlerde idarenin mutlaka üretici konumunda olması gerekmediğinden, özel hukuk kişilerinin değişik biçimlerde bu sürece katılmasına izin verilmektedir<sup>24</sup>.

Kamu mal ve hizmetlerinin özel hukuk kişileri tarafından yürütüldüğü klasik yöntemlere alternatif bir terim olarak geliştirilen Kamu Özel İşbirliği<sup>25</sup> (KÖİ) kavramı, idarenin taraf olduğu uygulama sözleşmelerini içine alan üst bir çerçeveyi ifade etmektedir<sup>26</sup>.

İdarenin sorumluluk alanına giren hizmetlerin bir kısmının, ortak hedefleri ortaya koyan belirgin anlaşmalar yapmak koşulu ile özel sektör tarafından yerine getirildiği düzenlemeler şeklinde tanımlanan KÖİ, kamu ile özel sektör paydaşları<sup>27</sup> arasında imzalanan geniş proje anlaşmaları şeklinde somutlaşmaktadır<sup>28</sup>. Sözleşmenin tarafı olan özel hukuk kişisi, projenin

<sup>23</sup> Aktan, Kamu Ekonomisinin, s. 103.

<sup>24</sup> Musgrave, R. A: The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy, McGraw-Hill, United States 1959, s. 44.

<sup>25</sup> KÖİ kavramının tanımlanmasına başlamadan önce KÖİ için öngörülmüş olan bir takım alternatif isimlerin varlığından bahsetmek gerekmektedir. Altyapıya Özel Katılım (PPI- Private Participation in Infrastructure), Özel Sektör Katılımı (PSP- Private Sector Participation), Özel Finansman Girişimi (PFI- Private Finance Initiative), Özel Finanse Edilen Projeler (PFP- Privetly Financed Project), P3 gibi birçok isim KÖİ için kullanılmaktadır. Yescombe E. R.: **Public-Private Partnerships**, Elsvier, 2007, s. 4.

<sup>26</sup> Shaoul Jean: Using the Private Sector to Finance Capital Expenditure: The Financial Realities in Policy, Management and Finance of Public Private Partnership, Blacwell Publishing, Oxford, 2009, s. 27.

<sup>27</sup> Kamu sektörü, belediye, il/ilçe, ülke veya eyalet; özel sektör ise Kâr amacı güden veya gütmeyen herhangi bir kuruluş olabilir. Ziegler, John: "The Dangers of Municipal Concession Contracts: A New Vehicle to Improve Accountability and Transparency", Public Contract Law Journal, Vol. 40(2), s. 574.

<sup>28</sup> Grimsey, D./Lewis, M. K.: "Evaluating The Risks of Public Private Partnerships for Infrastructure Projects", International Journal of Project Management, Vol. 20(2), 2002, (Risks), s. 108; Hodge, G./Greve, C.: "Public-Private Partnerships: An International Performance Review", Public Administration Review, Vol. 67(3), 2007, s. 546; Yescombe, s. 3; Klijn, Erik Hans/ Koppenjan, Joop: "The impact of contract characteristics on the performance of public-private partnerships (PPPs)", Public Money& Management, September 2016, s. 455.

yapımı, işletimi ve bakımı yükümlülüğü altında bulunmakta<sup>29</sup> ve fonlamanın bir kısmı ya da tamamı da yüklenici tarafından karşılanmaktadır<sup>30</sup>.

Gelişmiş ülkelerde temel olarak riskin paylaştırılması ihtiyacı için kullanılan KÖİ, gelişmekte olan ülkelerde kamu fonu eksikliğine duyulan ihtiyaç için uygulanmaktadır. Bununla birlikte, modern teknolojiye ve etkin yönetim becerilerine olan ihtiyaçlarında gelişmekte olan ülkeler bakımından kabul edildiği ifade edilmektedir<sup>31</sup>.

KÖİ kavramı konusunda evrensel bir tanımlama bulunmamaktadır<sup>32</sup>. Ancak kavramın açıklanmasında, kavrama ayırt edici nitelik kazandıran hususların belirtildiği gözlemlenmiştir. KÖİ, kamu mal ve hizmetlerinin tasarım, finansman, yapım, işletim ve bakım unsurlarının özel sektör tarafından karşılandığı<sup>33</sup> ve risklerin, maliyetlerin ve kaynakların paylaşıldığı bir süreci ifade etmektedir<sup>34</sup>. Özellikle altyapı<sup>35</sup> yatırımların için yapılandırılmış bu kavram, kamu ve özel sektör arasında imzalanan uzun süreli bir sözleşme ilişkisinin varlığı ile hayat bulmaktadır<sup>36</sup>. Kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerine gördürülme yöntemlerini içerisinde barındıran şemsiye bir kavram

<sup>29</sup> **Arrowsmith**, Sue: “Public Private Partnerships and the European Procurement Rules: EU Policies in Conflict?”, *Common Market Law Review*, Vol. 37, s. 709.

<sup>30</sup> **Andersen**, Henrik/**Cao**, Fuguo/**Tvarnø**, Christina D./**Wang**, Ping, ed. Christina D. Tvarnø, *Public Private Partnership: An International Analysis From A Legal And Economic Perspective*, Asialink. Europeaid, 2010, s. 23.

<sup>31</sup> **The Council of the Association of Chartered Certified Accountants**, *Taking Stock of PPP and PFI Around the World*, 2012, s. 7.

<sup>32</sup> **IMF**: *Public Private Partnerships, Government Guarantees and Fiscal Risk*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington DC, 2006, s. 4.

<sup>33</sup> **Webb** Richard/**Pulle**, Bernard: *Public Private Partnerships: An Introduction*, Economics, Commerce and Industrial Relations Group, Research Paper No. 1 2002–03, 2002, s. 2; **Yescombe**, s. 3; **European Commission**: *Guidelines for Successful Public – Private Partnerships*, 2003, s. 17, (Successful).

<sup>34</sup> **Van Ham**, H./**Koppenjan** J.: “Building Public–Private Partnerships Assessing and Managing Risks in Port Development”, *Public Management Review*, Vol. 3(4), 2001, s. 598. (Risks); **European Commission**, *Successful*, s. 13.

<sup>35</sup> Kamu altyapısı, kamu mallarını veya politik açıdan himaye altında olan malları ve piyasanın kendi başına sağlayamadığı malları tedarik eden tesisler, yapılar, şebekeler, sistemler, mülkler ve fiziksel varlıklar veya bunları işleten işletmeler olarak tanımlanmaktadır. **OECD**, *Towards a Framework for the Governance of Infrastructure*, 2015, s. 2, (Infrastructure).

<sup>36</sup> **Koppenjan** J./**Enserink**, Bert: “Public–Private Partnerships in Urban Infrastructures: Reconciling Private Sector Participation and Sustainability”, *Public Administration Review*, Vol. 69(2), 2009, s. 284.

olarak nitelendirilen KÖİ<sup>37</sup>, imtiyaz, yap-işlet-devret, yap-kirala-devret gibi uygulama sözleşmelerini kapsayan bir çerçeveyi ifade etmektedir<sup>38</sup>.

KÖİ projelerinin konusunu kamu mal ve hizmetlerinin yürütülmesi hususu oluşturmaktadır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin bir sözleşmenin KÖİ olarak nitelendirilmesi için taraflar arasında uygun bir risk paylaşımı yapılmış olması, uzun süreli bir sözleşme ilişkisinin kurulmuş olması, sorumlulukların özel hukuk kişisine devri ve finansmanın özel hukuk kişisi tarafından üstlenilmesi gibi farklı ölçütler kullanılmaktadır<sup>39</sup>.

Özel hukuk kişisinin tasarımı, finansman, yapımı, işletim ve bakım sorumluluklarını bir sözleşme ilişkisi çerçevesinde yürütme taahhüdünde bulunduğu bir süreci ifade eden KÖİ projelerinde, sözleşme süresinin uzun olması hususu projelerin odak noktasını oluşturmaktadır<sup>40</sup>. Uzun süreli sözleşme ilişkisi, özel hukuk kişisinin finansmanı geri kazanma imkanı bulması ve idarenin mali yeterliliğe ulaşması bakımından büyük bir önem arz etmektedir<sup>41</sup>. Bunun yanı sıra yeni teknolojik gelişmelerin proje sürecine uyarlanması<sup>42</sup> ve bilgi ve uzmanlık alanlarında yeni yatırımların yapılmasına imkan tanınması<sup>43</sup> bakımından da uzun süreli ilişkilerin KÖİ projeleri için olmazsa olmaz bir nitelik taşıdığı ifade edilebilir.

<sup>37</sup> **Kitsos**, John: "Construction Investments Public Works Through PPPs", EPPL, Citation 3, 2014, s. 203; **Evren**, Çınar Can: Kamu Özel İşbirlikleri: Kamu Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişilerine Sözleşme Yolu ile Gördürülmesinin Hukuki Rejimi, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2016, s. 32; Akademik literatürde olduğu gibi politik uygulamalarda da KÖİ kavramının şemsiye bir kavram olarak kabul edildiği ifade edilmektedir. **Mörth**, Ukrika: "Public and Private Partnerships as Dilemmas between Efficiency and Democratic Accountability: The Case of Galileo", Journal of European Integration, Vol. 29, 2007, s. 604.

<sup>38</sup> **Ziegler**, s. 574.

<sup>39</sup> Avrupa Birliği'nin KÖİ ile ilgili hazırladığı Yeşil Kitap'ta, "*bir alt yapının veya sağlanacak hizmetin finansmanı, inşaatını, tadilatını yönetimini veya bakım veya onarımını sağlamak amacıyla kamu otoriteleriyle iş dünyası arasında işbirliği kurulmasına ilişkin yöntem*" olarak belirtilmiş ve ayırt edici unsurlar işaret edilmiştir. **Green Paper on Public Private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concession**, Brüksel, 30.04.2004, COM (2004), 327, Paragraph 1.

**EPEC: A Guide to Guidance Sourcebook for PPPs**, Version 2.0, 2011, s. 1.

<sup>40</sup> Teknolojinin hızla değiştiği alanlarda yaşanabilecek sorunlar bakımından uzun süreli sözleşme ilişkisinin işlevsel olmayacağı ifade edilmektedir. **HM Treasury: Value for Money Assesment Guidance**, 2006, s. 7.

<sup>41</sup> **Bovis**, Christopher: **EU Public Procurement Law**, Second Edition, Edward Elgar, 2012, s. 432.

<sup>42</sup> **Klijn/Koppenjan**, s. 455

<sup>43</sup> **Habets**, Joël: **Incomplete Contracts and Public-Private-Partnerships: A Case Study of the Dutch Infrastructure Policy**, Erasmus University Rotterdam, Master Thesis, 2010, s. 16.

KÖİ projelerindeki bir diğer ayırt edici unsur idarenin yürüttüğü hizmet alanlarının yüklenici tarafından yerine getirilmesine ilişkindir<sup>44</sup>. Proje konusu kamu mal ve hizmetlerine ilişkin görevlerin, özel sektör tarafından üstlenildiği bu süreçte, idare hizmetin gözetilmesi ve denetlenmesine odaklanmaktadır. Özel hukuk kişisi, “bundling” kavramı uyarınca, tek bir sözleşme kapsamında projenin yapımı, işletimi, bakımı ve finansmanı yükümlülükleri altına girmekte ve bu şekilde proje sürecinin esas olarak sözleşmeyi akdeden özel hukuk kişisi tarafından yürütülmesine imkan tanınmaktadır<sup>45</sup>.

KÖİ uygulama sözleşmelerinin, geleneksel tedarik sözleşmelerinden ayırt edilmesinde öne çıkan en önemli unsur risk paylaşımı hususudur. Risk; zaman, maliyet ve kalite bakımından bir projenin başarılı bir şekilde yürütülmesi ve tamamlanmasını tehdit eden olay ya da durumlar şeklinde tanımlanmaktadır<sup>46</sup>. KÖİ projelerinde risk paylaşımı, riskin onu yönetebilecek en iyi tarafça üstlenilmesi anlamına gelmektedir. Bu durum, riski en iyi analiz edebilen, kontrol altında tutabilen ve riskin etkilerini en aza indirebilen tarafın riski üstlenmesi olarak açıklanmaktadır<sup>47</sup>. KÖİ projeleri pek çok farklı uygulama sözleşmesi ile yerine getirilebildiğinden risk paylaşımı konusunda standart bir model bulunmamaktadır. Hangi risklerin ne ölçüde hangi tarafça üstlenileceği, uygulama sözleşmesi ve/veya mevzuatla ortaya konulmaktadır.

Uygulama sözleşmelerinin üst çerçevesini ifade eden KÖİ'nin en eski kullanımı imtiyaz sözleşmeleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Gelişen ve değişen kamu hizmeti anlayışı ile birlikte, yap-işlet-devret, yap-kirala-devret, restore et-işlet-devret gibi çeşitli kombinasyonlarda görev ve yetkilerin paylaşıldığı yeni sözleşme modellerinin üretilmesi ile KÖİ kapsamı genişlemiştir.

Türk Hukuku'nda, KÖİ projeleri imtiyaz (Menafii Umumiyyeye Mütellik İmtiyazat Hakkında Kanun), yap-işlet-devret (3996 s. Yap-İşlet-Devret Kanunu, 3096 s. Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektirik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun ve 3465 s. Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme

<sup>44</sup> **Yescombe**, s. 3.

<sup>45</sup> **Quiggin**, John: “Forum: Public-Private Partnerships: Risk, PPPs and the Public Sector Comparator”, *Australian Accounting Review*, Vol. 14(2), July 2004, s. 58.

<sup>46</sup> **European Commission**, *Successful*, s. 50.

<sup>47</sup> **Hovy** Pauline: “Risk Allocation in Public-Private Partnerships: Maximizing Value For Money”, *International Institute for Sustainable Development (IISD) Discussion Paper*, August 2015, <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/risk-allocation-ppp-maximizing-value-for-money-discussion-paper.pdf>, 02.01.2020, s. 1.

Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun), yap-işlet (4283 s. Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun), yap-kirala-devret (6428 s. Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 351 s. Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanunu, Eğitim Öğretim Tesislerinin Kiralama Karşılığı Yapıtırılması İle Tesislerdeki Eğitim Öğretim Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmelik), işletme hakkı devri (3465 s. Kanun ve 3096 s. Kanun, 4046 s. Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun) ve restore et-işlet-devret (3653 s. Yalova Termal Kaplıcalarının İdaresi ve İşletilmesi Hakkında Kanun) sözleşmeleri kapsamında yürütülmektedir. Devletin KÖİ uygulama sözleşmeleri aracılığı ile hizmeti özel hukuk kişilerine gördürebilmesinin yolu bu hususta kanuni bir düzenlemenin varlığı ile mümkündür<sup>48</sup>. Hem KÖİ mevzuatı hem de Türk yargısının verdiği kararlar incelendiğinde, KÖİ modelinin, yapım, işletim, bakım ve finansman unsurlarının yüklenici tarafından karşılandığı ve risklerin taraflar arasında paylaşıldığı uzun süreli anlaşmalar olarak ifade edildiği görülmektedir. Örneğin Anayasa Makemesi, 6428 s. Kanun'a ilişkin yaptığı incelemede, Kanun'un genel gerekçesindeki "*Kamu özel işbirliği modeli, yatırımlar için gerekli olan harcamaları uzun döneme yayma, hizmeti kısa dönemde sunma fırsatı tanımakta; finansal risk, bakım ve onarım maliyetleri ise özel sektörde kalmaktadır*" ifadesinden yola çıkmıştır<sup>49</sup>. Anayasa Mahkemesi'nin KÖİ

<sup>48</sup> "Kamu hukukunun genel ilkeleri gereğince, kamu hizmet ve faaliyetlerinin bizâtihi idare kuruluş ve kurumları eliyle, kamusal yönetim biçimine göre yürütülmesi asıl ve olağandır. Ancak, bu hizmet ve faaliyetlerden kamu gücüne özgü olmayanlar ile özel yönetim biçimiyle gerçekleştirilmeye elverişli bulunanlar, tüm sorumluluk gene ilgili idare üzerinde kalmak kaydıyla, onun sürekli gözetimi ve denetimi altında, belli yasal usullerle özel müteşebbislere yaptırılabilir. Özel yönetim biçimiyle yürütülmeye elverişli olan kamu faaliyet ve hizmetlerinin, özel teşebbüse gördürülebilmesi ise bunun kanunlarda öngörölmüş bulunmasına bağlıdır; yürütme ve idare kendiliğinden bu yolu seçemez ve dilediği yöntemi kullanamaz." AYM, 07.05.2002, E. 2000/17, K. 2002/46.

<sup>49</sup> "Sabit yatırım giderlerinin (sözleşmeye göre yüklenicinin kullanımında olabilecek zorunlu ve ihtiyari ticaret alanları dahil) yüzde sekseni kredi kullanımı ile karşılanacak; yabancı para cinsinden kullanılan krediler (3 yılda bitirilecek bir inşaat için dört yıl süre belirlemek ve örneğin uygulama sözleşmesine üçüncü yılın sonunda sözleşmenin feshedilerek tesisin idare tarafından devralınması gibi bir 'danışıklı döviş' hükmü konulması temelinde) Hazine garantisi kapsamına alınacak ve finansal risklerin tamamı (enflasyon ve kur riski) devlet tarafından üstlenilecek ve yükleniciye hizmet satışı ve kar garantisi verilecek ise; söz konusu tesisleri Sağlık Bakanlığının kendisinin kredi kulla-

kavramını tanımladığı kararı, “KÖİ modeli, Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarının ihtiyaç duyduğu tesislerin idare ile projeyi yürütecek kişiler arasında karşılıklı hak ve yükümlülükleri içeren özel hukuk hükümlerine tabi sözleşme ile Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazlar üzerinde mülkiyet yükleniciye devredilmeksizin sadece yüklenici lehine sabit yatırım dönemi hariç otuz yılı geçmemek üzere üst hakkı tesis edilerek gerçekleştirilen, hastane binası inşası, bakımı ve işletilmesi gibi tıbbi hizmetler dışında kalan yardımcı hizmetlerin yüklenici, kamu hizmetinin bizzat kendisini oluşturan tıbbi hizmetlerin ise idarenin sorumluluğunda olduğu kamu yatırım finansmanı çeşididir. Geleneksel kamu hizmeti sunumundaki dinamizm eksikliğine çare olarak öngörülen bu model, hem çok sayıda hizmet unsurunu içermesi nedeniyle karmaşık hem de uzun süreli bir ilişki barındırmaktadır... Bu modelde yüklenici, sözleşmede belirtilen sabit yatırım dönemi hariç 30 yılı geçmemek üzere idarece belirlenen süre boyunca tesisi kiralayacak ve kiralama süresinin sonunda tesisi, her türlü borç ve taahhütten ari, bakımlı, çalışır ve kullanılabilir durumda ilgili kamu idaresine bedelsiz olarak devredecektir. Dolayısıyla gerçekleştirilecek yatırım özel sektör tarafından yapılırsa da mülkiyeti kamuya ait bir tesis söz konusudur.”<sup>50</sup> şeklinde ifade edilmiş ve KÖİ'nin bir finansman modeli olduğu sonucuna varılmıştır.

### III. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİNİN ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Özelleştirme ve KÖİ, kamu yönetimi stratejilerini geliştirmek için oluşturulmuş ve piyasa mekanizmaları olarak işlev yürüten kavramlardır. Her ikisinde de kamu mal ve hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla özel hukuk kişilerinden yararlanılmaktadır.

KÖİ, idare ve yüklenicinin ortak hedeflere ulaşmak için sorumlulukları paylaştığı uzun süreli işbirliği ilişkisini ifade etmektedir. Pek çok gelişmekte olan ülke bakımından KÖİ sermaye ihtiyacının karşılanması amacı ile geniş bir perspektifte ele alınmış ve özelleştirme türevi olarak görülmüştür. Söz konusu ülkelerde, özelleştirilen kamu hizmeti alanlarından yararlanamayan düşük gelirli kesimin yaşadığı mağduriyetlerin giderilmesi için geliştirilen

---

arak yapması ile özel sektöre kredi kullandırıp yaptırması arasında kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin “ideolojik” tercih dışında hiçbir fark kalmamakta, genel gerekçedeki “Kamu özel işbirliği modeli, yatırımlar için gerekli olan harcamaları uzun döneme yayma, hizmeti kısa dönemde sunma fırsatı tanımakta; finansal risk, bakım ve onarım maliyetleri ise özel sektörde kalmaktadır.” ifadesi boşlukta kalmaktadır.” AYM, 01.04.2015, E. 2013/50, K. 2015/58.

<sup>50</sup> AYM, 28.01.2016, E. 2014/92, K. 2016/6.

alternatif bir model olarak nitelendirilen KÖİ, ulusal öneme sahip projelere özel sektör paydaşlarının katılımını sağlayan bir fırsat olarak görülmüştür<sup>51</sup>. Gelişmiş ülkelerde ise kamu mal ve hizmetlerinin yerine getirilmesindeki etkililiğin sağlanmasında sektör ortağının teşvik edilmesi hedefi ile uygulanan KÖİ'nin, özelleştirme olarak nitelendirilip nitelendirilmeyeceği, ilgili ülkenin özelleştirme uygulamaları konusundaki tarihsel başarısı ile ilgili bir durum olarak belirtilmektedir<sup>52</sup>.

KÖİ kavramı ile özelleştirme kavramının karşılaştırılmasındaki temel ihtiyaç, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde KÖİ kavramının özelleştirme terimi yerine kullanılmasından kaynaklanmıştır. KÖİ modelinin özelleştirme kavramının bir türevidir mi yoksa özelleştirme uygulamasından bağımsız, alternatif bir yöntem olarak mı ortaya atıldığının yanıtlanması gerekmektedir.

KÖİ kavramının tanımlanması hususunda evrensel bir bakış açısının sergilenememiş olması, kavramsal çerçevenin oluşmasına engel teşkil etmekte ve kavramın başka terimlerle karıştırılması sonucunu doğurmaktadır. KÖİ kavramındaki bu karmaşa, kavramın özelleştirme ile geleneksel tedarik yöntemleri arasındaki boşluğu dolduran bir yöntem olarak geliştirildiği şeklinde yorumlanmıştır<sup>53</sup>. Pek çok yazar, KÖİ kavramının özelleştirme tartışmalarına karşı geliştirilmiş bir dil oyunu olduğuna vurgu yapmakta<sup>54</sup> ve kamu hizmetinin özel hukuk kişilerince yürütülme yöntemlerinden farklı bir mahiyete sahip olmadığını ifade etmektedir<sup>55</sup>. KÖİ kavramını özelleştirmenin

<sup>51</sup> **Jamali**, Dima: "Success and failure mechanisms in public private partnerships in developing countries: Insight from the Lebanese context". *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 17(5), 2004. s. 417.

<sup>52</sup> Örneğin kamu ve özel sektör ortaklıkları konusunda başarılı uygulamalara sahip İngiltere'de, PFI özelleştirme uygulamaları ile bağlantılı olarak açıklanmakta ve gelişim göstermekte iken, özel sektör katılımı konusunda başarılı sayılmayacak olan Avustralya'da özelleştirme kavramı çerçevesinde anılmamaktadır. **Hodge/Greve**, s. 548.

<sup>53</sup> **Grimsey**, D./**Lewis**, M. K.: "Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views", *Accounting Forum*, Vol. 29(4), 2005, s. 346, (Value for Money); **OECD**: *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, 2008, s. 16, (Risk Sharing)

<sup>54</sup> İdarelerin özelleştirme kavramı yerine kullandıkları bu terimin yaratılmasında, bir açıdan kamu yönetimi içerisindeki "moda terimlerin" zaman zaman yenilenme ihtiyacından bahsedilmekte; bir başka açıdan ise benzer politikaların daha farklı ve daha akılda kalıcı bir şekilde yaratılması gerçeği vurgulanmaktadır. **Hodge/Greve**, s. 547.

<sup>55</sup> **Linder**, S. H.: "Coming to Terms With the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings," *The American Behavioral Scientist*, S. 43/1, 1999, s. 35-51; **Savas**,

arka kapısı<sup>56</sup> olarak nitelendirilen bu görüşe göre, özelleştirme yerine kullanılan ve serbest piyasa ekonomisini canlandırma işlevi yürütmek üzere hayata geçirilen yeni bir terim yaratılmıştır<sup>57</sup>. KÖİ terimi ile bir yandan özelleştirme konusundaki siyasi tartışmalardan uzaklaşmakta, diğer yandan ise özelleştirme karşıtlarını ikna etmek üzere yeni bir yöntem geliştirilmektedir. KÖİ, hükümetlerin politik bir tercih olarak yarattıkları, “özelleştirmenin yeni bir aşaması” olarak nitelendirilmekte<sup>58</sup> ve devletlerin siyasi ve iktisadi durumlarına göre belirlediği özelleştirme yöntemleri arasında zikredilmektedir<sup>59</sup>.

KÖİ'nin özelleştirme yöntemleri arasında nitelendirilip nitelendirilme-yeceği hususunun cevaplanmasında, özelleştirme kavramının nasıl ele alındığının irdelenmesi gerekmektedir. Ülkelerin sosyal, politik ve ekonomik farklılıklarının yarattığı koşullar, özelleştirme uygulamaları kapsamında farklı yöntemlerin değerlendirilmesi ile sonuçlanmıştır. Kimi ülkelerde kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerince yürütüldüğü yöntemlerin tamamı özelleştirme olarak nitelendirilmekte iken<sup>60</sup>, kimilerinde kamuya ait varlıkların özel hukuk kişilerine devri yöntemi özelleştirme olarak belirtilmektedir. Özelleştirmenin dar ve geniş anlamlarını ifade eden bu bakış açıları, KÖİ kavramı ile yapılacak karşılaştırmanın temelini oluşturmaktadır. Bilindiği üzere, kamu hizmeti niteliğinin devam ettiği ancak özel hukuk kişilerinin kamu hizmeti sunumuna katılabildikleri özelleştirme tanımı geniş anlamı karşılamaktadır. KÖİ kavramının -bir kamu hizmeti sunma yöntemi olması

---

Emanuel S.: *Privatisation and Public Private Partnerships*, Seven Bridges, New York, 2000, s.125, (Public Private Partnership); **Grimsey/Lewis**, *Value For Money*, s. 29.

<sup>56</sup> **Harris**, Stephen: “Public Private Partnerships: Delivering Better Infrastructure Services”, Inter-American Development Bank, Working Paper, Washington, D.C, 2007, s. 5.

<sup>57</sup> **Kasapoğlu Turhan**, Mine: “Çeşitli Ülkelerdeki Kamu Özel Ortaklığı Uygulamalarının Hukuki Açıdan Değerlendirilmesi”, Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Sempozyumu, 6-7 Mayıs 2011, s. 103.

<sup>58</sup> **IMF**, s. 2.

<sup>59</sup> **Savas**, s. 125-126; Türk Hukuku'nda KÖİ özelleştirme ile aynı mahiyette nitelendirilmektedir. Özelleştirme uygulamalarını yapmak, bu alanlarda politika üretmek ve danışmanlık hizmetlerini sunmak üzere görevlendirilmiş Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yapılan bir tanımlamada KÖİ “gelecekte yapılacak yatırımların bugünden özelleştirilmesi” şeklinde ifade edilmiştir. **Özelleştirme İdaresi Başkanlığı**, 2009-2013 Stratejik Planı, 2009, s. 21.

<sup>60</sup> Örneğin Amerika'daki özelleştirme kavramı kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerince yürütülmesi yöntemlerini içine alan geniş bir kapsamı ifade etmektedir. **Savas**, E. S.: “A Taxonomy of Privatization Strategies,” *Policy Studies Journal* 18 (2),1990, s. 343, (Taxonomy).



sebebiyle- geniş anlamda özelleştirme tanımı içerisinde kabul edildiği ifade edilmektedir<sup>61</sup>. Geniş anlamda özelleştirme, devletin doğrudan kamu hizmeti üreticisi olma tercihini sözleşme yapma yolu ile özel sektöre bırakması yöntemlerinden biri olarak açıklandığından<sup>62</sup>, KÖİ'nin bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiği sonucuna varılmaktadır<sup>63</sup>.

Özelleştirme kavramının dar anlamdaki tanımında KÖİ modeli bir yöntem olarak yer almamaktadır<sup>64</sup>. Dar anlamda özelleştirme tanımında KİT'lerin bir kısmının ya da tamamının özel hukuk kişilerine devrinden bahsedilmektedir. Söz konusu yöntemde, kamu mal ve hizmetlerinin kamusal niteliği sona ermektedir<sup>65</sup>. KÖİ'de ise idarenin yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetinin bu niteliği sona ermediğinden söz konusu yöntem dar anlamda özelleştirme yöntemi olarak nitelendirilmemektedir. KÖİ projelerinde, idarenin uygulama sözleşmeleri ile çerçeve altına alınmış belirgin rolleri bulunduğu<sup>66</sup> ve devre konu kamu hizmetlerinin kamusal niteliği devam ettiğinden, devletin ilgili hizmet alanından tamamen çekilmesi sonucunu doğurmayan uygulamaların özelleştirme kavramı içerisinde değerlendirilmesi mümkün olmayacaktır<sup>67</sup>. Söz konusu tartışma, klasik kamu hizmetlerinin özelleştirme uygulamalarına konu olamaması bakımından önem arz

<sup>61</sup> **Keşli**, s. 16.

<sup>62</sup> **Starr**, Paul: "The Meaning of Privatization", Yale Law & Policy Review, Vol. 6(1), 1988, s. 16-1, (Meaning).

<sup>63</sup> Bununla birlikte, zaman içerisinde ilgili kavramın piyasa mekanizmalarının tanıtılması ya da sermaye ihtiyacı gibi sebeplerin ötesinde bir modele işaret ettiği tartışmaları yapılmaya başlanmış ve ortak hedefler çerçevesinde kamu ve özel ortakların güçlü yanlarından yararlanılan bir işbirliği ilişkisinin özelleştirmeden farklı bir amaca yöneldiği sonucuna varılmıştır. **Jamali**, s. 416.

<sup>64</sup> **Farquharson**, Edward/ **Torres** de Mästle, Clemencia/ **Yescombe** E.R./ **Encinas**, Javier: How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets, World Bank and PPIAF, 2011, s. 151.

<sup>65</sup> İdare tarafından kamu hizmeti şeklinde yürütülen faaliyet özelleştirme işlemi ile özel girişim faaliyeti olarak nitelendirilmektedir. **Atay**, Ender Ethem: İdare Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ekim 2018, s. 308

<sup>66</sup> **Güzelsarı**, Selime: "Kamu Özel Ortaklıkları Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme", Kamu Yönetimi Yapı İşleyiş Reform, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını-5, Ankara 2009, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/karasuPPP.pdf>, 10.01.2020, s. 58.

<sup>67</sup> **Karasu** Koray: "Kamu Özel Ortaklığı: Sözleşme Sisteminin Genelleşmesi", Kamu Yönetimi: Yapı-İşleyiş-Reform, ed. Barış Övgün, KAYAUM Yayınları Ankara 2009, s. 80; **Yalçın**, Fatma Ceren: "Kamu Özel İşbirliği ve Özelleştirme: Kavramsal Bir Çerçeve", İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi, Y. 13, S. 25, 2014, s. 154, (Özelleştirme).

etmektedir. Sağlık, güvenlik, adalet gibi bazı kamu hizmeti alanlarının özelleştirmeye konu olmayacağı kabul edilmekle birlikte, söz konusu hizmetlerin sözleşme aracılığı ile özel hukuk kişilerine gördürülmesinde hukuki bir engel bulunmamaktadır. Bu kapsamda, ilgili kamu hizmeti alanları bakımından uygulanan yöntemin özelleştirme olarak yorumlanmasına imkan bulunmamaktadır<sup>68</sup>.

KÖİ'nin, dar anlamda özelleştirme kavramı ile yapılan bir diğer karşılaştırması, kamu mal ve hizmetlerinin sunulmasındaki sorumluluğa ilişkindir. Dar anlamda özelleştirmede, kamu hizmeti niteliği tamamen ortadan kalktığı için hizmetin yürütülmesindeki sorumluluk özel hukuk kişisine ait olmaktadır<sup>69</sup>. Ancak, kamu mal ve hizmetlerinin etkin sunulması açısından özelleştirme sonrasında dahi devletin tamamen kayıtsız olmadığı<sup>70</sup> ve denetimin sınırlı da olsa devam ettiği ifade edilmektedir<sup>71</sup>. Öyle ki, özelleştirilen hizmetin düzgün işletilmemesi durumunda vatandaşların devletin sorumluluğuna ilişkin hukuki yollara başvurabilecekleri kabul edilmektedir<sup>72</sup>. Özelleştirilen alanlarda devletin denetim yetkisi ekonomik kolluk yetkisi kapsamında yürütülmektedir<sup>73</sup>. KÖİ projelerinde ise, sözleşme konusu kamu hizmeti özel hukuk kişilerine yürütülmekle birlikte hizmetin asli sahibi devlettir ve hizmet üzerindeki denetim ve gözetim yetkisi devam etmektedir<sup>74</sup>. Söz

<sup>68</sup> **Tan**, Turgut: "Sağlık Hizmeti İhale Yoluyla Satın Alınabilir Mi?-Kamu Hizmetinin Özelleştirilmesi Konusunda Bir Örnek Olay-", İÜHF M C. LXIX, S. L-2, 2011, s. 295-296, (Sağlık Hizmeti).

<sup>69</sup> Devlet, özelleştirilen teşebbüsler ile ilgili faaliyetlerini sona erdirmektedir. **Gerrard**, Michael B.: "Public-Private Partnerships, What are public-private partnerships", Journal of Finance & Development, IMF, September 2001, Vol. 38(3), <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/gerrard.htm>, 25.01.2020.

<sup>70</sup> **Grimsey**, D./**Lewis**, M. K.: Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance, Edward Elgar, 2004, s. 55, (Worldwide); Özelleştirilen bir kamu hizmeti alanı için hizmetin hiç yürütülmemesi ihtimalinde, özel hukuk kişisinin yanı sıra devletin de sorumluluğun doğacağı ifade edilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. **Trebilcock**, Michael J./**Iacobucci**, Edward M.: "Privatization and Accountability", Harvard Law Review, Vol. 116(5), 2003; Türk Hukuku'nda stratejik öneme sahip kuruluşların özelleştirilmesindeki imtiyazlı hisse uygulamasının temelinde, idarenin içeriden müdahale edebilmesi hususu yatmaktadır. **Yasin**, s. 43-44.

<sup>71</sup> **Ann N. Austria**, Atty. Sherry: "PPP is NOT Privatization", PPP Talk, Vol. 2(1), January-March 2013, s. 3.

<sup>72</sup> **Farquharson/ Torres de Mästle/Yescombe/Encinas, Farquharson**, s. 10.

<sup>73</sup> **Uz**, Kamu-Özel Ortaklığı, s. 1168.

<sup>74</sup> **Gerrard**, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/gerrard.htm>, 25.01.2020; **Yescombe**, s. 16; **Lakshmanan L.**: "Public-Private Partnership in Indian Infrastructure

konusu yetki, kolluk yetkisinden daha yakın bir denetim ve gözetim yetkisi olarak nitelendirilmekte ve bu durum, devletin ilgili kamu hizmetinin asli yürütücüsü olma sıfatından kaynaklanmaktadır<sup>75</sup>. Projeye ilişkin tüm kazanımların idare tarafından planlanması ve finansal yükümlülüklerle ilişkin sorumluluğun kısmen de olsa idare tarafından üstlenilmesi KÖİ projelerinin özellikleri arasında ifade edilmektedir<sup>76</sup>. İlgili projelerde, kamu hizmetlerinin yürütülmesi açısından devletin rolü devam etmekte, ancak finansman ve işletim gibi unsurlar yüklenici tarafından yerine getirilmektedir<sup>77</sup>. KÖİ uygulama sözleşmesi imzalanmış dahi olsa, hizmetin sunumuna ilişkin nihai sorumluluk idarededir<sup>78</sup> ve özel sektör yalnızca proje konusu işin daha etkin ve verimli nasıl sunulacağı hususuna odaklanmaktadır. KÖİ uygulama sözleşmesinin tarafı proje şirketinin, proje konusu mal ve hizmetin yürütülmesi hususunda kamu hizmetine egemen olan ilkeler çerçevesinde davranma yükümlülüğü bulunmaktadır<sup>79</sup>. KÖİ uygulama sözleşmelerinin konusunu, kamu mal ve hizmetlerinin özel hukuk kişilerince yürütülmesi hususu oluşturduğundan, kamu hizmetinden yararlananların, hizmetin gereği gibi yürütülmemesinden kaynaklanan zararlarında idarenin sorumlu olduğu varsayılmaktadır<sup>80</sup>. Proje konusu işin kamu hizmeti olma niteliği değişmediğinden, KÖİ uygulama sözleşmesinin hukuki rejimi<sup>81</sup> fark etmeksizin, hizmetten

Development: Issues and Options”, Reserve Bank in India Occasional Paper, Vol. 29(1), Summer 2008, s. 40.

<sup>75</sup> **Özay**, İl Han, Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, Ankara 2004, s. 250.

<sup>76</sup> Kamu sektörü, KÖİ yöntemi ile yürütülen kamu hizmetinden politik olarak sorumludur. **Yescombe**, s. 16.

<sup>77</sup> **Kerr** David: “The PFI Miracle”, Capital and Class, S. 64, 1998, s. 18.

<sup>78</sup> **Grimsey/Lewis**, Value for Money, s. 346; **Farquharson/Torres de Mästle/Yescombe/Encinas**, s. 9-10.

<sup>79</sup> **Karahanogulları**, Eksik İmtiyaz, s. 213. **Evren**, s. 465.

<sup>80</sup> “...her ne kadar davalı idarece, söz konusu yol yapım işinin alt yüklenici firmaya yaptırdığından bahisle varsa sorumluluğun alt yükleniciye ait olduğu ileri sürülmekte ise de, davalı idarenin sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağından davalı idarenin hizmet kusuru bulunduğu gerekçesiyle...” D.15.D., 23.02.2017, E. 2014/538, K. 2017/929

<sup>81</sup> Kara Avrupası hukuk sisteminin uygulandığı ülkelerde idarenin taraf olduğu sözleşmelerin hukuki rejimi bakımından bir birlik bulunmamaktadır. Fransız Hukuku’nda ilgili sözleşmelerin özel hukuk sözleşmelerinden ayrı bir hukuki rejime tabi olduğu ve doğan uyumsuzluklarda da müstakil bir yargı düzeni olan idari yargıda çözümlendiği görülmekte iken; İtalya, Almanya ve Hollanda’da kamu mal ve hizmetlerinin yürütülmesinde akdedilen sözleşmelere, özel hukuk hükümleri uygulanmaktadır. Ancak özel hukuk sözleşmesi olarak nitelendirilen ülkelerde dahi idarenin kullanabileceği pek çok kamu gücü ayrıcalığı bulunmaktadır. **Comba**, Mario E.: Principles of EU Law Relevant to the Performance of Public Contract in ed. Martin Trybus, Roberto Caranta, Gunilla

yararlananlar bakımından, ilgili kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmemesi hususunun zarara sebebiyet verdiği durumlarda müteselsil sorumluluk müessesesi gündeme gelecektir<sup>82</sup>.

Bu kapsamda, idari sözleşmelerde idareye tanınmış üstün ve ayrıcalıklı yetkilerin, özel hukuk sözleşmelerinde kolluk yetkisi olarak kullanılabilmesi<sup>83</sup>, aksi kabulün hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmayacağı sonucuna varılmıştır<sup>84</sup>.

KÖİ uygulama sözleşmeleri ile özel hukuk kişisi tarafından finanse edilen ve işletilen özerk bir hizmet alanı yaratılmaktadır. KÖİ projeleri, özelleştirmenin aksine proje konusu işin mevcut yürütülme esaslarını tamamen değiştirmemekte, ilgili mal ve hizmetin sunulması için ortaya atılan gereklilikler çerçevesinde kendisine bir yön haritası belirlemektedir. Bu durum, söz konusu işin kamusal niteliğinin devam ettiği gerçeğinden hare-

---

Edelstam, EU Public Contract Law: Public Procurement and Beyond, Bruylant, Bruxelles 2014, s. 330

<sup>82</sup> “İdarenin hizmet kusuru sebebine dayalı sorumluluğu, ikincil derecede sorumluluk olmayıp, asli bir sorumluluktur. Dolayısıyla, davacının, müteahhit firma aleyhine adli yargıda dava açmış olması, idari yargıda tam yargı davası açılmasına, idarenin, adli yargıda aleyhine dava açılıp sorumlu görülen gerçek veya tüzel kişiyle birlikte aynı zarardan dolayı müteselsilen sorumlu sayılmasına engel oluşturmamaktadır. Davacının uğradığı zarardan müteahhit firma ile birlikte davalı idare müteselsilen sorumlu olduğundan, adli yargıda açılan davada firma aleyhine tazminata hükmedilmiş olması, olayda hizmet kusuru bulunan davalı idare aleyhine tazminata hükmedilmesine engel oluşturmadığından, davacının uğradığı zararın davalı idareden tazminine hükmedilmesi gerekmektedir.” D.10.D., 06.11.2012, E. 2012/2437, K. 2012/5430.

<sup>83</sup> İdarenin kamu yararını tesis etmek üzere kullandığı bu yetkiler, sözleşme ilişkisinden bağımsız bir niteliğe sahip olduğundan, özel hukuk rejimine tabi sözleşmeler bakımından da geçerlidir. Uz, Abdullah: İdarenin Taraf Olduğu Sözleşmelerin Hukuksal Rejimi Bakımından Kamu İhale Sözleşmeleri, Turhan Kitabevi, 2010, s. 30, (Kamu İhale Sözleşmeleri).

<sup>84</sup> “...davacının işyeri kamuya ayrılmış ve belediyenin kamu hizmeti verdiği bir park içerisinde yer aldığına göre belediyenin olaydaki işlevinin salt mal sahibi kiracı ilişkisi kapsamında düşünülmesine olanak yoktur. Çünkü, belediye park içerisindeki dükkandan kira geliri sağlarken diğer yandan da bu yerde kamu hizmeti yapmaktadır. Bu bakımdan belediyenin, kamuya ait olan yer üzerindeki işyeri için kamu gücünü kullanarak bu işyerinin çalışma kurallarını denetleyebilmesi gerekir.” D.8.D., 11.10.1989, E. 1988/217, K. 1989/756; “...özel faaliyetler için söz konusu olamayacak üstün ayrıcalıklara sahip olan, yükümlülükler rejimine tabi tutulan ve sorumluluğu ile denetimi son tahlilde bir kamu otoritesi tarafından üstlenilen kamu hizmeti niteliğindeki elektrik dağıtım faaliyetini yürüten davalı şirket ile davacı şirket arasındaki ilişkinin ticari bir ilişki olarak değerlendirilemeyeceği, bu kapsamda kamu gücü kullanılarak tek yanlı irade açıklamasıyla tesis edilen işlemlerin yargısal denetimini yapma görevinin idari yargı merciine ait olduğu sonucuna ulaşıldığından...” D.13.D., 20.12.2018, E. 2016/816, K.2018/4186;

ketle kamu yararı kavramı ile örtüşecek mahiyette bir sözleşme sürecinin geçirilmesi şeklinde yorumlanmalıdır<sup>85</sup>. Özelleştirmede ise ilgili hizmetin yürütülme esasları özel hukuk kişinin menfaatleri ölçüsünde değişikliğe uğramaktadır<sup>86</sup>. Ancak özelleştirme uygulamalarında da hizmetin niteliği dikkate alınmak suretiyle ihale hukukuna hakim olan temel ilkeler kapsamında bir ihale sürecinin işletilmesi gerekmektedir<sup>87</sup>. Bununla birlikte; stratejik kamu hizmetlerinin özelleştirmesinde ulusal güvenliğin sağlanmasına ilişkin önlemlerin alınmış olması (4046 s. Kanun md. 13/1-b) doğal kaynakların mülkiyet devrine konu olamaması (4046 s. Kanun md. 2/1-h)<sup>88</sup>, yabancılara taşınmaz satışında ulusal güvenliğin tehdit edilmesine engel

<sup>85</sup> Kamu hizmetlerinin sözleşme ile özel hukuk kişilerine gördürülmesinde, ilgili faaliyetlerin amacı, görev ve yetkilerin kapsamı, verimlilik ve sorumluluğun teminat altına alınması, mali dengenin korunmasına ilişkin tedbirlerin düzenlenmesi, tüketicilerin korunması ve yüklenicilerin teşvik alıp alamayacağı gibi hususların kamu yararının tesis edilmesi bakımından göz önünde bulundurulması gerektiği ifade edilmiştir. **Sancakdar**, s. 245.

<sup>86</sup> **Harris**, s. 6.

<sup>87</sup> **Kutlu**, Meltem: İdare Sözleşmelerinde İhale Süreci, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, No: 75, İzmir 1997, s. 56-57; “...ihale şartlarının kamuoyuna duyurulmasından önce, Rekabet Kurumu’na ön bildirimde bulunularak, ilgili pazarda böyle bir özelleştirmenin ne gibi sonuçlar doğuracağı, özelleştirilecek kuruluşun varsa sahip olduğu hukukî veya fiili imtiyazların özelleştirme sonrası durumunun ne olacağı hususlarının değerlendirilmesi ve bu konularda ihale şartları belgesinin hazırlığına esas olacak menfi veya müsbet, Rekabet Kurulu’nun görüşünün alınması gerekirken Rekabet Kurulu’nun görüşü alınmaksızın söz konusu limanın ihaleye çıkarılmasında ve mahkemece olayda hukukî ve fiili tekel söz konusu olmadığı sonucuna varılarak karar verilmesinde hukuka uyarlık görülmemiştir.” D.13.D., 28.02.2016, E. 2005/7150, K. 2006/1231.

<sup>88</sup> “Doğal servet ve kaynakları yerinde kullanarak ya da onlardan yerinde yararlanarak kamu hizmeti üreten KİT’lerin özelleştirilmesinde Anayasa’nın 168. maddesinde öngörülen ilkelerin göz önünde bulundurulması zorunludur. 168. maddeye göre işletme hakkı Devlet’e ait olan doğal servetler ve kaynakların işletme hakkı gerçek veya tüzelkişilere ancak süreli olarak devredilebilir. Doğal servet ve kaynaklardan yararlanarak kamu hizmeti üreten KİT ya da buna bağlı kuruluşlar ile diğer kamu tüzelkişilerin varlıklarının özelleştirilmesinde bunların yararlandıkları doğal servet ve kaynakların mülkiyetinin gerçek ve tüzelkişilere devri olanaksızdır.” AYM, 07.07.1994, E.1994/49, K. 1994-45-2; “Anayasa’da doğal servetlerin ve kaynakların Devlet’in hüküm ve tasarrufu altında olduğu kabul edilerek bunların mülkiyetinin gerçek ya da tüzel kişilere devri yasaklandığı gibi, bunları arama ve işletme hakkına da sahip olan Devlet’in bu hakkını ancak belli bir süre için gerçek veya tüzel kişilere Yasa’nın açık oluru ile devredilebileceği öngörülmektedir. Anayasa’da doğal servetler ve kaynaklar için öngörülen bu hukuksal durum bunların sosyal, ekonomik ve stratejik önemlerinin doğal sonucudur.” D.1.D., 05.03.2004, E. 2004/17, K. 2004/24.

olacak yasal ve idari tedbirlerin alınmış olması (4046 s. Kanun md. 14)<sup>89</sup> ve özelleştirme uygulamalarında ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalmanın amaçlanması hususları kamu yararı ilkesinin görünümüleri olarak belirtilmektedir. KÖİ projeleri de özelleştirme sürecindeki gibi ihale aşamasında ilkelere uygun olarak yürütülmeli ve sözleşme hükümlerinin kamusal menfaatlere uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda idarenin üstün ve ayrıcalıklı yetkilerini hukuki sınırlar dahilinde kullanması, kamu yararı kavramı ile KÖİ projeleri arasındaki bağlantının somut bir ifadesi olarak aktarılmaktadır<sup>90</sup>.

KÖİ projelerinde, proje konusu kamu mal ve hizmetinin niteliği ve niceliğini belirleme yetkisi idarededir. Yüklenicinin sahip olması gereken yeterlilikler<sup>91</sup> ile hizmetten yararlananlardan alınacak bedel konusunda idarenin yetki sahibi olduğu belirtilmektedir. İdare hukuku rejimine tabi sözleşmelerde bir kamu gücü yetkisi olarak ele alınan tarifeler<sup>92</sup>, özel hukuk sözleşmeleri için de geçerli olabilir<sup>93</sup>. Tarifelerin hazırlanması yükümlülüğü,

<sup>89</sup> “Türk Telekom’un hisselerinin satışını düzenleyen 4046 sayılı Kanun ve bu Kanun hükümleri uyarınca alınan 11.10.2004 tarih ve 2004/7931 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca Türk Telekom’un %55 oranındaki hissesinin blok olarak gerçek ya da tüzel kişilere, bu kapsamda yabancıya satışını engelleyen bir kuralın yer almadığı, usulüne uygun olarak yapılması şartıyla imtiyazlı hisse dışındaki hisselerin satılmasında hukuka aykırı bir yön bulunmadığı, Türk Telekom’un çoğunluk hissesinin blok satış yöntemiyle satılması halinde milli güvenlikte ortaya çıkabilecek olumsuz etkilerin giderilmesi, milli yararın korunması ve Hazine’ye gelir sağlanması, telekomünikasyon piyasasında etkili bir denetimin yapılabilmesi amaçlarıyla özelleştirme sürecinde birçok kanuni düzenlemelerin yapıldığının...” D.13.D., 22.05.2007, E. 2005/7666, K. 2007/3376.

<sup>90</sup> **Bayazıt**, Bahar: Kamu-Özel İşbirliklerinde Kamu Yararı, Turhan Kitabevi, Ankara 2018, s. 256.

<sup>91</sup> **Harris**, s. 6.

<sup>92</sup> Türk Hukuku’nda 3096, 3465 ve 3996 s. Kanun kapsamında yürütülen KÖİ projelerinde, ücret tarifelerinin hazırlanmasında idare yetkili kılınmıştır. Ancak 6428 s. Kanun kapsamındaki sağlık hizmetleri için uygulanan yap-kirala-devret modelinde, çekirdek hizmetler dışındaki hizmetler bakımından yüklenicinin doğrudan bir fiyatlandırma yaptığı ve bir tarifeyle dayanmadığı görülmektedir. **Karahanogulları**, Eksik İmtiyaz, s. 213.

<sup>93</sup> Türk Hukuku’nda özel hukuk sözleşmesi olarak nitelendirilen abonman sözleşmelerinde, hizmetten yararlananlardan alınacak bedel, tarifler ile belirlenmekte ve ayrılabilir işlem kuramı gereğince iptal davasına konu olabilmektedir. “...idarenin faaliyet alanıyla ilgili olarak yürürlüğe koyduğu yönetmelik ile buna dayanan tarife kararlarının yargısal denetiminin idari yargı yerinde-idare mahkemeleri; abonman sözleşmesine dayanan bir alacak- borç ilişkisi kapsamındaki katı atık toplama bedelinin tahsiline ilişkin davaların ise adli yargı yerinde görülüp çözümlenmesi...” D.14.D., 15.02.2018, E. 2015/5713, K. 2018/611; Anayasa Mahkemesi, abonman sözleşmeleri için hazırlanan tarifelere göre yapılan ödemelerin kamu gücü yetkisine değil, tarife ve sözleşme hükümlerine dayandığına karar vermiştir. AYM, 14.02.1991, E. 1990/18, K.1991/4.

KÖİ sürecinin idare tarafından izlenmesi ve denetlenmesi zorunluluğu ile açıklanmaktadır. KÖİ projesi kapsamında yürütülen kamu hizmetlerinden yararlananların ödeyeceği bedel, her ne kadar ticari bir menfaat kapsamındaymış gibi görünse de, söz konusu ücretlerin ilgili kamu hizmetine erişim oranı ile doğrudan bir bağı bulunmaktadır. Zira hizmetten yararlananların mali gücü ölçüsünde düzenlenen tarifelerin kamu yararına uygun olduğu varsayılmaktadır<sup>94</sup>. KÖİ projelerinde idarenin belirlediği çerçevede bir fiyat uygulaması yapılmakta ve yüklenici belirlenen bu tarifeye dayanarak elde edeceği kârı maksimize etmeye çalışmaktadır<sup>95</sup>. Özelleştirmede ise, özelleştirmeye konu kamu hizmetinin niteliği, üretilecek mallar, sunulacak hizmet gereklilikleri ya da alınacak bedele ilişkin belirlemeler özel hukuk kişinin sorumluluğunda olduğu ileri sürülmektedir<sup>96</sup>. Özel sektörün kârını en üst seviyeye çıkarma konusunda geniş bir hareket alanı bulunmaktadır. Bununla birlikte, özelleştirilen hizmetler bakımından idarece fiyat belirlemelerinin yapıldığı istisnai uygulamalarının olduğu da ifade edilmelidir<sup>97</sup>. Yüklenicinin idare tarafından belirlenen standartlar çerçevesinde kamu mal ve hizmet sunma yükümlülüğü altında olduğu KÖİ projelerinde, idarenin kamu gücü yetkilerini kullanarak kamu yararı ilkesini tesis etme sorumluluğu devam etmektedir<sup>98</sup>. Bu kapsamda özelleştirmenin aksine yüklenici üzerinde gözetim ve denetim yetkisini kullanabilmektedir<sup>99</sup>. Türk Hukuku'nda, idari sözleşme kriterleri arasında belirtilen kamu gücü yetkileri kural olarak özel hukuk sözleşmeleri bakımından uygulanmamaktadır. Ancak daha önce belirtildiği üzere, hizmetten yararlananlar bakımından idarenin hizmetin gereği gibi yürütülüp yürütülmediğini denetleme işlevi devam etmekte<sup>100</sup>; doğan zararlar bakımından idarenin sorumluluğuna hükmedilmektedir<sup>101</sup>.

<sup>94</sup> **Karahanoğulları**, Eksik İmtiyaz, s. 213.

<sup>95</sup> **OECD**, Risk Sharing, s. 19.

<sup>96</sup> **Lakshmanan**, s. 40; **Bayazit**, s. 90.

<sup>97</sup> Söz konusu durum, özelleştirme sonrasında tekel haline gelen mal ve hizmet alanları bakımından istisnai olarak uygulanan bir müdahale olarak belirtilmektedir. **OECD**, s. 25; **Grimsey/Lewis**, Worldwide, s. 55.

<sup>98</sup> **OECD**, Risk Sharing, s. 19.

<sup>99</sup> **Bayazit**, s. 90.

<sup>100</sup> İdarenin özel hukuk sözleşmeleri üzerindeki kamu gücü yetkileri dar yoruma tabi tutulmalı ve yalnızca hizmetten yararlananların menfaatleri bakımından uygulama alanı bulmalıdır.

<sup>101</sup> “Her ne kadar idare mahkemesi kararında zararın, davalı idare ile özel bir şirket arasında imzalanan “Taşeron İşlerine Ait Anlaşma” hükümleri gereğince hizmetin görürülmesi sırasında haksız fiilden kaynaklandığı belirtilmekte ise de; hizmetin özel bir

KÖİ ile dar anlamda özelleştirme arasında incelenmesi gereken bir diğer husus mülkiyet devrine ilişkindir. Dar anlamda özelleştirmede, KİT'lerin tüm aktif ve pasifleri ile birlikte özel sektöre devredilmesi yani varlık satışı ya da halka arz şeklinde satışı söz konusu iken<sup>102</sup>; KÖİ'de proje konusu işin yapıldığı tesislerin mülkiyeti idarede kalmaktadır<sup>103</sup>. İdarenin, KÖİ projesindeki tesislere ilişkin otoritesinde bir değişiklik bulunmamaktadır<sup>104</sup>. Bununla birlikte, pek çok KÖİ projesinde, proje konusu kamu hizmetinin yürütüleceği tesisin yüklenici tarafından yapılması öngörüldüğünden mülkiyet devrine ilişkin bir husus söz konusu olamamakta, kamusal varlıklara ilişkin bir kayıptan bahsedilmemektedir<sup>105</sup>. Yüklenicinin yapım ve işletim unsurlarını tamamladıktan sonra, tesisleri devretme aşamasına kadar süren uzun süreli bir işbirliği ilişkisi kurması dolayısı ile dar anlamda özelleştirme kavramı ile KÖİ arasında benzerlik bulunmamaktadır<sup>106</sup>. İlgili projelerde, özel hukuk kişisine sınırlı aynı hak tesis etmek suretiyle tesislerin kullanım hakkı verilmekte ve mülkiyet devri söz konusu olmamaktadır. Dar anlamda özelleştirmede ise hem mülkiyet hem de işletme ve yönetim unsurlarının tamamı özel hukuk kişisine geçmektedir. Bununla birlikte, KÖİ projelerinde işletim ve yönetim unsurlarının özel hukuk kişilerince yürütülmesi durumunun düşük yoğunluklu özelleştirme olarak tanımlandığı bir görüş de bulunmaktadır<sup>107</sup>.

KÖİ uyulama sözleşmeleri uzun süreli olarak akdedilmektedir. Uygulama sözleşmelerinin uzun süreli doğası, KÖİ projelerinin ayırt edici özellikleri arasında zikredilen unsurlardan birisi olarak ifade edilmektedir. KÖİ projelerinde, tesislerin yönetimi ve işletilmesi sınırlı süre ile özel hukuk kişisinin sorumluluğuna bırakılmaktadır. Sözleşme süresi uzun olmakla birlikte, belli bir süre sonunda sona ermekte ve proje kapsamında yapılan tesis-

---

*şahsa yaptırılması idarenin hizmeti yürütme görev ve tazmin sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.*" D.10.D., 16.12.2003, E. 2002/7475, K.2003/5193.

<sup>102</sup> **Gerrard**, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/gerrard.htm>, 25.01.2020.

<sup>103</sup> **Farquharson/Torres de Mästle/Yescombe/Encinas**, s. 9; **Ann N. Austria**, s. 3.

<sup>104</sup> **Sarısu**, Ayhan: Kamu Özel Sektör İşbirlikleri-Türkiye İçin Bir Model Önerisi-, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara 2007, s. 58, (Kamu Özel Sektör İşbirlikleri).

<sup>105</sup> **Harris**, s. 6; **Uz**, Kamu-Özel Ortaklığı, s. 1168; KÖİ projelerinde, henüz yapımı tamamlanmamış kamusal varlıkların özel sektöre devri söz konusu iken, özelleştirmede mevcut varlıkların devrinden bahsedilmektedir. **Kasapoğlu Turhan**, s. 103.

<sup>106</sup> **Karahanoğulları**, Yiğit: "Kamu Özel Ortaklığının Mali Değerlendirilmesi", AÜSBFD, C. 67, S. 2, 2012, s. 99, (Mali Değerlendirme).

<sup>107</sup> **Kitsos**, s. 204.



ler kamuya devrolmaktadır. Bununla birlikte, dar anlamda özelleştirmede, ilgili tesislerin mülkiyeti kalıcı olarak özel hukuk kişisine devredilmektedir<sup>108</sup>.

KÖİ projelerindeki uygulama sözleşmelerinin uzun süreli doğasının yanı sıra, özel sektör ortakları ile tesis edilen bir işbirliği ilişkisinin varlığından da bahsetmekte fayda bulunmaktadır. Yönetişim kavramı ile örtüşen bu kavram uyarınca, kamu mal ve hizmetlerinin yürütülmesi sürecinde idare ile yüklenicinin ortak hedeflere ulaşmak için birlikte hareket ettiği bir süreçten bahsedilmektedir<sup>109</sup>. KÖİ projelerinde en çok risk paylaşımı hususunda söz konusu olan işbirliği kavramı, özelleştirme uygulamaları bakımından söz konusu değildir. Zira özelleştirmede sorumlulukların ve mülkiyetin devri hızlı bir şekilde özel hukuk kişisine bırakılmakta ve işbirliği ilişkisi tesis edilmemektedir<sup>110</sup>.

Özelleştirme sürecinde idarenin sınırlı da olsa sürece paydaş olması mümkün değildir. Bununla birlikte KÖİ projelerinde, idarenin çeşitli proje unsurları bakımından değişik yoğunluklarda proje sürecinde yer alması mümkündür<sup>111</sup>.

Kamu mal ve hizmetlerinin özel hukuk kişilerince KÖİ uygulama sözleşmeleri aracılığı ile gördürülmesinde, projeye ilişkin tüm risklerin idare ve yüklenici arasında paylaşıldığı görülmektedir. Dar anlamda özelleştirmede, özelleştirilen mal ve hizmetlerde mülkiyet ve sorumluluk özel hukuk kişisine geçmekte ve tüm risk özel hukuk kişisi tarafından üstlenilmektedir. Bununla birlikte, KÖİ projelerinde, ayırt edici unsur olarak ifade edilen riskin onu en iyi yönetecek tarafça üstlenilmesi yani paylaştırılması hususu olmazsa olmaz bir nitelik taşımakta ve risk bir tarafın üstünde kalmamaktadır<sup>112</sup>.

<sup>108</sup> Harris, s. 6; Karahanoğulları, Mali Değerlendirme, s. 99.

<sup>109</sup> Bovaird, Tony: "Public-Private Partnerships: From Contested to Prevalant Practice", International Review of Administrative Sciences, Vol. 70(2), 2004, s. 200.

<sup>110</sup> Emek, Uğur: "Devletleştirme ve Özelleştirme arasında: Kamu Özel İşbirlikleri", İktisat, İşletme ve Finans, Vol. 22(261), 2007, s. 157.

<sup>111</sup> Leblebiciler, Okan: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Alternatif Arayışlar: Yap-İşlet-Devret Modeli ve İzmit Yuvacık Barajı Örneği, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2005, s. 60.

<sup>112</sup> Lakshmanan, s. 40.

## SONUÇ

1970’li yıllarda yaşanan ekonomik kriz, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde serbest piyasa ekonomisi kavramının doğmasına sebep olmuş ve bu kapsamda piyasa mekanizmasının canlandırılmasına yönelik yeni yöntemler geliştirilmiştir. Devletin üretici olma işlevinden ziyade, düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenmesi temelinde gelişim göstermiş olan bu süreç, ekonomik faaliyetlerin serbestleşme hareketine yönelik birçok yeni yöntemin gelişimine sebebiyet vermiştir.

Devletin görev ve yetkileri kapsamında yapılan tartışmalar, yeni kamu yönetimi anlayışından hareketle özel hukuk kişilerinin sürece dahil edilmesi ile sonuçlanmıştır. Devletin küçülmesi, serbest piyasa ekonomisinin canlandırılması ve sermayenin tabana yayılmasının amaçlandığı liberal ekonomik model, özelleştirme kavramının ortaya çıkmasına sebep olmuştur. 1980’li yıllarda özelleştirme ile başlayan bu süreç 2000’li yıllarda KÖİ kavramının ortaya atılması ile yürütülmeye çalışılmış ve pek çok ülkede hızla uygulanan bir model ile karşılaşmıştır.

En geniş ifade ile kamu mal ve hizmetlerinin özel hukuk kişileri aracılığı ile yürütülmesi yöntemleri olarak ifade edilen özelleştirme ve KÖİ kavramları hususunda doktrinde bir kavram karmaşası bulunmaktadır. Her iki kavramın da farklı disiplinlerin çalışma konuları arasında yer almaları sebebiyle, çok farklı tanımlar ortaya çıkmış ve kavramsal çerçevelerinin oluşturulmasında eksiklik olduğu tespit edilmiştir.

Doktrinde genel olarak, KÖİ kavramının, özelleştirme kavramı yerine kullanılmak üzere bilinçli olarak üretilmiş bir terim olduğu ve özelleştirmenin bir diğer aşaması olarak nitelendirildiği savunulmaktadır. Kamu hizmetlerinin özel sektör paydaşları ile yürütülme sürecini ifade eden bu kavramların, kamu hizmeti anlayışındaki dönüşüm ve örgütlenme bakımından aynı kapsama sahip olduğu belirtilmektedir. Her iki kavram bakımından da, piyasa koşullarının kamusal faaliyetlere yansıtılması ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi sürecinde esnek bir çalışma ortamının sağlanması hedefleri söz konusu olduğundan, KÖİ’nin bir özelleştirme yöntemi olarak nitelendirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bununla birlikte, özelleştirme kavramını açıklayan dar anlamdaki tanımlama, KÖİ kavramı ile örtüşmemektedir. Zira KÖİ uygulama sözleşmeleri ile hizmetlerin yürütülmesine ilişkin nihai sorumluluk özel hukuk kişisine devrolmamakta ve kamu hizmetinin asli yürütücü olma niteliği kaybolmamaktadır. Bunun yanı sıra, kamu hizmetlerinin yürütüleceği tesislerin mülkiyetinin idarede kalması ve proje risklerinin onu

en iyi yönetebilecek tarafça üstlenilmesi hususları da iki kavram arasında tespit edilen diğer farklılıklar olarak belirtilmektedir.

Söz konusu çalışma ile KÖİ ve özelleştirme kavramlarının farklı mahiyetlerde kurumlar olduğu ve farklı düşünsel temeller ile uygulama alanı bulduğu sonucuna ulaşılmıştır. Serbestleşme hareketinin ürünleri arasında aktarılan bu kavramlar, yöneldikleri amaçların ötesinde, farklı hukuki rejimlere tabi olduklarından benzer terimler olarak kullanılmamalıdır. Özelleştirme ve KÖİ kavramlarının, kavramsal çerçeve oluşturulmaksızın birbiri yerine kullanılması; bir yandan iki kurumun yöneldiği amaçların yitirilmesi sonucunu doğurmakta iken; diğer yandan, özel hukuk kişileri aracılığı ile yürütülen kamu hizmeti alanlarında devletin düzenleyici ve denetleyici rolünün tartışılmasına sebebiyet vermektedir.

KÖİ ile özelleştirme kavramının karşılaştırılmasında, her ne kadar mülkiyet, sorumlulukların devri ya da risk paylaşımı gibi unsurlar bakımından farklılıklar ortaya konulmuşsa da; iki kavramın, temelde “işbirliği” ilişkisi açısından taban tabana zıt olduğu sonucuna varılmaktadır. KÖİ projelerinde, devletin piyasadan çekilmesi ya da ekonomik faaliyetlerini tamamen sınırlandırması anlayışı söz konusu olmamakta; aksine, kamu mal ve hizmetlerinin sunulması sürecinde, nihai sorumlu aktör olarak bulunduğu, uzun süreli bir anlaşma süreci geçirilmektedir. KÖİ projeleri ile risklerin, sorumlulukların ve kaynakların paylaşıldığı bir sinerji ortamı yaratılmakta ve karşılıklı dayanışma ile kamu mal ve hizmetlerinin etkili bir şekilde yürütülmesine hizmet edilmektedir<sup>113</sup>. Özelleştirmede ise kamu sektörünün piyasadan tamamen çekilme hedefi yer aldığından, devletin küçülmesi ve kamu hizmetlerinin piyasalaşması sonucu ile karşılaşılmakta ve işbirliği ilişkisinin yaratılmasına ilişkin bir kaygı duyulmamaktadır.

---

<sup>113</sup> **Bovaird**, Tony: “Public-Private Partnerships: From Contested to Prevalent Practice”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 70(2), 2004, s. 200.

**KAYNAKÇA**

- Aktan**, Coşkun Can: Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine: Özelleştirme, Takav Matbaası, Ankara 1993, (Özelleştirme).
- Aktan**, Coşku, Can: “Kamu Ekonomisinin Rolü ve Fonksiyonlarının Piyasa Ekonomisine Devredilmesi: Özelleştirme”, Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi C. 2, S. 1, 2010, s. 101-119, (Kamu Ekonomisinin).
- Andersen Henrik/Cao**, Fuguo/**Tvarnø**, Christina D./**Wang**, Ping, ed. Christina D. Tvarnø: Public Private Partnership: An International Analysis From A Legal And Economic Perspective, Asialink. Europeaid, 2010.
- Ann N. Austria**, Atty. Sherry: “PPP is NOT Privatization”, PPP Talk, Vol. 2(1), January-March 2013, s. 3-4.
- Arrowsmith**, Sue: “Public Private Partnerships and the European Procurement Rules: EU Policies in Conflict?” Common Market Law Review, Vol. 37, 2000, s. 709-738.
- Atay**, Ender Ethem: İdare Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ekim 2018,
- Atiyas**, İzak/**Oder**, Burak: Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi, TEPAV, 2008.
- Barlas**, Emin: Türkiye’de Kamu Malvarlığı: Özelleştirme Politikaları ve Sorunları, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Bursa 2002.
- Bayazıt**, Bahar: Kamu-Özel İşbirliklerinde Kamu Yararı, Turhan Kitabevi, Ankara 2018.
- Bennett**, John/**Estrin**, Saul/**Urga**, Giovanni: “Methods of privatization and economic growth in transition economies”, Economics of Transition, Vol. 15(4), 2007, s. 661-683.
- Bovaird**, Tony: “Public-Private Partnerships: From Contested to Prevalant Practice”, International Review of Administrative Sciences, Vol. 70(2), 2004, s. 199-215.
- Bovis**, Christopher: EU Public Procurement Law, Second Edition, Edward Elgar, 2012.
- Çetinkaya**, Özhan: Türkiye’de Özelleştirmenin Anlamı ve Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, S. 49, 2006, s. 124-132.

- Comba**, Mario E.: Principles of EU Law Relevant to the Performance of Public Contract in ed. Martin Trybus, Roberto Caranta, Gunilla Edelstam, EU Public Contract Law: Public Procurement and Beyond, Bruylant, Bruxelles 2014.
- Doh**, Jonathan P.: “Entrepreneurial Privatization Strategies: Order of Entry and Local Partner Collaboration as Sources of Competitive Advantage”, The Academy of Management Review, Vol. 25(3), 2000, s. 551-571.
- Emek**, Uğur: “Devletleştirme ve Özelleştirme arasında: Kamu Özel İşbirlikleri”, İktisat, İşletme ve Finans, Vol. 22(261), 2007, s. 155-159.
- EPEC**: A Guide to Guidance Sourcebook for PPPs, Version 2.0, 2011.
- Erol**, Cengiz: “KİT’lerin Özelleştirme Sorunları ve Özelleştirmeye Sistematik Bir Yaklaşım Önerisi”, Kamu Sektöründe Devletin Rolü; KİT’ler: Değerlendirme, Öneriler ve Özelleştirme, 93. Sanayi Kongresi Bildiriler Kitabı, C. 3, Ankara 1993.
- Evren**, Çınar Can: Kamu Özel İşbirlikleri: Kamu Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişilerine Sözleşme Yolu ile Gördürülmesinin Hukuki Rejimi, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2016.
- European Commission**: Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, 2003, (Successful).
- Farquharson**, Edward/**Torres** de Mästle, Clemencia/**Yescombe** E.R./**Encinas**, Javier: How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets, World Bank and PPIAF, 2011.
- Gerrard**, Michael B.: “Public-Private Partnerships, What are public-private partnerships”, Journal of Finance & Development, IMF, September 2001, Vol. 38(3), <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/gerrard.htm>, 25.01.2020.
- Grimsey**, D./**Lewis**, M. K.: “Evaluating The Risks of Public Private Partnerships for Infrastructure Projects”, International Journal of Project Management, Vol. 20(2), 2002, s. 107-118, (Risks).
- Grimsey**, D./**Lewis**, M. K.: Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance, Edward Elgar, 2004, (Worldwide).
- Grimsey**, D./**Lewis**, M. K.: “Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic

- and Practitioner Views”, Accounting Forum, Vol. 29(4), 2005, s. 345-378, (Value for Money).
- Gülan**, Aydın: “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi”, İÜHFD, C. 56, S. 1-4, s. 97-107.
- Güzelsarı**, Selime: “Kamu Özel Ortaklıkları Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme”, Kamu Yönetimi Yapı İşleyiş Reform, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını 5, Ankara 2009, <http://yonetibilimi.politics.ankara.edu.tr/karasuPPP.pdf>, 10.01.2020.
- Habets**, Joël: Incomplete Contracts and Public-Private-Partnerships: A Case Study of the Dutch Infrastructure Policy, Erasmus University Rotterdam, Master Thesis, 2010.
- Hanke**, S. A.: “Privatization: Theory, Evidence, and Implementation”, Proceedings of the Academy of Political Science, Vol. 35(4), 1985, s. 101-113
- Harris**, Stephen: “Public Private Partnerships: Delivering Better Infrastructure Services”, Inter-American Development Bank, Working Paper, Washington, D.C., 2007.
- HM Treasury**: Value for Money Assesment Guidance, 2006.
- Hodge**, G./**Greve**, C.: “Public-Private Partnerships: An International Performance Review”, Public Administration Review, Vol. 67(3), 2007, s. 545-558.
- Hovy** Pauline: “Risk Allocation in Public-Private Partnerships: Maximizing Value For Money”, International Institute for Sustainable Development (IISD) Discussion Paper, August 2015, <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/risk-allocation-ppp-maximizing-value-for-money-discussion-paper.pdf>, 02.01.2020.
- IMF**: Public Private Partnerships, Government Guarantees and Fiscal Risk, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2006.
- Jamali**, Dima: “Success and failure mechanisms in public private partnerships in developing countries: Insight from the Lebanese context”. International Journal of Public Sector Management, Vol. 17(5), 2004. s. 414-430.
- Karahanogulları**, Onur: “Özelleştirme İşlemlerinin Yargısal Denetimi”, AÜHFD, C. 45, S. 1-4, 1996, s. 279-323, (Özelleştirme).

- Karahanoğulları, Yiğit:** “Kamu Özel Ortaklığının Mali Değerlendirilmesi”, AÜSBFD, C. 67, S. 2, 2012, s. 95-125, (Mali Değerlendirme).
- Karasu, Koray:** “Kamu Özel Ortaklığı: Sözleşme Sisteminin Genelleşmesi”, Kamu Yönetimi: Yapı-İşleyiş-Reform, edt. Barış Övgün, KAYAUM Yayınları Ankara 2009, s. 79-91.
- Kasapoğlu Turhan, Mine:** “Çeşitli Ülkelerdeki Kamu Özel Ortaklığı Uygulamalarının Hukuki Açından Değerlendirilmesi”, Sağlık Alanında Kamu-Özel Ortaklığı Sempozyumu, 6-7 Mayıs 2011, s. 103-127.
- Kay, J. A./Thompson, D. J. :** “Privatisation: A Policy in Search of a Rationale”, The Economic Journal, Vol. 96(381), March 1986, s. 18-32.
- Kerr, David:** “The PFI Miracle”, Capital and Class, S. 64, 1998, s. 17-28.
- Keşli, Ahmet T.:** Kamu Özel Sektör İşbirliği Projelerinin (PPP) Hukuki Rejimi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Hukuk Anabilim Dalı Özel Hukuk Bilim Dalı Doktora Tezi, İstanbul 2009.
- Kitsos, John:** “Construction Investments Public Works Through PPPs”, European Procurement & Public Private Partnership Law Review, Vol. 9(3), 2014, s. 202-208.
- Klijn, Erik Hans/Koppenjan, Joop:** “The impact of contract characteristics on the performance of public-private partnerships (PPPs)”, Public Money& Management, September 2016, s. 455-462.
- Koppenjan, J./Enserink, Bert:** “Public-Private Partnerships in Urban Infrastructures: Reconciling Private Sector Participation and Sustainability”, Public Administration Review, Vol. 69(2), 2009, s. 284-296.
- Kutlu, Meltem:** İdare Sözleşmelerinde İhale Süreci, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, No: 75, İzmir 1997.
- Lakshmanan, L.:** “Public-Private Partnership in Indian Infrastructure Development: Issues and Options”, Reserve Bank in India Occasional Paper, Vol. 29(1), Summer 2008, s. 37-77.
- Leblebiciler, Okan:** Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Alternatif Arayışlar: Yap-İşlet-Devret Modeli ve İzmit Yuvacık Barajı Örneği, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2005.
- Linder, S. H.:** “Coming to Terms With the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings,” The American Behavioral Scientist, S. 43/1, 1999, s. 35-51.





- Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara 2007, (Kamu Özel Sektör İşbirlikleri).
- Selwyn, Parker:** Çev. Burcu Çekmece Büyük Çöküş (1929 Krizinin ve Dünyanın Ekonomik Buhrana Sürüklenişinin Öyküsü), Arkadaş Yayıncılık, 2009.
- Shaoul, Jean:** Using the Private Sector to Finance Capital Expenditure: The Financial Realities in Policy, Management and Finance of Public Private Partnership, Blacwell Publishing, Oxford, 2009.
- Starr, Paul:** “The Limits of Privatization”, Academy of Political Science, Vol. 36(3), 1987, s. 124-137, (Limits).
- Starr Paul:** “The Meaning of Privatization”, Yale Law & Policy Review, Vol. 6(1), 1988, s. 6-41, (Meaning).
- Stiglitz, Joseph E:** Foreword in Privatization: Successes and Failures, ed. Gérard Roland, Columbia University Press, 2008.
- Tan, Turgut:** “KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Sorunlar”, Amme İdaresi Dergisi, C. 25, S.1, Mart 1992, s. 27-64, (KİT).
- Tan, Turgut:** “Sağlık Hizmeti İhale Yoluyla Satın Alınabilir Mi?-Kamu Hizmetinin Özelleştirilmesi Konusunda Bir Örnek Olay-”, İÜHFİM C. LXIX, S.L-2, 2011, s. 295-296, (Sağlık Hizmeti).
- Tan, Turgut:** Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, 2. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2015.
- The Council of the Association of Chartered Certified Accountants:** Taking Stock of PPP and PFI Around the World, 2012.
- TOBB:** Özelleştirme Özel İhtisas Komisyonları Raporu, Ankara 1993.
- Trebilcock, Michael J./Iacobucci, Edward M.:** “Privatization and Accountability”, Harvard Law Review, Vol. 116(5), 2003, s. 1422-1453.
- Uz, Abdullah:** “Kamu-Özel Ortaklığı/Public-Private Partnership (PPP) (Kavram ve Hukuksal Çerçeve)”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XI, S. 1-2, Y. 2007, s. 1165-1182, (Kamu-Özel Ortaklığı).
- Uz, Abdullah:** İdarenin Taraf Olduğu Sözleşmelerin Hukuksal Rejimi Bakımından Kamu İhale Sözleşmeleri, Turhan Kitabevi, 2010, (Kamu İhale Sözleşmeleri).
- Van Ham, H./Koppenjan J.:** “Building Public-Private Partnerships Assessing and Managing Risks in Port Development”, Public Management Review, Vol. 3(4), 2001, (Risks), s. 593-616.

- Webb, Richard/Pulle, Bernard:** Public Private Partnerships: An Introduction, Economics, Commerce and Industrial Relations Group, Research Paper No. 1 2002-03, 2002.
- Yalçın, Fatma Ceren:** “Kamu Özel İşbirliği ve Özelleştirme: Kavramsal Bir Çerçeve”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi, Y. 13, S. 25, 2014, s. 133-162, (Özelleştirme).
- Yasin, Melikşah:** Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Rejimi, Yenilenmiş 2. Baskı, Beta Yayıncılık, 2007.
- Yescombe, E. R.:** Public-Private Partnerships, Elsevier, 2007.
- Yıldız, Şükrü:** “Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları ve Özelleştirmeye Hakim İlkelerden Biri Olarak Rekabetin Korunması”, Atatürk Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. V, S. 1-4, Y. 2001, s. 557-575.
- Zahra, Shaker A./Ireland, R. Duane/Gutierre, Isabel/Hitt, Michael A.:** “Privatization and Entrepreneurial Transformation: Emerging Issues and a Future Research Agenda”, Academy of Management Review, Vol. 25, No. 3, 2000, 509-524.
- Ziegler, John:** “The Dangers of Municipal Concession Contracts: A New Vehicle to Improve Accountability and Transparency”, Public Contract Law Journal, Vol. 40(2), s. 571-594.