

**Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Alternatif Yöntem ve Modeller:  
Türkiye’den Uygulama Örnekleri**  
**Alternative Methods and Models in the Delivery of Public Services:  
Application Examples from Turkey**

**Neslihan Gence ŞEN**

Arş. Gör., Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, [gencesen@gazi.edu.tr](mailto:gencesen@gazi.edu.tr)

**Ümit ACAR**

Arş. Gör., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Bölümü, [uacar@ybu.edu.tr](mailto:uacar@ybu.edu.tr)

**MAKALE BİLGİSİ**

**ÖZET**

**Makale Geçmişi:**

Geliş: 27 Mayıs 2017

Düzeltilme Geliş: 18 Haziran 2017

Kabul: 25 Haziran 2017

**Anahtar Kelimeler:**

Kamu Hizmeti Sunumu, Kamu-

Özel İşbirliği

© 2017 PESA Tüm hakları saklıdır

Günümüzde kamu hizmetleri hem miktar olarak artış göstermiş hem de bu hizmetler çeşitlenmiştir. Artan ve çeşitlenen bu hizmetlerin tamamını pek çok ülke için devlet bütçesiyle karşılama imkânı kalmamış ve ülkeler kamu hizmetlerinin sunumunda alternatif yöntem arayışı içine girmişlerdir. Bu çalışma, kamu hizmetlerinin sunumunda başvurulan alternatif yöntem ve modelleri, Türkiye uygulamaları bazında örnekleri ile birlikte analiz etmeye çalışmaktadır.

**ARTICLE INFO**

**ABSTRACT**

**Article History:**

Received: 27 May 2017

Received in revised form: 18 June

2017

Accepted: 25 June 2017

**Keywords:**

The Delivery of Public Services,

Public-Private Partnership

© 2017 PESA All rights reserved

At the present time, public services have grown both in quantitatively and variety. On the other hand, the available budget did not have the opportunity to cover all of these services; therefore, alternative delivery methods have been searched by countries. This study tries to analyze the alternative public service delivery methods with the applications of Turkey.

## GİRİŞ

Hiç şüphe yok ki, nüfus artışı, kentleşme, teknolojik gelişmeler ve sanayileşme gibi farklı nedenlerden ötürü kamu hizmetleri hem miktar hem de çeşit olarak sürekli bir artış eğilimindedir. Ancak artan ve çeşitlenen bu hizmetlerin sunumunda devletin finansman kaynakları yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle, günümüzde diğer pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de kamu hizmetlerinin sunumunda alternatif yöntem ve model arayışı içine girilmiş ve bu arayış neticesinde de kamu-özel sektör işbirlikleri gündeme gelmiştir. Bu çerçevede İmtiyaz ve Ruhsat yöntemleriyle kamu-özel sektör işbirliğini içeren Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ), Yap-Kirala-Devret (YKD), İşletme Hakkı Devri (İHD), Uzun Dönemli Kiralama gibi alternatif hizmet sunma modelleri ortaya çıkmıştır. Bunun yanında, ülkemizde henüz uygulama alanı olmayan Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet, Yap-Sahiplen-İşlet-Devret, Rehabilitate Et-İşlet-Devret, Yap-Sahiplen-İşlet gibi değişik modellerden de faydalanılmaya başlanmıştır. Bu çalışma, söz konusu yöntem ve modelleri Türkiye özelinde ele almakta ve uygulama örnekleri ile analiz etmeyi amaçlamaktadır.

Üç bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde dünyada kamu hizmetlerinin sunumunda başvurulan başlıca yöntemlere yer verilirken, çalışmanın omurgasını oluşturan ikinci bölümde Türkiye’de kamu hizmetlerinin sunumunda başvurulan yöntemler ayrıntılı bir biçimde ele alınmaktadır. Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise genel değerlendirme ve sonuca yer verilmektedir.

### 1. Dünyada Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Başvurulan Başlıca Yöntem ve Modeller

Kamu hizmeti kavramına ilişkin üzerinde herkesin mutabık olduğu bir tanım mevcut değildir. Örneğin Gözler (2003: 219), kamu hizmetini, “*bir kamu tüzel kişisi veya onun denetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik faaliyetler*” olarak tanımlarken; Onar (1992: 13), kamu hizmetini “*devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında genel, kolektif ihtiyaçları karşılamak, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş olan devamlı ve muntazam faaliyetler*” şeklinde tanımlamaktadır. Anayasa Mahkemesi (1995: 164) ise kamu hizmetini, “*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 etkinlikler*” şeklinde ifade etmektedir.

Sıraladığımız bu tanımlardan hareketle, bir hizmetin kamu hizmeti kabul edilebilmesinin iki temel koşulu olduğu söylenebilir. Bunlardan birincisi, hizmetin kamuya yönelik olması ve kamu yararını içermesidir. İkincisi ise hizmetin kamu kuruluşlarınca ya da kamu kuruluşlarının gözetiminde ve denetiminde özel hukuk kişilerinca yürütülmesidir. Bu koşullardan da anlaşılacağı üzere, bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için kamuya ve kamu menfaatine yönelik olması gerekli ve yeterli koşuldur. Hizmetin kim tarafından sunulduğunun pek bir önemi yoktur. Yani, hizmetin kamu kesimince sunulması gerekmez. Hizmet ister kamu kesimi tarafından yürütülsün, isterse özel hukuk hükümlerine tâbi bir kişi tarafından sunulsun, kamu yararı olduğu ve kamunun gözetimi ve denetimi altında yapıldığı sürece kamu hizmeti sayılır.

Kamu hizmetlerini farklı kriterlere göre tasnif etmek mümkündür. Ancak, bu çalışmanın konusu ve kapsamı açısından kamu hizmetleri, sunumunda özel sektörün katılımına izin verilip verilmemesine göre tekelli ve tekelsiz kamu hizmetleri ayrımına tâbi tutulmaktadır. Buna göre bir kamu hizmetinin teknik özellikleri<sup>1</sup> nedeniyle özel sektör tarafından sunulması imkân dâhilinde değil ve/veya özel sektöre tamamen yasaklanmış ise bu durumda karşımıza “*tekelli kamu hizmeti*”, özel sektörce sunumu kısıtlanmamış ve serbest bırakılmış ise bu durumda da karşımıza “*tekelsiz kamu hizmeti*” çıkar (Günday, 2005: 289). Bunlardan ilkinde tam kamusal mal ve hizmetleri (adalet, savunma ve diploması), ikincisine de yarı kamusal mallar (eğitim, sağlık gibi) ile bayındırlık

<sup>1</sup> Tam kamusal mal ve hizmetler, bölünemeyen ve pazarlanamayan ve dolayısıyla da fiyatlandırılmayan mal ve hizmetlerdir. Dolayısıyla, özel sektörce sunuma konu olmazlar.

hizmetlerini örnek göstermek mümkündür. Burada önemle belirtelim ki, özellikle tekelsiz kamu hizmetleri tarih boyunca hem çeşitlenmiş hem de önem kazanmıştır. Dolayısıyla bu mal ve hizmetlerin nasıl ve kim tarafından sunulacağı da uzun yıllar akademisyenlerin kafa yordduğu en önemli kamu ekonomisi konuları arasında yer almıştır.

Az önce de değindiğimiz gibi, kamu hizmetlerinin sunumu kamu hukuku tüzel kişisi ve/veya özel hukuk tüzel kişisi tarafından yapılabilir. Kamu hizmetinin kamu idareleri (devlet, il özel idaresi, belediye, köy gibi) tarafından sunulması durumunda karşımıza “*emanet yöntemi*” çıkar. Emanet yönteminde bir kamu hizmeti o hizmetin ifasından sorumlu kamu idaresinin kendi kaynakları ve personeli eliyle sunulur (Gözler, 2003: 345). Milli savunma, güvenlik, adalet, eğitim ve sağlık hizmetleri emanet yöntemiyle sunulan tipik kamu hizmetleri arasında yer alır.

Kamu hizmetlerinin özel hukuk tüzel kişilerin sunulması durumunda ise karşımıza imtiyaz ve ruhsat yöntemleri ile Yap-İşlet-Devret modeli gibi kamu kesimi ile özel sektörün işbirliğini gerektiren alternatif yöntem ve modeller çıkar. İşte kamu hizmetlerinin kamu-özel sektör işbirliği çerçevesinde özel hukuk tüzel kişilerin sunulduğu tüm bu yöntem ve modeller “*yetkilendirme yöntemi*” olarak adlandırılmaktadır (Ulusoy, 2004: 33). Görüldüğü gibi günümüzde kamu hizmetlerinin sunumunda emanet yöntemi ve yetkilendirme yöntemi olmak üzere ikili bir ayırım önem kazanmış ve kamu hizmetlerinin sınıflandırılmasında bu ayırım ön plana çıkmış durumdadır.

Ancak tarihsel süreç içerisinde devletin sunmakla yükümlü olduğu hizmetler emanet yöntemiyle görülemeyecek düzeyde artmış ve çeşitlenmiştir. O nedenle ki, günümüzde pek çok ülke kamu-özel işbirliğine önem vermeye başlamıştır. O kadar ki, ulaştırmadan turizme kadar birçok alan ve sektördeki kamu hizmetlerini bu işbirliği çerçevesinde özel sektöre gördürme yolunu seçmeye başlamışlardır. Tabii buna Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar da önyak olmuştur ve olmaya da devam etmektedir.

Kamu hizmetlerinin sunumunda başvuru yetkilendirme yöntemlerinden en sık karşılaşılan imtiyaz yöntemidir. Bu yöntemin kökleri çok eskilere dayanmaktadır. Öyle ki Roma İmparatorluğu döneminde ve 12. ve 13. yüzyıl Batı Avrupası’nda bu yöntemin uygulama örneklerine rastlanmaktadır. Ardından 16. ve 17. yüzyıllardan başlayarak bilhassa Fransa’da sürekli olarak uygulanmaya başlamıştır. 19. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu’nun da birçok kamu hizmetini özel kişilere gördürmek amacıyla imtiyaz yöntemine başvurmuş olduğu görülmektedir. Ancak Birinci Dünya Savaşı ve akabinde gelen 1929 Büyük Buhranı’nın da etkisiyle uzun dönemli imtiyaz sözleşmelerinin ifa edilmesi büyük ölçüde olanaksız hale gelmiştir. Savaş ve ekonomik krizin etkisi ile imtiyaz sahibi olan özel kişiler imtiyazlarını devlet şirketlerine devretmişlerdir. Bu şirketler sonradan kamu iktisadi teşebbüslerinin kurulmasına kaynaklık etmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 4-5).

Devletin ekonomideki rolü, devrıldığı imtiyazlar, kurulan kamu iktisadi teşebbüsleri ve özellikle İkinci Dünya Savaşı’nın etkisiyle hiç olmadığı kadar artmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan refah devleti anlayışı çerçevesinde devlete önceki dönemlerden farklı olarak daha fazla misyon yüklenmiştir. Bu anlayış çerçevesinde eğitimden sağlığa, temiz içme suyu tedarikinden haberleşmeye kadar insanca yaşamın gerektirdiği ne var ise bunların karşılanması görevi devlete yüklenmiştir. Böylece, devletin üstlendiği görevlerle sunduğu hizmetler hem çeşitlenmiş hem de kamu harcamalarında kayda değer bir artış gerçekleşmiştir. Kabaca rakamsal bazda ifade etmek gerekirse, kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı, gelişmiş ülkelerde %50’lere; gelişmekte olan ülkelerde ise %35’lere ulaşmıştır. Devletin üstlenmiş olduğu görevler ve dolayısıyla kamu hizmetlerindeki artış karşısında kamu harcamalarındaki söz konusu artışlar bile yetersiz kalmıştır. Kamu harcamalarındaki bu artışta yıldan yıla artan nüfus baskısı, ekonomik etkinliklerin artması, kırsal kesimden kentlere doğru yönelen iç göç hareketleri, bireylerin taleplerinin artması ve çeşitlenmesi ve artan gelir düzeyine bağlı olarak yükselen yaşam standardı gibi bir dizi unsur etkili olmuştur. Sıraladığımız tüm bu unsurlar, devletin sahip olduğu kıt kaynakların hem sürekli artan hem de çeşitlenen kolektif ihtiyaçlara cevap vermesini daha da güçleştirmiştir.

1970’lere gelindiğinde ise devlet ve kamu kesiminin aşırı büyümesinin bir sonucu olarak ortaya çıkan ekonomik krizle devletin ekonomideki rolü tartışılmaya başlanmıştır. Devletin ekonomik kaynakları israf ettiği, küçültülmesi gerektiği ve özel sektörün çok daha az kaynak kullanarak çok daha iyi hizmet sunabileceği yaygın bir iktisadi/siyasi anlayış halini almıştır. Böylece dönemin liberal düşüncelerinin de etkisiyle 1970’lerin ikinci yarısında İngiltere’de başlayan özelleştirme uygulamaları, IMF ve Dünya Bankası gibi dünya ekonomisine yön veren uluslararası finansal kuruluşların da yönlendirmesi ile pek çok ülkede 1980 sonrası süreçte yaygın uygulama alanı bulmuştur. 1990 sonrasında ise kamu altyapı yatırımlarının da özel sektör eliyle yapılabileceği düşüncesiyle imtiyaz yöntemine benzer alternatif kamu hizmeti sunum yöntemleri arayışı başlamıştır.

Bahsi geçen arayışların başında, kamu sektörünün özel sektörle işbirliği içine girmesi gelmektedir. Bu işbirliği Dünya Bankası tarafından “*Özel Sektörün Altyapıya Katılımı (PPI)*” şeklinde ifade edilirken, İngiltere’de “*Özel Sektör Finansman İnisiyatifi (PFI)*”, Avrupa Birliği’nde de “*Kamu-Özel İşbirliği (PPP)*” olarak adlandırılmaktadır. Günümüzde kamu-özel ortaklığı ifade etmede yaygın kullanım alanı bulan ifade PPP’dir. Ülkemizde de kamu-özel ortaklığı ilk kez 2008 yılında Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan Kamu Özel İşbirliği konulu kanun taslağında “*Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ)*” adıyla ifadesini bulmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 7).

Özellikle 1990’lı yıllardan itibaren kamu hizmetlerinin alternatif sunum modellerini ifade etmede bir şemsiye kavram olarak kullanılan Kamu-Özel İşbirliği hakkında farklı tanımlamalar yapılmıştır. Örneğin, Avrupa Komisyonu (2003: 56), kamu-özel işbirliğini “*geleneksel olarak kamu sektörü tarafından sunulan bir hizmetin veya bir projenin yerine getirilmesi amacıyla kamu sektörü ile özel sektör arasında kurulan bir ortaklık*” şeklinde tanımlanırken; Tekin (2008: 3) aynı kavramı “*... kamu hizmetlerinin devletçe, klasik yollardan temini ile tüm hizmet temininin özel sektör aracılığı ile yapılması arasındaki yelpazede yer alan, kamu sektörü ve özel sektörün birlikte katılımını içeren her türlü mal ve hizmet sağlama modellerini*” kapsayan bir kavram olup; “*kamunun ihtiyacı olan mal ve hizmetlerin temini amacıyla devletle bir özel hukuk tüzel kişisi arasında yapılan ve bağlayıcı bir sözleşmeyle ortaya çıkabilecek risklerin paylaşıldığı işbirlikleri*” şeklinde ifade etmektedir. Ancak tanımı ne şekilde yapılırsa yapılsın, söz konusu işbirliğinin arka planında devletin tamamen çekilmediği ya da özel sektörün tek başına sunmaktan imtina edeceği hizmetlerin sunumunda özel sektörü teşvik etmek, devletin hizmet sunumunda karşılaştığı finansman sorununu gidermek, özel sektörün sahip olduğu dinamizm, tecrübe ve kabiliyetlerinden istifade etmek amacıyla geliştirildiği açıktır.

Kavramsal olarak kamu-özel işbirliği ilk defa 1960’larda ABD’de özel sektör yatırımcılarının dâhil olduğu kentsel gelişim projelerine atfen kullanılmıştır (Alfen, 2010: 14). Kamu hizmetlerinin sunumunda sözleşme tekniği uygulamalarının ilk örneklerinin Yunan ve Roma dönemlerine kadar uzandığı belgelerle sabit olmasına karşın, modern anlamda ilk KÖİ sözleşmelerinin 1980’li yılların ortalarında Güneydoğu Asya’da yapıldığı konusunda literatürde bir görüş birliği mevcuttur (Genç ve Ertuğrul, 2007: 1). Bu bölge ülkelerindeki KÖİ uygulamaları izleyen on yıl içinde Avrupa ülkelerinde uygulama alanı bulmuştur. Avrupa’da ilk KÖİ uygulamasına İngiltere’de başlanılmıştır. “*Özel Sektör Finansman İnisiyatifi (PFI)*” adı altında 1992 yılında başlatılan bu uygulamadan başarılı sonuç elde edilmesi sonrasında, bu uygulama hızla diğer ülkelere de yayılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 4-5).

Kamu hizmetlerinin sunumunun üç temel aktörü vardır. Bunlar, hizmetin düzenleyicisi, hizmetin üreticisi ve hizmetin tüketicisidir. Kamu hizmetinin düzenleyicisi, tüketicilere hizmeti sunacak üreticiyi belirleyen veya atayan araçlardır. Bunlar hükümet, belediyeler, il özel idareleri ve hatta tüketicilerin kendisi olabilir. Kamu hizmetinin üreticileri, hizmeti bizzat yerine getiren veya tüketicilere ulaşmasını sağlayan idare birimi, gönüllü kuruluşlar, kâr amacı taşıyan firmalar, kâr amacı taşımayan firmalar ve bizzat tüketicinin kendisi olabilmektedir. Kamu hizmetinin tüketicileri bu hizmetten faydalanan bireyler, hane halkları, belli bir coğrafi alanda oturanlar ya da yoksullar, engelliler ve doktorlar gibi belli ortak niteliklere sahip toplum sınıfları olabilir (Savas, 1981: 12).

Örneğin bir ilçede kaldırımların yenilenmesi işinde o ilçede yaşayan ve bu hizmetten yararlanacak olan bireyler tüketici, bu işin yapılmasını üstlenen ve gerçekleştiren firma üretici ve son olarak bu firmayı belirlemek üzere ihale yapan ve şartname hazırlayan ilçe belediyesi düzenleyicidir.

Söz konusu üç aktör arasındaki ilişkinin farklı biçimlerde karşımıza çıkması mümkündür. Bu da doğal olarak kamu hizmetlerinin sunumunda farklı yöntemlerin ortaya çıkmasına yol açar. Bu yöntemleri emanet yöntemi, idareler arası anlaşma, sözleşme, imtiyaz, yardım, kupon, piyasa, gönüllü ve kendi kendine yöntemleriyle kamu hizmetinin sunumu şeklinde 9 ayrı başlıkta toplamak mümkündür (Bkz. Tablo 1). Bahsi geçen tablo, her bir kamu hizmeti sunum yöntemini bu yöntemi karakterize eden unsurlar bazında (hizmeti düzenleyenlerin, hizmeti üretenlerin ve hizmet bedelini ödeyenin kimler olduğu) ortaya koymaktadır.

**Tablo 1: Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Alternatif Yöntemler**

Kamu Hizmeti Sunum Yöntemi	Hizmeti Düzenleyen	Hizmeti Üreten	Üreticiye Hizmet Bedelini Ödeyen
Emanet	İdare	İdare	Bedelsiz
İdareler arası anlaşma	1. İdare	2. İdare	1. İdare
Sözleşme	İdare	Özel kuruluş	İdare
İmtiyaz	İdare	Özel kuruluş	Tüketici
Yardım	İdare veya tüketici	Özel kuruluş	İdare ve tüketici
Kupon	Tüketici	Özel kuruluş	İdare
Piyasa	Tüketici	Özel kuruluş	Tüketici
Gönüllü	Gönüllü kuruluş	Gönüllü kuruluş veya özel kuruluş	Gönüllü kuruluş
Kendi kendine	Tüketici	Tüketici	Bedelsiz

**Kaynak:** Savas'tan (1981: 18) istifade ederek yazarlar tarafından düzenlenmiştir.

Tablo 1'de görüldüğü gibi, emanet yönteminde kamu hizmetlerinin sunumunu bakanlıklar veya belediyeler gibi kamu idareleri kendi personel ve kaynaklarıyla yerine getirmektedir. İdareler arası anlaşma ile örneğin bir belediyenin sunduğu hizmetten bir başka belediye sınırları içerisinde ikamet eden kişilerin de faydalanabilmelerine olanak sağlayabilmek amacıyla yapılan düzenlemeler ifade edilmektedir. Yardım yönteminde, düşük gelir gruplarının konut, ulaşım ve sağlık gibi temel ihtiyaçlarının, devlet tarafından bu hizmetleri sunanlara yapılan ödemeler ya da vergi indirimleri yoluyla karşılanması veya sosyal ve kültürel faaliyetlerin desteklenmesi amacıyla hizmet üreticisine yapılan destekler kastedilmektedir. Kupon yönteminde, kamu hizmetinin finansmanı devlet tarafından karşılanır. Bu hizmeti sağlayacak olan firmalar ise devlet tarafından değil, ellerinde kupon denilen satın alma desteği olan bireylerin tercihiyle belirlenir. Böylece piyasanın kendi işleyiş dinamiklerine de müdahale edilmemiş olunur (Ulusoy ve Akdemir, 2017: 489).

Piyasa sisteminde bireyler hizmeti belirler, hizmeti sunacak firmayı seçer ve bu hizmetin bedelini firmaya öderler. Devlet hizmet standartlarını belirleme noktasında görev alabilirse de hizmet sunumunda önemli bir fonksiyonu yoktur. Gönüllü sunumda, vakıf, dernek ve benzeri kuruluşlar hatta belli bir amaçla bir araya gelmiş gruplar gönüllü olarak bir kamu hizmeti sunumunu üstlenebilir veya bu hizmeti özel sektörden satın alarak bedelini karşılayabilirler. Bireyler kamu kuruluşlarının da teşvikiyle kamu hizmetini kendi kendilerine de sunabilirler. Örneğin belediyelerin sokaklara bıraktığı evsel atık ayrıştırma kutularına çöplerini ayrıştırarak atan sokak sakinleri bir kamu hizmetini bizzat kendileri yerine getirmektedirler. Sözleşme ve imtiyaz yöntemiyle bir kamu hizmetinin özel sektör tarafından sunulması ise bu çalışmada detaylı biçimde üzerinde durulacak konu başlıklarıdır.

Kamu hizmetlerinin sözleşme ile özel sektöre sundurulması yeni bir uygulama olmamakla birlikte; yeni olan şey, bir rekabetin oluşması ve kamu çalışanlarının sağladıkları kamu hizmetlerinin maliyetini minimize etmek için kasıtlı bir çaba içerisinde özel firmalarla sözleşme yapıyor olmalarıdır (Savas, 2000: 1). KÖİ ile daha önceden devlet tarafından yapılan yollar, köprüler, tüneller, hastaneler, içme suyu ve kanalizasyon gibi büyük altyapı projelerinin hem yapımı hem de işletmeciliği özel sektöre de açılmış bulunmaktadır.

Kamu Özel işbirlikleri, kamu hizmetinin doğrudan kamu tarafından görülmesi ile yani emanet yöntemiyle özelleştirme arasında yer alır. Doğrudan kamu alımlarında idare kendisiyle hukuki bir bağı bulunmayan özel teşebbüsten mal ve hizmet satın alır. Kamu hizmetini sunan teşebbüsün özelleşmesi veya hizmetin özel sektör eliyle sunulmasına izin verilmesinde ise bu hizmetin sunumu idare tarafından yalnızca denetlenir. Oysaki KÖİ modellerinde kamu hizmetinin sunumu için yeni bir teşebbüs oluşturulmakta ve kamu idaresiyle bu teşebbüs arasında uzun vadeli bir sözleşme imzalanmaktadır (Emek, 2009: 8).

Kamu hizmetlerinin emanet yöntemiyle sunumu ve özelleştirme iki zıt kutup olarak düşünülürse, bu iki kutup arasında Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet, Yap-Sahiplen -İşlet-Devret, Rehabilitate Et-İşlet-Devret, Yap-Sahiplen-İşlet, Rehabilitate Et-Sahiplen -İşlet, Tasarla-Yap-İşlet, Rehabilitate Et-Yap-İşlet, Yap-Devret-Kirala, Rehabilitate Et-Devret-Kirala, Yap-Devret-İşlet, Rehabilitate Et-Devret-İşlet, Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet, idare sözleşmesi, işletme ve bakım sözleşmesi, hizmet sözleşmesi gibi oldukça farklı KÖİ modelleri yer alır (Delmon, 2010: 8). KÖİ modelleri de kendi içerisinde bu iki ayrı kutba yakınlık ve uzaklıklarına göre sınıflandırılabilirler. Örneğin, Tasarla-Yap ve Yap-İşlet-Devret modelleri geleneksel kamu hizmeti sunumuna daha yakın iken Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet ve Yap-Sahiplen-İşlet modelleri özelleştirmeye daha yakındır. Bahsettiğimiz iki kutup arasında ülkeden ülkeye değişiklik arz eden farklı isimler altında KÖİ modelleri mevcut olup bunlar geniş bir uygulama alanı bulmaktadır.

Elbette ki KÖİ modellerini kamu hizmetlerinin gördürülmesinde çekici hale getiren çok farklı nedenler de mevcuttur. Bu nedenler arasında hizmet sunumunda etkinlik arayışı ve artan ihtiyaçlara bağlı olarak altyapı ve ulaşım gibi sektörlerde mevcut şebekenin modernize edilmesi ve/veya mevcutların genişletilmesi için gerekli finansman ihtiyacı ve bu ihtiyacın mevcut kamu kaynakları veya dış yardım ile karşılanabilme gücü yatmaktadır. Yine, KÖİ modellerinin revaçta olmasında kamu hizmetlerinde yeterli ödenek tahsisi yapılamaması ve bürokratik prosedürün gücü gibi bütçe kısıtlarından kaynaklanan gecikmelere meydan vermemek suretiyle hizmet sunumunu hızlandırması, projelerin daha hızlı uygulanmasına olanak vermesi, projenin toplam maliyetini düşürmesi, daha iyi risk paylaşımı sağlaması, ödemenin projenin tamamlanması sonrasında yapılması nedeniyle proje üstleniciyi bir an önce projeyi tamamlamaya teşvik etmesi, uluslararası uygulama örneklerinden hareketle özel sektörün kamudan daha kaliteli hizmet sunması ve kamu idarelerinin kamu hizmetlerini sunma sorumluluğunu özel sektöre devrederek hizmet planlama ve performans izleme üzerine odaklanmasını sağlaması gibi bir dizi etmen ön plana çıkmaktadır.

Sıraladığımız tüm bu avantajlarına karşın, KÖİ modelleri her zaman arzu edilen sonucu vermeyebilir. Yani, KÖİ modeline dayalı olarak gerçekleştirilen bir proje her zaman arzulandığı gibi sonuçlanmayabilir. O nedenle KÖİ modellerinde başarısızlık olasılığı gözden ırak tutulmamalıdır. Bunun için de KÖİ modellerinde başarısızlık riskini minimize edici bazı tedbirler alınabilir. Bu tedbirlerden bazıları şu şekilde sıralanabilir: i) ekonomik ve sosyal amaçların uygun biçimde belirlenmesi, ii) sözleşme taraflarının kaynak ve yetkilerinin etkili biçimde eşleştirilmesi ve gerekli hizmet ile beklenen talebin ortaya konulması, iii) projenin uygulanacağı bölgenin coğrafi, ekonomik ve sosyal şartlarının iyi etüt edilmesidir (Nucciarelli, Sadowski ve Achard, 2010: 514).

KÖİ modelleri karmaşık ve riskli modeller olması dolayısıyla kamuya ciddi mali yük getirme riski taşıdıkları da ihmal edilmemesi gereken bir gerçektir. Nitekim bazı KÖİ modellerinde Hazine garantisi söz konusudur. Hazine garantisi, önceleri yalnızca satın alma garantisini içermekleyen günümüzde borcun geri ödenmesi (borç üstlenimi) garantisini de içermektedir (Eğilmez, 2014: 1).

Örneğin 09.03.2013 Tarih ve 28582 Sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” uyarınca idareler tarafından gerçekleştirilen ve asgari yatırım tutarı 1 milyar Türk lirası olan yap-işlet-devret projeleri ile Sağlık Bakanlığı ve Millî Eğitim Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen ve asgari yatırım tutarı beş yüz milyon Türk lirası olan yap-kirala-devret projelerinde Hazine tarafından borç üstlenim taahhüdü verilebilmektedir. Hazine tarafından mali yıl içinde sağlanacak borç üstlenim taahhüt limiti ilgili yıl merkezi yönetim bütçe kanunuyla belirlenir (6428 Sayılı Kanun, 2013). Bu limiti bir katına kadar artırmaya Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir. 2017 yılında Hazine garantili borç üstlenim taahhüt limiti 4 milyar ABD doları olarak belirlenmiştir (6767 Sayılı Kanun, 2016). Sonuç olarak kamu zararını önlemek için KÖİ sözleşmelerinin nitelikli bir ekip tarafından oluşturulması gerekmektedir.

## 2. Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Başvurulan Yöntem ve Modeller

Daha önce de üzerinde durulduğu gibi, kamu hizmetlerinin gördürülmesinde ve devletin üstlenmiş olduğu görevlerin ifa edilmesinde farklı yöntem ve modeller bulunmaktadır. Bu yöntem ve modeller, devletin özel sektörle işbirliği sonucu ortaya çıkmış olup günümüzde kolektif nitelikteki ihtiyaçlar hem artar hem de çeşitlenirken kamu kaynaklarının buna eşlik edememesi bu işbirliğini zaruri hale getirmiştir. Bu işbirliğini önemli kılan bir diğer faktör ise tarihsel tecrübelerle de sabit olduğu gibi, kamu sektörüne göre özel sektörün daha verimli, daha etkin, daha ekonomik iş görebilme becerisine sahip olmasıdır. Genelleme yapmak mümkün olmamakla birlikte, bunun farkında olan kamu sektörü, özel sektörün bu birikiminden istifade etmeyi ve özel sektörün becerisini kamuya aktarmayı amaçlamaktadır.

Bu bölümde Türkiye’de kamu hizmetlerinin alternatif sunum yöntem ve modelleri üzerinde durulmaktadır. Ülkemizde yetkilendirme yöntemine dayalı olarak kamu hizmeti sunumunda uygulama alanı bulan yöntemler imtiyaz ve ruhsat yöntemleri ile YİD, Yİ, YKD ve İHD modellerinden oluşmaktadır. Bu yöntem ve modellerden YİD, Yİ, YKD ve İHD modellerini KÖİ modelleri kapsamında ele almak mümkündür.

Ancak burada önemle belirtelim ki, imtiyaz ve ruhsat yöntemleri ile KÖİ modelleri arasında bazı önemli farklılıklar söz konusudur. İmtiyaz yöntemi ile KÖİ modellerinde idare ile özel kesim tüzel kişileri arasında gerçekleşen işlem sözleşme biçiminde olurken ruhsat yönteminde idarenin tek taraflı izin vermesi biçiminde olmaktadır. İmtiyaz ve ruhsat yöntemlerinde bir kamu hizmetinin sunulma yetkisi bir özel hukuk tüzel kişisine verilirken bu hizmetin sunumu kâr ve zararıyla özel kişi tarafından üstlenilmektedir. Bu yöntemlerde idarenin yalnızca denetleyici ve kural koyucu fonksiyonu bulunmaktadır. KÖİ modellerinde ise kamu idaresi ve özel kesim tüzel kişileri bir sözleşme ile bir kamu hizmetinin sunumunda tüm riski aralarında paylaşmaktadırlar. Diğer taraftan, imtiyaz ve ruhsat yöntemlerinde hizmet ön planda iken KÖİ modellerinde tesis ön plandadır. Yine, imtiyaz ve ruhsat yöntemlerinde kamu hizmetini sunmak amacıyla tesisler kurulmuş ve araçlar satın alınmış ise söz konusu tesisler ve kullanılan araçlar sözleşme süresi sona erdiğinde özel kesim tüzel kişilerinin uhdesinde kalırken veya idare tarafından satın alınırken KÖİ modellerinin büyük çoğunluğunda özel kişiler tarafından kurulan tesisler belli bir süreden ve belli bir tarifeden işletilip kâr elde edildikten sonra bedelsiz olarak idareye teslim edilmektedir.

Mali perspektiften bakıldığında KÖİ modelleri bütçe imkânsızlıkları nedeniyle hizmet sunumunun aksadığı alanlarda hizmetin ivedilikle sunulmasına imkân sağlamaktadır. Böylece, kamu-özel ortak girişimi sayesinde iş veya hizmetin kamu yararına dağıtımı sağlanmış olmaktadır. Örneğin ülkemizde altyapı yatırımları için daha fazla kaynağa ihtiyaç duyulduğu aşikârdır. Hal böyle iken bütçeden istenen ölçüde/yeterli kaynak tahsisi yapılamamaktadır. Bu durum ister istemez bütçe yapıcı ve karar vericilerini sürekli olarak tercih ve önceliklendirme sorunuyla karşı karşıya bırakmaktadır. Bu noktada da hizmet etkinliği ve hizmetin niteliği tartışılır hale gelmektedir (Acar, 2012: 140).

Ülkemiz için KÖİ’nin önemi kalkınma planlarına da yansımış, 9. Kalkınma Planı’nın uygulama döneminde yetki verilen YİD ve YKD modelli projelerin sayısı 46’ya ve bu projelerin toplam yatırım tutarı ise 28,5 milyar dolara ulaşmıştır. Yine, 10. Kalkınma Planı’nda da önemi vurgulanan KÖİ, Türkiye’nin artan altyapı ihtiyacının karşılanması için özel sektörün de iştirak edeceği alternatif finansman yöntemlerine ihtiyaç duyulduğuna dikkat çekilmiştir. Bu çerçevede son dönemlerde gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasında yaygın olarak kullanılan KÖİ modelleri, ülkemizde de yaygın uygulama alanı bulmuş durumdadır (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 81-82).

Aslında ülkemizde kamu hizmetlerinin alternatif sunumuyla ilgili düzenlemelerin Cumhuriyet öncesi döneme –Osmanlı Devleti Dönemi’ne– kadar uzandığını belirtmemiz gerekir. Ülke olarak böyle bir birikime sahip olmamıza ve yakın dönemde KÖİ üzerine önemli düzenlemeler yapılmış olmasına karşın, bu düzenlemelerin sınırlı sayıdaki belirli faaliyetler ve belirli modeller için geçerli olduğunu görmekteyiz. Hal böyle olmasına rağmen, mevcut olanlar da oldukça dağınık bir yapı sergilemektedir. Dolayısıyla hâlihazırdaki mevzuatın kapsayıcı bir mevzuat düzenlemesi ile bütüncül bir yapıya kavuşturulması elzemdir. Bahsi geçen soruna 10. Kalkınma Planı’nda da dikkat çekilmiş ve “KÖİ uygulamalarına ilişkin yol haritası niteliğinde bir strateji belgesi hazırlanacak ve dağınık yapıdaki KÖİ mevzuatının çerçeve bir kanun altında toplanması sağlanacaktır.” cümlesiyle bu konuda ne yapılacağına ilişkin bir yol haritası çıkarılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 83). Bu doğrultuda Kalkınma Bakanlığı bünyesinde Kamu Özel İşbirliği Daire Başkanlığı ihdas edilmiş durumdadır. Söz konusu daire başkanlığının öncülüğünde 26-27 Haziran 2012 tarihlerinde “1. Kamu Özel İşbirliği Çalıştayı”, 8-11 Nisan 2013 tarihlerinde “Kamu Özel İşbirliği’nin Temel Unsurları Çalıştayı” ve 12-13 Mayıs 2015 tarihlerinde de “Türkiye’nin Kamu Özel İşbirliği Programına Destek Kapsamında Belirlenecek Adımlar ve Faaliyetlerin Tartışılması Çalıştayı” olmak üzere üç farklı çalıştay gerçekleştirilmiştir.

Ülkemizde büyük ölçekli ve konsorsiyumu<sup>2</sup> zorunlu kılan kamu yatırım ve hizmetlerinin özel sektörle işbirliği içinde gerçekleştirilmesi için geliştirilmiş alternatif kamu hizmeti sunum yöntemleri arasında en çok uygulama bulan yöntemler YİD, Yİ, YKD, İHD ve Uzun Dönemli Kiralama modelleri ile imtiyaz ve ruhsat yöntemleridir. Bu yöntem ve modeller hukuki dayanakları, kapsamı, sözleşme süreleri gibi belirleyici unsurlar bazında Tablo 2’de özet olarak sunulmuştur. İlgili tablodan da görüldüğü üzere, ülkemizde özellikle imtiyaz yöntemi ve YİD modeline dair düzenlemeler yapılmıştır. Yine imtiyaz yöntemi ve YİD modelinin içme suyu sağlanmasından toplu taşıma, altyapı yatırımlarından telekomünikasyon hizmetlerine kadar geniş bir uygulama alanı bulunduğu oldukça dikkat çekmektedir. Çalışmamızın izleyen kısımlarında ülkemizde şimdiye değin yaygın uygulama alanı bulan yöntem ve modellerin hukuki çerçeveleri ve uygulama örnekleri detaylı biçimde irdelenmektedir.

<sup>2</sup> Konsorsiyum, iki veya daha fazla işletmenin ortak bir projenin gerçekleştirilmesi için gerekli olan finansman konusunda geçici olarak yaptıkları işbirliğini ifade eden bir kavramdır. Projenin gerçekleşmesinden sonra yapılan bu işbirliği geçerliliğini kaybeder. Elde edilen kâr ise işletmeler arasında bölüşülür (Halkbank, 2017).



**Tablo 2: Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Düzenlemelerinin Belirleyici Unsurları**

Model/ Yöntem	Dayandığı Mevzuat	Kapsamı	Süre (Yıl)	Finansör	Talep Riskini Üstlenen	Denetimin Dayanağı veya Denetimi Kimin Yaptığı
İmtiyaz	4046 Sayılı Kanun	Tekel niteliğindeki mal ve hizmet üretim faaliyetleri	49	GT	İdare	Sözleşme
	233 Sayılı KHK	Kamu iktisadi kuruluşlarının tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri	Süresiz	GT	İdare	Bakanlar Kurulu
	406 ve 2813 Sayılı Kanunlar	Telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve/veya altyapısının işletilmesi	-	GT	GT	Telekomünikasyon Kurumu
	5393 Sayılı Kanun	İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık ve çevre	-	GT	İ/HK	İdare
	5302 Sayılı Kanun	İçme, kullanma ve endüstri suyunun sağlanması ile atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılması, toplu taşıma ve katı atık yönetimi	-	GT	İ/HK	İdare
Yap-İşlet	4283 Sayılı Kanun	Termik santral kurma ve işletme izni verilmesi ile enerji satışı	20	GT	İdare	ETKB
İşletme Hakkı Devri	4046 Sayılı Kanun	Doğal kaynaklar	49	İ/GT	İ/HK	İdare
	3096 Sayılı Kanun	Elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti	99	İ/GT	İdare	ETKB

**Tablo 2: Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Düzenlemelerinin Belirleyici Unsurları (Devamı)**

Model/ Yöntem	Dayandığı Mevzuat	Kapsamı	Süre (Yıl)	Finansör	Talep Riskini Üstlenen	Denetimin Dayanağı veya Denetimi Kimin Yaptığı
Yap-İşlet- Devret	3996 Sayılı Kanun	Köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, demiryolu, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları	49	GT	İ/HK	Sözleşme
	3096 Sayılı Kanun	Elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti	99	GT	İdare	ETKB
	3465 Sayılı Kanun	Otoyollar ve bunların işletme tesisleri	49	GT	GT	Ulaştırma Bakanlığı
Yap-Kirala- Devret	3359 Sayılı Kanun	Sağlık tesislerinin belirli süre ve bedelle kiralama karşılığı yaptırılması	Belirli Süre	GT	GT	İhale
	652 Sayılı KHK	Eğitim öğretim tesisleri	49	GT	GT	Sözleşme
	351 Sayılı Kanun	Yurt binası ve tesisleri	49	GT	GT	Sözleşme
Uzun Dönemli Kiralama	4046 ve 5335 Sayılı Kanunlar	Havalimanı terminalleri	49	GT	GT	DHMI

**Not:** GT= Görevli Teşebbüs; İ/HK= İdare/Hizmet Kullanıcıları; İ/GT= İdare/ Görevli Teşebbüs

**Kaynak:** Emek'ten (2009: 39) faydalanılarak yazarlar tarafından yeniden tanzim edilmiştir.

## 2.1. İmtiyaz Yöntemi

Hukuki bir terim olarak imtiyaz, “bir kamu hizmetinin; sermayesi, kârı veya zararı özel hukuk kişisine ait olmak üzere kamu idaresinin gözetim ve denetimi altında, genellikle çok uzun vadeli bir idari sözleşme uyarınca, özel hukuk kişilerince yürütülmesi” (Yücel, 2005: 74) demektir. İmtiyaz yönteminde bir özel hukuk tüzel kişisinin bir kamu idaresi ile yaptığı sözleşme uyarınca, kullanıcılardan alacağı ücret karşılığında kendi kâr ve zararına bir kamu hizmetini kurup işletmesi söz konusu olmaktadır.

İlk kez Fransa’da uygulanan bu yöntemin ülkemizdeki uygulama örnekleri Osmanlı Devleti’ne kadar uzanmaktadır. Osmanlı döneminde verilen imtiyazlardan bazıları şunlardır (Tan, 1967: 306): İzmir havagazı imtiyazı (1859), Akdeniz, Çanakkale Boğazı ve Karadeniz sahillerinin fenerlerini yakma hizmeti imtiyazı (1868), Beyoğlu ve İstanbul Boğazı’nın batı yakasının su ihtiyacının karşılanması hizmeti imtiyazı (1874), Beyrut havagazı imtiyazı (1877), İzmir (1869), Selanik (1888), Beyrut (1888), İstanbul (1890), Derince (1895) ve Haydarpaşa (1899) liman hizmeti imtiyazları, İstanbul (1868), İzmir (1883), Selanik (1889), Şam (1903), Beyrut (1906) tramvay imtiyazları, İzmir su imtiyazı (1892), İzmir elektrik imtiyazı (1909), İstanbul ve civarı telefon imtiyazı (1909). Sıraladığımız bu uygulama örneklerinden de anlaşılacağı üzere, Osmanlı döneminde kamu hizmetlerinin sunumunda imtiyaz yöntemine sıkça başvurulmuştur. Ancak bu yöntem 20. yüzyılın başlarında 1. Dünya Savaşı ve Büyük Buhran’ın etkisiyle hâkim olan devletçi anlayışla birlikte önemini büyük ölçüde kaybetmiştir. Mevcut imtiyazlar geri satın alım yöntemi ile<sup>3</sup> sonlandırılmış ve kamu hizmetleri emanet yöntemiyle doğrudan kamu kuruluşları tarafından veya KİT’ler aracılığıyla sunulmaya başlanmıştır.

İmtiyaz yöntemi günümüzde yerini KÖİ modellerine bırakmış gibi görünse de halen ülkemizde bazı kamu hizmetlerinin sunumunda kullanılmaktadır ve bugünkü kamu hizmeti sunumunda verilen imtiyazların yasal çerçevesini 10 Haziran 1326 (1910) tarihli “*Menafî Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun*” oluşturmaktadır (Esirgen, 2011: 945). Ayrıca, 04.02.1924 Tarih ve 406 Sayılı “*Telgraf ve Telefon Kanunu*” ve 05.11.2008 Tarih 5809 Sayılı “*Elektronik Haberleşme Kanunu*” ile elektronik haberleşme ve telefon alanında imtiyaz yöntemi uygulanmaktadır.

## 2.2. Ruhsat Yöntemi

Bu yöntem ile kamu hizmeti olarak kabul edilen ve idare lehine tekel konusu yapılmamış olan bir hizmetin idarenin vereceği bir izin ile özel kişilere sundurulması amaçlanmaktadır. Ruhsat yönteminde imtiyaz yöntemi ve KÖİ modellerinin aksine idare ile özel hukuk tüzel kişisi arasında herhangi bir sözleşme yapılmamakta; yalnızca, idarenin tek yanlı olarak vereceği bir izin ile belli bir kamu hizmetinin özel kişiye gördürülmesi amaçlanmaktadır (Yerlikaya, 2002: 37).

Ruhsat yöntemi çerçevesinde gördürülen kamu hizmetinin asli sahibi ve sorumlusu kamu idaresidir. Dolayısıyla idarenin hizmeti gören özel hukuk kişisi üzerinde geniş bir gözetim ve denetim yetkisi söz konusu olmaktadır. Ruhsat yönteminde bir özel hukuk tüzel kişisinin idare adına bir kamu hizmetini sunmada yetkili kılınabilmesi için bizatihi söz konusu tüzel kişinin bunu talep etmesi gerekir. Bu talebe binaen de idarenin, tüzel kişinin kamu hizmetini sunmakla yetkilendirildiğine ilişkin bir ruhsat veya lisans düzenlemesi gerekir (Yerlikaya, 2002: 38).

Burada önemle belirtelim ki, özel hukuka tâbi tüzel kişinin talebi, ruhsat veya lisans düzenlenmesi için bir ön koşul olsa da bu işlemin bir sözleşme değil tek taraflı bir işlem niteliğinde olduğu ve dolayısıyla yalnızca idarenin inisiyatifıyla teşekkül edeceği açıktır (Gözler, 2003: 355). Kamu hizmetlerinin bedelsizliği ilkesi ruhsat yöntemi ile gördürülen kamu hizmetlerini de etkiler ve ruhsat yöntemiyle kamu hizmetini gören kişi, hizmetten yararlananlardan alacağı ücreti/bedeli tek taraflı olarak tamamen serbestçe kendisi belirleyemez. Özel kişinin hizmet bedeli, idarenin koyduğu ilke ve esaslar çerçevesinde belirlenecektir. Ayrıca kamu hizmetinin değişkenliği ilkesinin bir gereği olarak idare, kamu hizmetinin asli sahibi ve sorumlusudur ve dolayısıyla kamu hizmeti

<sup>3</sup> İdare hukukunda devletin imtiyazı satın alması “*raşa*” kavramıyla ifade edilmektedir.

üzerinde gerekli gördüğü durumlarda değişiklik yapabilme yetkisini haizdir. O nedenle ki ruhsat sahibi olan hizmet sunucusu, idarenin yapacağı olası değişiklikleri kabullenmek zorundadır.

20.02.2001 Tarih ve 4628 Sayılı “*Elektrik Piyasası Kanunu*” ile elektriğin; yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması ile bu doğrultuda faaliyet gösterebilecek bir elektrik piyasasının oluşturulması amaçlanmış ve özel hukuk tüzel kişilerinin söz konusu sektörde faaliyet göstermesi ruhsat yöntemine tâbi tutulmuştur. Söz konusu kanunla üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış ve otoprodüktör lisansı olmak üzere 6 farklı lisans öngörülmüştür (4628 Sayılı Kanun, 2001). Bu tür faaliyetleri yürütecek tüzel kişiler, mevzuat gereği Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu’ndan her faaliyet ve her tesis için ayrı ayrı lisans almak zorundadırlar. Lisans genel esasları ve yükümlülüklerinden herhangi birinin yerine getirilmediğinin saptanması halinde kurul, lisans süresi dolmadan da lisansları iptal edebilme yetkisine sahiptir. Bununla birlikte 04.02.1924 Tarih ve 406 Sayılı “*Telgraf ve Telefon Kanunu*”nun 27.01.2000 Tarih ve 4502 Sayılı Kanun değişik 2. ve 3. maddeleri görev sözleşmesi ve imtiyaz sözleşmesiyle yürütülmesi öngörülen telekomünikasyon hizmetlerinin dışında kalan bazı telekomünikasyon hizmetlerinin, özel kişilerce telekomünikasyon ruhsatı ve genel izin olarak adlandırılan ruhsatlarla işletilmesini öngörmektedir. Bu kapsamda, internet servis sağlayıcılığı gibi hizmetler ruhsat yöntemi çerçevesinde özel sektör tarafından sunulmaktadır (4502 Sayılı Kanun, 2000). Bunların yanında, ülkemizde ilk ve orta dereceli özel öğretim kurumları, özel hastaneler ve belediye sınırları içinde toplu taşımacılık ruhsat yöntemiyle yapılan hizmetler arasında yer almaktadır.

### **2.3. Yap-İşlet-Devret Modeli**

Bu model, bir kamu hizmeti veya bayındırlık işinin, yerli veya yabancı özel sektöre gördürülmesi, gördürülen bu işin özel sektörce belirli bir süre kullanıldıktan veya işletildikten sonra karşılıksız olarak ilgili kamu kurum veya kuruluşuna devir ve teslimini öngören bir modeldir. YİD modeli, günümüzde daha çok büyük sermaye ve yüksek teknoloji gerektiren kamu yatırımlarının finansmanında başvurulan bir modeldir (Fırat Kalkınma Ajansı, 2014: 2).

Daha çok gelişmekte olan ülkelerde büyük çaplı üretim tesislerinin veya kamu altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde başvurulan bir model olan YİD modelinin ortaya çıkmasında artan nüfusun beraberinde getirdiği kentleşme, bireylerin ihtiyaç duyduğu hizmetlerin artması ve çeşitlenmesi gibi bir dizi unsur etkili olmuştur. Özel sektörün finansmanını, performansını ve verimini kamuya aktarma düşüncesi bu modelin önem kazanmasına vesile olmuştur. Böylelikle ihtiyaç duyulan hizmet en hızlı ve en az maliyetli bir şekilde kamuya aktarılabilir. Ayrıca bu model sayesinde merkezi yönetim bütçesi üzerindeki yük hafifletilebilmekte, ülkeye yabancı sermaye çekilebilmekte ve kamu sektörü üzerindeki etkinlik ve verimlilik artırılabilir. Bununla birlikte, maliyetinin yüksek oluşu ve projelerin uzun dönemlere yayılması ve bunun öngörüsünün zor olması, modelin başlıca dezavantajları arasında yer almaktadır. Bunların yanında, modelin uygulanabilirliğinin siyasi ve ekonomik gelişmelere karşı duyarlı olması, uygulanacağı yatırım sektörü tercihinin zorluğu ve bir yandan özelleştirmenin teşviki diğer yandan kamuya devri nedeniyle yeni kamu kuruluşları oluşturması gibi diğer ilave bazı handikapları söz konusudur.

Ülkemizde bu modelin uygulanması sürecinde 24 Ocak 1980 Kararları’nın önemli etkisi olmuştur. Bilindiği üzere; bu kararların en önemli ve uzun dönemli amacı, Türkiye ekonomisinin yapısal dönüşümünü sağlamak ve ihracata dayalı bir büyüme modeli oluşturmak olmuştur. Bu çerçevede, Türkiye ekonomisinin önceliklerinden biri yabancı sermayenin teşviki olmuştur. Bu bağlamda yabancı sermayeli kuruluşlar Türkiye’de yatırım yaparken tek başına hareket etmek yerine yerli ortak bularak mevcut şirketlere sermaye artırımını yolu ile ortak olmayı yeğlemektedirler. Böylelikle de yerli bir ortak ile bürokratik engellerin daha kolay aşılabilmesi, yatırım yapılabilmesi veya mevcut bir işletmeye dâhil olunması ve yatırımın olgunlaşması daha hızlı olabilmektedir (Fırat Kalkınma Ajansı, 2014: 11).

Ülkemizde YİD modeline ilişkin ilk düzenleme, 04.12.1984 tarihinde çıkarılan 3096 Sayılı “*Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun*” ile yapılmıştır. Söz konusu kanun ile Türkiye Elektrik Kurumu dışındaki özel hukuk hükümlerine tâbi sermaye şirketleri statüsüne sahip yerli ve yabancı şirketlerin elektrik üretimi, iletimi, dağıtım ve ticareti ile görevlendirilmesi düzenlenmiştir (3096 Sayılı Kanun, 1984). Böylece nükleer santraller hariç diğer elektrik üreten santrallerin özel sektör marifetiyle yapılması ve/veya işletilmesinin önü açılmıştır. Bahsi geçen kanunla Türkiye dünyada YİD modelini ilk kez kanunlaştıran ülke olmuştur (Ahmed ve Fang, 1999: 16). Yine, 28.05.1988 Tarih ve 3465 Sayılı “*Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun*” ile de özel hukuk hükümlerine tâbi ve sermaye şirketi statüsüne sahip işletmelerin; otoyolların ve üzerindeki bütün tesislerin yapımı, bakımı, işletilmesi ile görevlendirilmesine ve süresi sonunda yol ve tesislerin Karayolları Genel Müdürlüğü’ne devrine dair esaslar düzenlenmiştir (3465 Sayılı Kanun, 1988). Bu kanun ile de otoyolların ve otoyollar üzerinde bulunan tesislerin özel sektör marifetiyle yapılması ve/veya işletilmesinin önü açılmıştır (3465 Sayılı Kanun, 1988).

YİD modeline ilişkin gerçek anlamda yapılan düzenleme ise 08.06.1994 Tarih ve 3996 Sayılı “*Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Gerçekleştirilmesi Hakkında Kanun*” ile olmuştur. Böylece hem YİD modeline resmî bir hüviyet kazandırılmış, hem de köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti, maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, trafiği yoğun karayolu, demiryolu, gar kompleksi, lojistik merkezi, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava alanları ve limanları, yük ve/veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleri, sınır kapıları, özel kanuna tâbi olanlar haricindeki milli park, tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında planlarda öngörülen yapı ve tesisleri, toptancı halleri ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında YİD modeli çerçevesinde sermaye şirketlerinin veya yabancı şirketlerin görevlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir (3996 Sayılı Kanun, 1994). Söz konusu kanun ile aynı zamanda muhtelif sektörlerle ilişkin altyapı projelerinin YİD modeli çerçevesinde özel sektör marifetiyle yapılması ve işletilmesine olanak sağlanmıştır.

3996 Sayılı kanunun 3. maddesine göre, YİD modeli, “... ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, yatırım bedelinin (elde edilecek kâr dahil) sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesini” ifade etmektedir. Kısaca bu kanunla, ileri teknoloji ve yüksek kaynak gerektiren projelerin ve hizmetlerin özel sektör marifetiyle gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. İlk uygulaması da enerji alanında olmuş ve çeşitli illerde elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımını özel sektöre verilmiştir

3996 Sayılı kanuna göre, bir yatırım ve hizmeti YİD modeli çerçevesinde gerçekleştirmek isteyen kamu idaresi, bağlı bulunduğu veya ilgili bakanlık aracılığıyla Yüksek Planlama Kurulu’ndan (YPK) izin almak durumundadır. YPK, böyle bir başvuru üzerine öncelikle gerekli incelemeyi yapar. Daha sonra da uygun görmesi durumunda yetkili idareye izin verir. Burada hemen belirtelim ki, yerel yönetimlerin de YİD modeli ile iş yapabilmeleri için yatırım ve hizmetin özelliğine göre konuyla ilgili bakanlık aracılığı ile YPK’ya başvurmaları gerekir. Ancak YPK’dan yetki alan kamu idaresi, görev konusu yatırım ve hizmetlerin özelliklerini belirten bir şartname<sup>4</sup> hazırlamakla yükümlüdür (3996 Sayılı Kanun, 1994).

06.08.1994 Tarih ve 94/5907 Sayılı “*Bazı Yatırım ve Hizmetlerin YİD Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkındaki 3996 Sayılı Kanun’un Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar*”a göre görevlendirme yapacak idare teklifleri değerlendirecek bir görevlendirme komisyonunu oluşturmak

<sup>4</sup> Şartname; görevle ilgili genel, özel, teknik ve idari usul ve esasları gösteren belgedir.

ve potansiyel YİD yatırımcı firmalarına tebligatta bulunmakla sorumludur. Yine ilgili kararda “YİD modeli çerçevesinde yaptırılmak istenen yatırım ve hizmetler, Resmî Gazete’de ve Türkiye çapında yayımlanan yüksek tirajlı iki gazetede önseçim için belirlenen son müracaat tarihinden en az 30 gün önce olmak üzere ve en az birer defa ilan yapılarak duyurulur. İşin özelliğinin gerektirdiği durumlarda ilan yurtdışında son müracaat tarihinden en az 45 gün önce yapılır” hükmüne yer verilerek ilanın şekli ve süresi belirtilmiştir (94/5907 Sayılı Karar, 1994).

YİD modeli yatırımcıları bağımsız denetim şirketlerince onaylanmış finansal belgelerini teslim ederek yatırımı yükleneyecek kadar güçlü bir finansal yapıya sahip olduğunu kanıtlamak durumundadır. Model kapsamındaki muhtemel yatırımcının faaliyet sahası YİD projesinin içeriği ile aynı olmak zorundadır. Potansiyel yatırımcı firmalar, ilk aşama incelemeleri için fizibilite raporlarını, çalışma programlarını ve nakit akım tablolarını da belgelemek zorundadırlar. YİD modelinde “olağan sona erme” süresi sonunda tesisler bedelsiz olarak ve çalışır durumda devlete devredilecektir. Öngörülen süre uzatılmak suretiyle devir işlemi geciktirilmek isteniyorsa ve bu durum her iki tarafın da menfaatlerine uygunsa, o takdirde sözleşme yenilenebilir ve diğer şartlarda bu duruma uyarlanabilir. Böylelikle devir işlemi de uzatılabilir. Karşılıklı anlaşma ile görevli şirket, sözleşme çerçevesinde tespit edilen belirli bir bedelle [Bu bedel tam da olabilir, indirimli de ...] öngörülen süreden önce tesisi ilgili idareye devredebilir. Devir işlemine ilişkin olarak ulusal ve uluslararası hukuk arasında herhangi bir çelişki ortaya çıkarsa o takdirde de hakem sıfatındaki hukuk kurumlarına başvurulabilir. Diğer bir yol ise konsorsiyumun bir kısım paylarının şirkete bırakılarak veya hiç bırakılmadan özelleştirme yoluna başvurulmasıdır. Tesislerin devir aşamasında eksiksiz ve çalışır durumda olduğunun bağımsız bir kişi tarafından tespiti ve bunun da kim tarafından, nasıl yapılacağına ilişkin hükümlerin önceden sözleşmede yer alması gerekir (Yılmaz, 1999: 20).

YİD modeli, ülkemizde oldukça geniş yelpazedeki bir alanda uygulama imkânı bulmuş durumdadır. Bunların başında su getirme ve baraj inşaatları, enerji üretim ve dağıtım alanları, havalimanı, liman ve serbest bölge yatırımları, otoban ve şehir içi ulaşım projeleri, ticaret merkezi yapım işleri ve çeşitli tarihi eser restorasyon işleri gelmektedir. Ülkemizde bu modelle gerçekleştirilen başlıca projeler ve hangi sektöre ait oldukları Tablo 3’te sunulmuştur. Söz konusu tabloda yer alan proje ve yatırımlara ilave olarak burada Kuzey Marmara Otoyolu ve 3. Boğaz Köprüsü’nden de bahsetmek gerekir. “4,5 milyar TL yatırım bedeline sahip projenin yapım dâhil işletmesi, 10 yıl 2 ay 20 günlük süre ile IC İçtaş– Astaldi JV tarafından yapılacak olup bu sürenin bitiminde Ulaştırma Bakanlığı’na devredilecektir” (ICA, 2013). Bir başka dikkat çekici örnek de İstanbul Atatürk Havalimanı’nın yoğunluğu ve kapasite yetersizliği sebebiyle 2014 yılında temeli atılan ve şu anki ismiyle İstanbul Yeni Havalimanı’dır. Bu havalimanı için ihale süresi 25 yıl olarak belirlenmiştir. Yine, YİD modeline örnek olarak Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu gösterilebilir. Sözleşme süresinin 22 yıl 4 ay olduğu bu projeye, mevcut Gebze- İzmir güzergâhında 8-10 saat olan seyahat süresinin 3,5-4 saate inmesi hedeflenmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2016: 32-34).

**Tablo 3: Türkiye’de Yap-İşlet-Devret Modeliyle Gerçekleştirilen Başlıca Projeler**

Sektör	Modele Konu Olan Proje		
Enerji	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marmara Ereğlisi-Trakya Kombine Doğal Gaz</li> <li>• Gebze-Dilovası Doğal Gaz</li> <li>• Gaziler HES</li> <li>• Marmara Ereğlisi-Unimar Doğalgaz</li> <li>• Kısık HES</li> <li>• Birecik Barajı ve HES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hasanlar HES-Berdan HES</li> <li>• Çal HES</li> <li>• Dinar II HES</li> <li>• Çamlıca HES</li> <li>• Ahitköy I-II HES</li> <li>• Girlevik II-Mercan HES</li> <li>• Aksu-Çayköy HES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Çeşme-Alaçatı Rüzgâr Enerjisi</li> <li>• Tohma-Medik HES</li> <li>• Bozcaada Rüzgâr Enerjisi</li> <li>• Esenyurt Doğalgaz</li> <li>• Sütçüler HES</li> <li>• Fethiye HES</li> <li>• Suçatı HES</li> </ul>
Ulaştırma	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atatürk Havalimanı</li> <li>• Antalya Havalimanı</li> <li>• Dalaman Havalimanı</li> <li>• İzmir Adnan Menderes Havalimanı</li> <li>• Ankara Esenboğa Havalimanı</li> <li>• Sabiha Gökçen Havalimanı</li> <li>• Zonguldak-Çaycuma Havalimanı</li> <li>• Antalya Gazipaşa Havalimanı</li> <li>• Göcek Tüneli</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ankara İzmir Otoyolu</li> <li>• Otoyol Hizmet Tesisleri</li> <li>• Güllük Gemi Yanaşma İskelesi</li> <li>• Bodrum Yolcu İskelesi</li> <li>• Çanakkale Kepez Limanı Üstyapı Tesisleri</li> <li>• Trabzon Limanı</li> <li>• Antalya-Alanya Demiryolu Projesi</li> <li>• Kapıkule Demiryolu Garının Yeniden Yapılandırılması</li> <li>• İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçişi</li> </ul>	
Turizm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alanya Yat Limanı</li> <li>• Bodrum Turgut Reis Yat Limanı</li> <li>• Didim Yat Limanı</li> <li>• Sığacık Yat Limanı</li> <li>• Mersin Yat Limanı</li> <li>• Datça Yat Limanı</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dalaman Yat Limanı ve Deniz Otobüsü Yanaşma Yeri</li> <li>• Tekirdağ Yat Limanı</li> <li>• Yalova Yat Limanı</li> <li>• Afşa Adası Yat Limanı</li> <li>• Kaş Yat Limanı</li> <li>• Çeşme Yat Limanı</li> </ul>	

**Kaynak:** Yazarlar tarafından derlenmiştir.

## 2.4. Yap-İşlet Modeli

Bu model, yol, su, kanalizasyon ve elektrik gibi temel altyapı hizmetlerinin ve/veya tesislerinin kısmen veya tamamen özel sektör tarafından tasarlanmasını ve finanse edilerek inşa edilmesini öngören modeldir. Yİ modelinde yatırımın kamuya devri gibi bir yasal zorunluluk bulunmamakta; dolayısıyla söz konusu model ile inşa edilen tesisler özel sektör elinde kalmaktadır (Genç ve Ertuğrul, 2007: 9). Bu model, Anayasa Mahkemesi'nin YİD modeli çerçevesinde görevli şirketlerle bakanlık arasında imzalanan sözleşmelerin "imtiyaz sözleşmesi" niteliğinde olduğu ve "özel hukuk sözleşmesi" olarak imzalanamayacağı yönünde kararlar vermesi üzerine geliştirilmiştir. Modelin yasal altyapısını oluşturmak amacıyla da 1997 yılında 4283 Sayılı "Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun" çıkarılmıştır (Demirbağ, 2007: 171). Söz konusu kanun ile yalnızca termik santrallerin kurulması işletilmesi ve üretilecek elektrik enerjisinin belli esaslar ve usuller çerçevesinde satışı öngörülmüş; ancak hidroelektrik, jeotermal, nükleer santraller ve diğer yenilenebilir enerji kaynakları ile çalıştırılacak santraller kapsam dışında tutulmuştur. Söz konusu kanun incelendiğinde, ülkemizin enerji plan ve politikalarına uygun şekilde elektrik enerjisi üretmek ve mülkiyetleri kendilerine ait olmak üzere termik santral kurma ve işletme izni verilmesi ile enerji satışına ilişkin esas ve usullerin belirlenmeye çalışıldığı görülmektedir (4283 Sayılı Kanun, 1997).

4283 Sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine göre, elektrik üretim sistemi gelişim planları çerçevesinde yapımı öngörülen üretim tesisleri için teklif almak üzere TEAŞ<sup>5</sup> tarafından Resmî Gazete'ye ilan verilmesi gerekir. TEAŞ, bu model çerçevesinde yapılması öngörülen projelerle ilgili yapılacak ilandan önce kalkınma planları ve enerji plan ve politikalarına uygunluk açısından Kalkınma Bakanlığı'nın görüşünü almak durumundadır. Ayrıca, yine ilgili kanunun hükümlerine göre üretim tesisi kurmak ve işletmek üzere üretim şirketleri de TEAŞ'a başvuru yapabilmektedirler. Bu durumda önerilen projelerin TEAŞ tarafından uygun görülmesi halinde, yapımı öngörülen üretim tesisi için teklif almak üzere, rekabet ortamının sağlanması amacıyla işin gereğine uygun ihale yöntemleri de belirlenerek Resmî Gazete'de yayımlanmaktadır. TEAŞ, üretim şirketini seçme hususunda işin özelliğini belirten şartname hazırlayarak kapalı teklif veya pazarlık usullerinden işin gereğine uygun olanı uygulamaktadır. Alınan teklifler TEAŞ tarafından bu kanun ve çıkarılacak yönetmelik hükümleri çerçevesinde değerlendirildikten sonra, uygun teklif belirlenerek ilgili üretim şirketine tesis kurma ve işletme izni verilmek üzere bakanlığa gönderilmektedir (4283 Sayılı Kanun, 1997).

Bakanlık, değerlendirmelerinde kalkınma planları ve ülke enerji plan ve politikaları doğrultusunda elektrik enerjisinin tüketiciye en ucuz ve güvenilir şekilde sunulmasını ve arz-talep dengesini dikkate alarak TEAŞ tarafından kendisine gönderilen teklifi uygun gördüğü takdirde tesis kurma ve işletme izni verir. Bu iznin verildiğinin TEAŞ'a bildirilmesinden sonra, TEAŞ ile üretim şirketi arasında üretim tesisi kurma, işletme ve enerji satışını düzenleyen, özel hukuk hükümlerine tâbi bir sözleşme imzalanır. Bu kanuna göre yapılacak üretim tesisleri için, ihaleye katılanlarda aranacak şartlar, üretim şirketinin sermayesi, şirket ve/veya ortaklarının deneyimi, şirketin seçimi, proje ve fizibilite esasları, yakıt temini, üretim kapasitesi, alınacak enerjinin miktarı, süresi, enerji birim fiyatı oluşturma esas ve usulleri ve tesis kurma ve işletme izni esas ve usulleri ile diğer hususlar bakanlıkça hazırlanarak Bakanlar Kurulu'nca çıkarılacak yönetmelikte gösterilir. TEAŞ'ın sözleşmenin enerji satışına ilişkin hükümlerinden kaynaklanan ödeme yükümlülükleri için, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan tarafından üretim şirketine hazine garantisi verilebilir.

Tespit edebildiğimiz kadarıyla ülkemizde Yİ modeline göre tanzim edilmiş halen 5 proje bulunmaktadır. Bunlar; Gebze Doğalgaz Kombine Çevrim Elektrik Santrali, Adapazarı Doğalgaz Kombine Çevrim Elektrik Santrali, İzmir Doğalgaz Kombine Çevrim Elektrik Santrali, Ankara

<sup>5</sup> Türkiye Elektrik Üretim İletim Anonim Şirketi



Doğalgaz Kombine Çevrim Elektrik Santrali ve İskenderun Termik Santrali'dir. Burada önemle belirtelim ki, bu projelerin tamamı Hazine Müsteşarlığı'nın garantisi altındadır ve uluslararası tahkime tâbidir.

## 2.5. Yap-Kirala-Devret Modeli

Bu model, altyapı yatırımının özel sektör tarafından tasarlandığı, finansmanının sağlanarak inşa edildiği, belirli bir süre için kamuya kiralandığı, gerekli hallerde yatırım kapsamındaki mal ve hizmet üretim birimlerinin kısmen veya tamamen yüklenici tarafından işletildiği ve yapının mülkiyetinin kira dönemi sonunda kamuya geçtiği modeldir (Hazine Müsteşarlığı, 2017).

YKD modeli, ülkemizde öncelikli olarak sağlık hizmeti bağlantılı işlerde başvuru bir model olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu model, 07.05.1987 Tarih ve 3359 Sayılı "Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu"nda yapılan bir değişiklik ile gündeme gelmiş bir modeldir. Söz konusu kanunda, 03.07.2005 Tarih ve 5396 Sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile yeni sağlık tesislerinin gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine belirli bir süre ve bedel üzerinden kiralama karşılığı yaptırılabilmesi ve hâlihazırda Sağlık Bakanlığı'nın uhdesinde bulunan mevcut sağlık tesislerinin, tesislerdeki tıbbî hizmet alanları dışındaki hizmet ve alanların gerçek veya özel hukuk tüzel kişileri tarafından işletilmesi karşılığında yenilenmesi olanağı sağlanmıştır. Söz konusu uygulama çerçevesinde yatırımcıların kiralanacak sağlık tesislerini kamuya ait taşınmazlar üzerinde inşa etmesine izin verilmiştir (5396 Sayılı Kanun, 2005).

Yukarıda bahse konu olan kanunun uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar ise 03.07.2006 Tarih ve 2006/10655 Sayılı "Sağlık Tesislerinin, Kiralama Karşılığı Yaptırılması ile Tesislerdeki Tıbbî Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmelik" ile düzenlenmiştir. Siyasi otorite tarafından yapılması gerekli görülen ve YPK tarafından onaylanan sağlık tesisleri, Sağlık Bakanlığı tarafından verilecek ön proje ve belirlenecek temel standartlar çerçevesinde kendisine veya hazineye ait taşınmazlar üzerinden ihale ile belirlenecek gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine 49 yılı geçmemek kaydıyla belirli süre ve bedel üzerinden kiralama karşılığı yaptırılabilir. Değeri 1 milyon TL'yi aşmayan tesislerin bu madde kapsamında yaptırılmasında karar mercii Sağlık Bakanlığı'dır (2006/10655 Sayılı Yönetmelik, 2006).

Kira bedeli ve kiralama süresinin tespitinde taşınmazın gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine ait olup olmadığı, bedelsiz Hazine taşınmazı devredilip devredilmediği, yatırımın maliyeti, tıbbî donanımın bu kişiler tarafından sağlanıp sağlanmayacağı, kiralama konusu taşınmaz ve üzerindeki sağlık tesislerinde tıbbî hizmetler dışındaki hizmetlerin ve alanların işletilmesinin kiralayana verilip verilmeyeceği gibi hususlar dikkate alınmaktadır.

Sağlık Bakanlığı'nın uhdesinde bulunan sağlık tesislerinin, öngörülecek proje ve belirlenecek esaslar çerçevesinde yenilenmesi, tesislerdeki tıbbî hizmet alanları dışındaki hizmet ve alanların işletilmesi karşılığında, sözleşmeyle gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine yaptırılmaktadır. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin esas ve usuller ile ihale yöntemi, gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerinde aranılacak nitelikler, sözleşmelerin kapsamı ve konuya ilişkin diğer hususlar Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı'nca müştereken hazırlanarak Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulmaktadır (5396 Sayılı Kanun, 2005).

Ülkemizde YKD modelinin kullanımı yalnızca sağlık sektörüyle sınırlı değildir. İlgili model eğitim öğretim hizmeti için gerekli binaların yaptırılmasında ve yükseköğretim öğrencilerinin barınma ihtiyacını karşılamak amacıyla yurt binaları yaptırılmasında da kullanılabilir. 652 Sayılı "Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" uyarınca yapılmasının gerekli olduğuna Bakanlık tarafından karar verilen eğitim öğretim tesislerinin, Bakanlık tarafından verilecek ön proje ve belirlenecek temel standartlar çerçevesinde, kendisine veya Hazine'ye ait taşınmazlar üzerinde ihale ile belirlenecek gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine kırk dokuz yılı geçmemek şartıyla belirli süre ve bedel üzerinden kiralama karşılığı yaptırılabilmesi ifade edilmiştir (652 Sayılı KHK, 2011). 351 Sayılı "Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanunu" 25.11.2010 tarihli ek fıkrası uyarınca yapılmasının gerekli olduğuna

YPK tarafından karar verilen yurt binası ve tesislerinin; Kurumca belirlenecek proje ve temel standartlar çerçevesinde, mülkiyeti kendisine, Kuruma ya da Hazineye ait olup Kuruma tahsis edilen taşınmazların üzerinde ihale ile belirlenecek gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine kırk dokuz yılı geçmemek şartıyla belirli süre ve bedel üzerinden kiralama karşılığı yaptırılacağı hükmüne bağlanmıştır (6082 Sayılı Kanun, 2010).

## 2.6. İşletme Hakkı Devri Modeli

Kamunun mülkiyetinde bulunan bir tesisin işletmesinin belirli bir süreliğine özel sektöre devrine dayanan bir modeldir. Burada mülkiyet haklarının devredilmediğini yalnızca belirli bir hizmetin işletme haklarının özel kesime verildiğini vurgulamak gerekir. Ülkemizde İHD modeli, 4046 Sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun”un yanı sıra, 3096 Sayılı “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticareti ile Yapmaya Görevlendirilmesi Hakkında Kanun” ve 3465 Sayılı “Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun” ile düzenlenmiştir.

3096 Sayılı Kanun incelendiğinde kanunun amacının, Türkiye Elektrik Kurumu dışındaki özel hukuk hükümlerine tâbi sermaye şirketleri statüsüne sahip yerli ve yabancı şirketlerin elektrik üretimi, iletimi, dağıtım ve ticareti ile yetkili kılınmasını düzenlemek olduğu görülmektedir. Elektrik ile ilgili hizmet vermek üzere kurulmuş olan söz konusu sermaye şirketlerine, Kalkınma Bakanlığı'nın görüşü ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu, önceden yönetmelikle belirlenen bölgelerde elektrik üretim, iletim ve dağıtım tesisleri kurulması ve işletilmesi ile ticaretinin yaptırılmasına karar verebilmektedir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenen çerçeve içerisinde ilgili görevli şirketlerle sözleşme akdetme yetkisine sahiptir. Söz konusu bakanlık, Kalkınma Bakanlığı'nın da olumlu görüşünü almak kaydıyla yalnızca elektrik üretmek amacı ile kurulacak sermaye şirketlerine, elektrik üretimi yapacak tesisi kurma ve tesisi işletme izni verebilmektedir. Bu tesiste üretilen elektrik enerjisi, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nca tespit olunacak tarife üzerinden bölgelerindeki Türkiye Elektrik Kurumu'na veya o bölgede faaliyet gösteren diğer görevli şirkete satılır.

Görev bölgelerinde kamu kurum ve kuruluşlarınca<sup>6</sup> yapılmış veya yapılacak üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin işletme haklarının görevli şirketlere verilmesine ancak Bakanlar Kurulu karar verebilir. Görevli şirketlerce görev bölgelerindeki mevcut elektrik enerjisi potansiyelinin kullanılabilir hale getirilmesi ve söz konusu bölgenin elektrik ihtiyacının bölge içinden temini esastır. Ancak, bölge içerisindeki enerji üretiminin yetersiz kaldığı hallerde veya enerji ekonomisi temin etmek maksadı ile Türkiye Elektrik Kurumu ile görevli şirket veya şirketler arasında enerji alışverişi yapılabilir.

İHD sözleşmelerinde görevlendirme süresi azami 99 yıl olabilir. Minimum süre ise mevcut olan veya yeniden kurulacak üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin amortisman süreleri dikkate alınarak tespit olunur. Bahsi geçen sözleşmeler ile gerektiğinde teknik amortismanı ayrı olarak tesislerin tüm bedeli üzerinden sermaye amortismanı ayrılması esasının getirilmesi de mümkündür. Belli bir süreyi kapsayan sözleşmeler, süre uzatımı talep edilmediği takdirde, sürenin bitimi ile son bulur. Bu takdirde tüm tesisler ile tüm taşınır ve taşınmaz mallar her türlü borç ve taahhütlerden arı şekilde devlete bedelsiz olarak geçer. Öte yandan sözleşmeler, görevli şirket veya şirketlerin acze düşmesi veya sözleşme şartlarını ihlal etmeleri durumunda sözleşme süreleri sona etmeden önce feshedilebilir. Ancak, sözleşmenin sona ermesine ilişkin hükümler ile sona ermesine ilişkin sonuçların sözleşmede yer alması gerekir (3096 Sayılı Kanun, 1984).

3465 Sayılı Kanun'un amacı ise özel hukuk hükümlerine tâbi ve sermaye şirketi statüsüne sahip sermaye şirketlerinin, otoyollar ile bu yolların güzergahında yer alan her türlü tesisin yapımı, bakımı, işletilmesi ile görevlendirilmesine ve süresi sonunda söz konusu yol ve tesislerin

<sup>6</sup> Kamu iktisadi teşebbüsleri de dâhil.

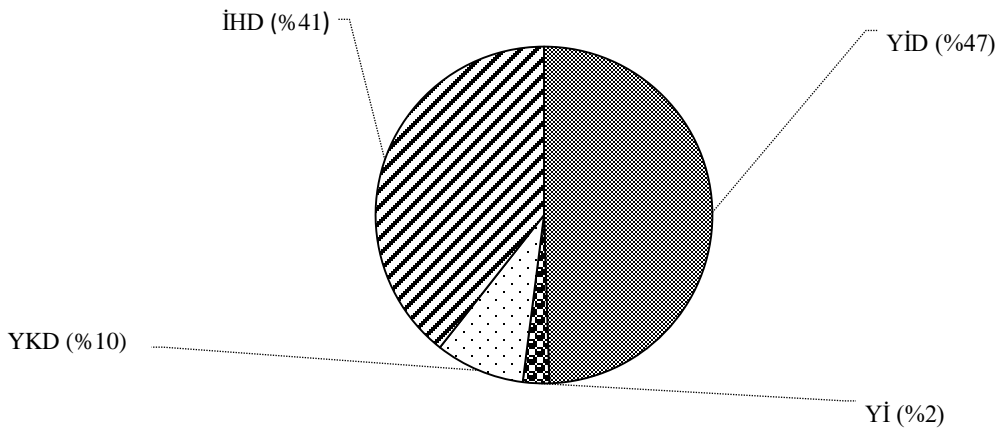
Karayolları Genel Müdürlüğü'ne devrine ait esasları düzenlemektir. Söz konusu kanunun ilgili hükümlerine göre, erişme kontrollü karayollarının ve büyük ölçüde de otoyolların yapımı, bakımı ve işletilmesi ile yolculukla ilgili her türlü hizmet tesislerinin yapımı, bakımı ve işletilmesinde sermaye şirketleri görevlendirilebilir. Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yapılmış ve yapılmakta olan otoyollar üzerindeki yolculuk ile ilgili hizmet tesislerinin yapımı ve işletilmesi şirketlere yaptırılabilir. Bu tür işlerde sözleşmeler 49 yıla kadar süreli olarak düzenlenebilir. Bu süre, bütün tesislerin yapım, bakım ve işletilmesini de kapsar. Görevli şirket, görevlendirildiği işleri Genel Müdürlüğün uygun göreceği şahıs veya kuruluşlar eliyle de yaptırabilir. Ancak böyle bir durumda dahi görevli şirketin Karayolları Genel Müdürlüğü'ne karşı yükümlülükleri ortadan kalkmaz; aksine, devam eder. Otoyol ile bütün tesisleri ve müştemilatı; sözleşmenin sona ermesi ile birlikte, her türlü borç ve taahhütlerden arı ve kullanılabilir durumda Genel Müdürlüğe bedelsiz olarak ve kendiliğinden geçer. Görevli şirketin veya şirketlerin acze düşmesi veya sözleşme şartlarını ihlal etmeleri durumunda sözleşmeler bahsi geçen genel müdürlük tarafından sözleşme süresinden önce de feshedilebilir. Yine, 3465 Sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine göre sözleşmenin sona ermesine ilişkin hükümler ile sona ermenin sonuçları sözleşmede düzenlenir (3465 Sayılı Kanun, 1988).

Türkiye'de işletme hakkı devri modelinin uygulandığı önemli bir alan enerji sektörüdür. Enerji sektöründe Türkiye'nin dağıtım şebekesi; coğrafi yakınlık, yönetsel yapı ve enerji talebi gibi etkenler göz önünde bulundurularak 21 ayrı dağıtım bölgesine bölünmüştür (TEDAŞ, 2007: 21). Bu bölgelerdeki elektrik dağıtım hizmetleri işletme hakkı devri modeliyle özel şirketlerce yürütülmektedir. Ülkemizde işletme hakkı devri modeli çerçevesinde gerçekleştirilen projelere Çayırhan Termik Santrali'ni, Hazar I ve Hazar II HES Santralleri'ni ve Trabzon Limanı'nı örnek olarak göstermek mümkündür.

Yukarıda sıraladığımız dört temel model gerek uygulama alanları gerekse proje sayıları bakımından incelendiğinde, 1987-2017 yılları arasında toplamda 217 projenin hayata geçirildiği görülmektedir. Kalkınma Bakanlığı'nın verilerinde, bu projelerin %47'sinde YİD modelinin, %41'inde İHD modelinin, %10'unda YKD modelinin, geriye kalan %2'sinde de Yİ modelinin tercih edildiği görülmektedir (Bkz. Grafik 1). YİD modeline özellikle enerji tesisleri ve karayolları projelerinin, İHD modeline ise enerji tesisleri yanında limanların ve havaalanlarının, turizm tesisleri ile otoyol hizmet tesislerinin konu edildiğini görülmektedir. YKD modeline ise sağlık tesisleri konu olmaktadır.

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı verileri kullanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

### Grafik 1: Uygulama Sözleşmelerinin Dört Modele Göre Yüzde Dağılımı, 1987-2017



## 2.7. Uzun Dönemli Kiralama Modeli

Bu model, 24.11.1994 Tarih ve 4046 Sayılı “*Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun*” ile 21.04.2005 Tarih ve 5335 Sayılı “*Bazı Kanun ile Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” çerçevesinde şekillenen bir modeldir. Bu model çerçevesinde Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü, işletiminde bulunan hava alanlarını ve YİD modeli ile yaptırılarak özel sektör tarafından işletme süresi dolmuş ve devredilmiş terminal ve diğer tesisleri özel hukuk tüzel kişilerine 49 yılı geçmemek üzere kiraya verebilmektedir. Ülkemizde hâlihazırda Atatürk Havalimanı İç ve Dış Hat Terminal Binaları, Antalya Havalimanı İç ve Dış Hat Terminal Binaları, Zonguldak Çaycuma Havalimanı ve Antalya Gazipaşa Havalimanlarında uzun dönemli kiralama modeli uygulanmaktadır.<sup>7</sup>

## 2.8. Diğer Modeller

Kamu hizmetlerinin sunumunda yukarıda sıraladıklarımız yöntem ve modeller dışında, Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet, Yap-Sahiplen-İşlet-Devret, Rehabilitate Et-İşlet-Devret, Yap-Sahiplen-İşlet, İlave Yatırım Yap-İşlet, Özel Sektörle Ortak Şirket Kurmak gibi oldukça farklı yöntem ve modeller de bulunmaktadır. Ancak, bu yöntem ve modellere ilişkin olarak ülkemizde hâlihazırda herhangi bir yasal düzenleme mevcut olmaması nedeniyle bu yöntem ve modellerin ayrıntılarına burada değinilmemiştir.

## SONUÇ

Bu çalışmada kamu hizmetlerinin sunumunda alternatif yöntem ve modeller Türkiye uygulamaları özelinde örnekleriyle analiz edilmeye çalışılmıştır. Çalışmada söz konusu yöntem ve modelleri ortaya çıkaran nedenler, bu modellerin hukuki altyapıları ile işleyişi ve uygulama şekilleri ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

Çalışmada Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) kavramına Türkiye bazlı uygulamalar açısından odaklanılmıştır. Bu bağlamda da özellikle bir hayli geniş uygulama alanına sahip Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli üzerinde durulmuştur. Bu modelden enerji sektöründen turizm sektörüne, ulaştırma sektöründen içme suyu sektörüne kadar oldukça geniş yelpazedeki bir alanda yararlanıldığını görmekteyiz. Bir bütün olarak bu çalışmada, KÖİ modellerinin Türkiye’de uygulama alanının olup olmadığı; varsa ne gibi alanlarda uygulandığı göz önünde bulundurularak Yap-İşlet (Yİ), Yap-Kirala-Devret (YKD), İşletme Hakkı Devri (İHD) modelleri, imtiyaz ve ruhsat yöntemleri gibi diğer yöntem ve modellere de yer verilmiştir. Çalışmada da üzerinde önemle durulduğu üzere, özellikle 1980 yılı ve sonrası süreçte bahsi geçen yöntem ve modellerin yaygın bir uygulama alanı bulmuş olduğu görülmektedir. Hal böyle olmasına karşın, KÖİ modellerine dair düzenlemelerin dağınık bir yapı sergilediği görülmektedir. Dolayısıyla çerçeve niteliğinde yeni bir KÖİ mevzuatına ihtiyaç bulunduğu aşikârdır.

KÖİ modelleri imtiyaz yönteminden farklı olarak özel sektörle risk paylaşımını gerektirmekte ve kamu sektörüne uzun vadeli ciddi bir mali yük getirme riskine sahip bulunmaktadır. Dolayısıyla kamu kurumlarında projenin risk analizinin doğru yapılmasını sağlayacak gerekli donanım ve bilgi altyapısına sahip, müzakere yeteneği yüksek personelin istihdam edilmesi gerekmektedir.

Kısa vadede herhangi bir ödeme yükümlülüğü içermediği için KÖİ modelleri kamu hizmetlerinin ifasında yerel yönetim kuruluşları tarafından da tercih edilen modellerdir. Ancak, bu modellerin karmaşık ve uzmanlık gerektiren modeller olması nedeniyle iyi risk analizi yapılmayıp sadece hazine garantisine dayalı olarak hoyratça kullanılmasına engel olunması gerekmektedir. Bu amaçla KÖİ sözleşmelerini inceleyecek uzman bir ekibe sahip denetleme birimine ihtiyaç bulunmaktadır.

Ülkemizde KÖİ modellerinden yalnızca beşinin kullanıldığı ve bunlar içerisinde de Yap-İşlet-Devret ve İşletme Hakkı Devri modellerinin önemli bir ağırlığa sahip olduğu görülmektedir. Oysaki

<sup>7</sup> Türkiye’de en çok başvuru alan 5 KÖİ modeli iş akışı şemaları için bkz. Ek-Şemalar 1-5.

dünya uygulamalarında pek çok farklı KÖİ modelleri bulunmaktadır. Bu farklı modellerin de değerlendirilip ülkemizde uygulanabilirliğinin araştırılmasına ihtiyaç vardır.

## KAYNAKÇA

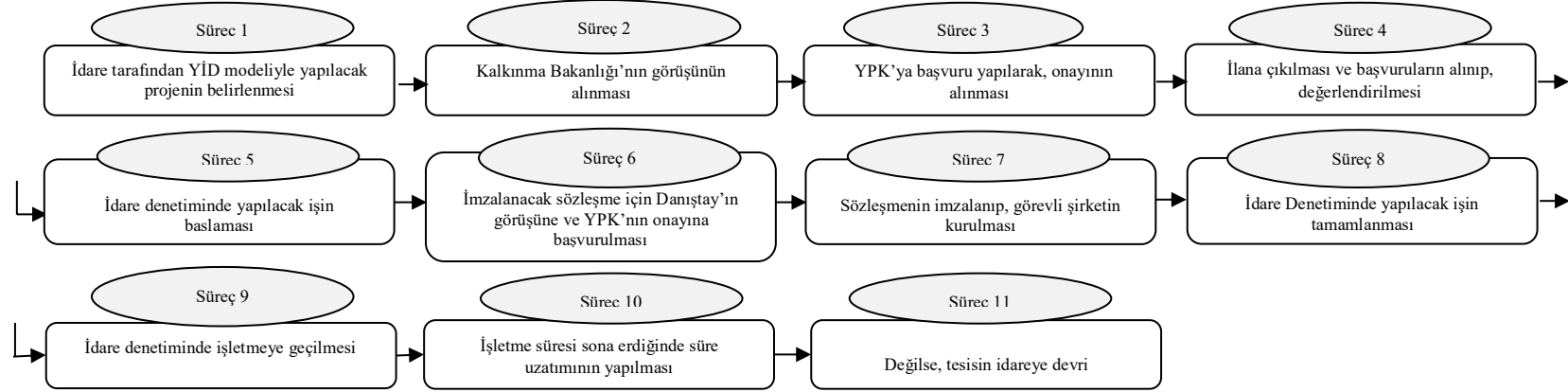
- 94/5907 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin YİD Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkındaki 3996 Sayılı Kanun'un Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar (1994), *T. C. Resmî Gazete*, 22068, 01.10.1994.
- 652 Sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (2011), *T. C. Resmî Gazete*, 28054, 14.09.2011.
- 2006/10655 Sayılı Sağlık Tesislerinin, Kiralama Karşılığı Yapıtırılması ile Tesislerdeki Tıbbî Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmelik (2006), *T. C. Resmî Gazete*, 26236, 22.07.2006.
- 3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticareti ile Yapmaya Görevlendirilmesi Hakkında Kanun (1984), *T. C. Resmî Gazete*, 18610, 19.12.1984.
- 3465 Sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun (1988), *T. C. Resmî Gazete*, 19830, 02.06.1988.
- 3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Gerçekleştirilmesi Hakkında Kanun (1994), *T. C. Resmî Gazete*, 21959, 13.06.1994.
- 4283 Sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun (1997), *T. C. Resmî Gazete*, 23054, 19.07.1997.
- 4502 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu ve Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2000), *T. C. Resmî Gazete*, 23948, 29.01.2000.
- 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (2001), *T. C. Resmî Gazete*, 24335, 03.03.2001.
- 5396 Sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun (2005), *T. C. Resmî Gazete*, 25876, 15.07.2005.
- 6082 Sayılı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2010), *T. C. Resmî Gazete*, 27781, 10.12.2010.
- 6428 Sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2013), *T. C. Resmî Gazete*, 28582, 09.03.2013.
- 6767 Sayılı 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu (2016), *T. C. Resmî Gazete*, 29928, 24.12.2016.
- Acar, İ. A. (2012), "Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları Kamu Hizmeti Sunumunu Etkinleştirebilir mi?", 27. Maliye Sempozyumu, 20-24 Mayıs 2012, Antalya.
- Ahmed, P. A. and X. Fang (1999), *Project Finance in Developing Countries*, World Bank Publications.

- Alfen, H. W. (2010), "Public Private Partnership (PPP) as Part of Infrastructure Management Solutions—a Structural Approach of Delimiting PPP from other Private Sector Participation Models", In TG72-Special Track 18th CIB World Building Congress May 2010 Salford, United Kingdom, p.13-28.
- Anayasa Mahkemesi (1995), "28 Haziran 1995 Tarih ve E. 1994/71, K. 1995/23 Sayılı Karar", *AMKD*, Sayı:32, Cilt:1.
- Delmon, J. J. (2010), *Understanding Options for Public-Private Partnerships in Infrastructure: Sorting out the Forest from the Trees: BOT, DBFO, DCMF, Concession, Lease*, (No. 5173), The World Bank.
- Demirbağ, C. (2007), *Kamu Özel Sektör İşbirliği Modeli Çerçevesinde Türkiye İçin Kamu Yatırımlarının Gerçekleştirilmesine İlişkin Model Önerisi*, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.
- Eğilmez, M. (2014), "Yap İşlet Devret ve Hazine Garantisi", *Kendime Yazılar*, <http://www.mahfiegilmez.com/2014/04/yap-islet-devret-ve-hazine-garantisi.html> [Erişim Tarihi: 20.07.2017].
- Emek, U. (2009), "Karşılaştırmalı Perspektiften Kamu Özel İşbirlikleri: Avrupa Topluluğu ve Türkiye", *Rekabet Dergisi*, 10(1), s.7-53.
- Esirgen, Ö. (2011), "II. Meşrutiyet Meclis Tutanaklarına Göre Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun'un Kabulü", *AÜHFD*, 60 (4) 2011: 935-962.
- European Commission (2003), "Guidelines for Successful Public Private Partnerships", *DG Regional Policy*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf) [Erişim Tarihi: 06.04.2017].
- Fırat Kalkınma Ajansı (2014), *Yap İşlet Devret Modelinde Uygulanan Usul ve Esasların Kalkınma Ajansları Açısından Analizi*, Araştırma Raporu, Malatya.
- Genç, Ö. ve E. Ertuğrul (2007), *Alt Yapı Yatırımlarının Finansmanı*, Rapor, Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Müdürlüğü, Ankara.
- Gözler, K. (2003), *İdare Hukuku*, Cilt II, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Günday, M. (2005), *İdare Hukuku*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1467, Eskişehir.
- Güneş, C. (1999), *Yap İşlet, Yap İşlet Devret, İşletme Hakkı Devirleri ve Vergi Uygulamaları*, Yaklaşım Yayınları, Ankara.
- Halkbank (2017), *Finans Sözlüğü*, <https://www.halkbank.com.tr/channels/1.asp?id=685> [Erişim Tarihi: 13.04.2017].
- Hazine Müsteşarlığı (2017), <https://www.hazine.gov.tr/file/documents/ulkemizdeuygulanankoimodelleriveyasalaltyapi.pdf> [Erişim Tarihi: 12.04.2017].
- ICA (2013), <http://www.3kopru.com/proje/PROJE-HAKKINDA/1> [Erişim Tarihi: 10.04.2017].
- Kalkınma Bakanlığı (2013), *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*, Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı (2014), *Onuncu Kalkınma Planı Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı (2016), *Dünyada ve Türkiye'de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler 2015*, Ankara.

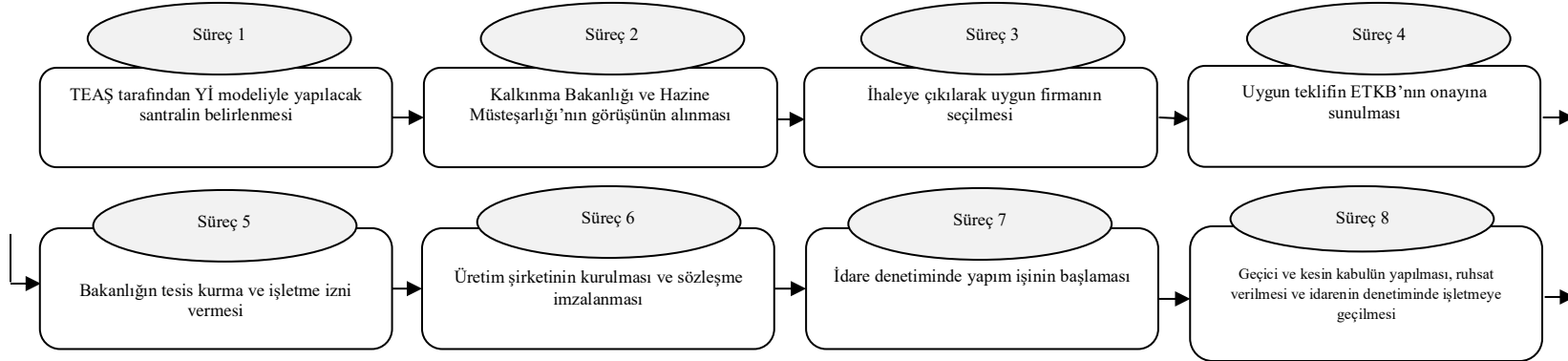
- Nucciarelli, Alberto, Bert M. Sadowski and Paola O. Achard (2010), “Emerging Models of Public–Private Interplay for European Broadband Access: Evidence from the Netherlands and Italy”, *Telecommunications Policy*, 34(9), s.513-527.
- Onar, S. S. (1992), *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Marifet Basımevi, İstanbul.
- Savas, E. S. (1981), “Alternative Institutional Models for the Delivery of Public Services”, *Public Budgeting & Finance*, 1(4), s.12-20.
- Savas, E. S. (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York: Chatham House.
- Tan, T. (1967), “Osmanlı İmparatorluğu’nun Yabancılara Verilmiş Kamu Hizmeti İmtiyazları.” *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 22(02), s. 285-326.
- TEDAŞ (2007), *2007 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara.
- Tekin, A. G. (2008), *Kamu-Özel İşbirlikleri/Ortaklıkları (PPP) & Türkiye Deneyimi*, T.C Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- Ulusoy, A. (2004), *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, Ülke Kitapları, İstanbul.
- Ulusoy, A. ve T. Akdemir (2017), *Mahalli İdareler: Teori-Uygulama-Maliye*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Yerlikaya, G. K. (2002), *Yap-İşlet-Devret Modeli Hukuki Mahiyeti ve Vergilendirme*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Yılmaz, O. (1999), *Yap-İşlet-Devret Modeli ve Türkiye Uygulaması*, DPT-Uzmanlık Tezi, DPT, Ankara.
- Yücel, A. R. (2005), “İdari Sözleşmeler ve İmtiyaz Sözleşmeleri”, *Türkiye Mühendislik Haberleri Dergisi*, Mayıs-Haziran 2005, Sayı: 439-440, s.73-77.

**EKLER**

**Şema 1: Yap-İşlet-Devret Modelinde İş Akış Şeması**

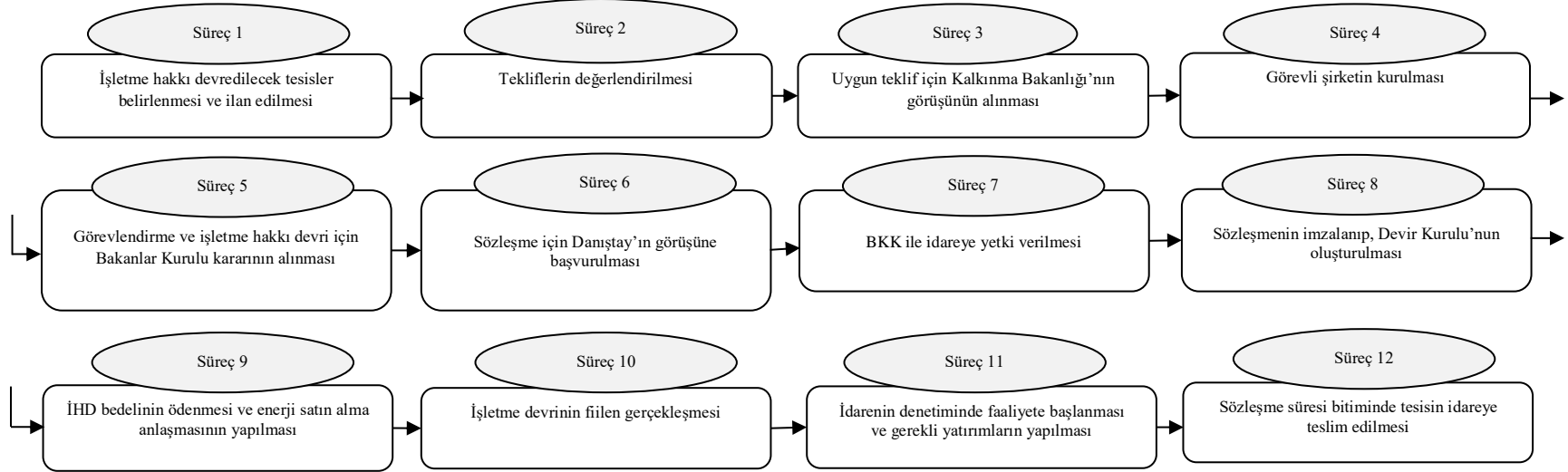


**Şema 2: Yap-İşlet Modelinde İş Akış Şeması**

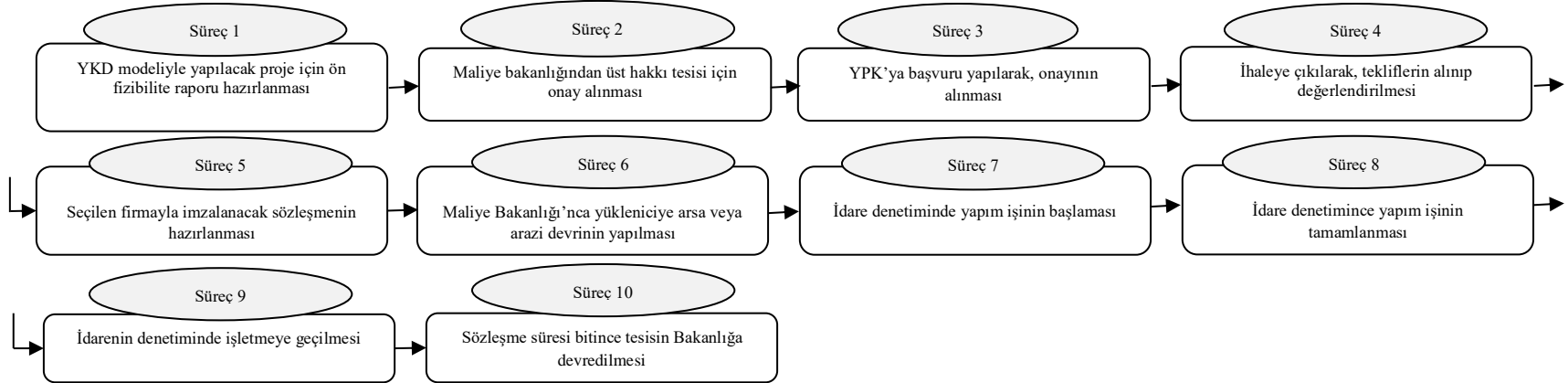




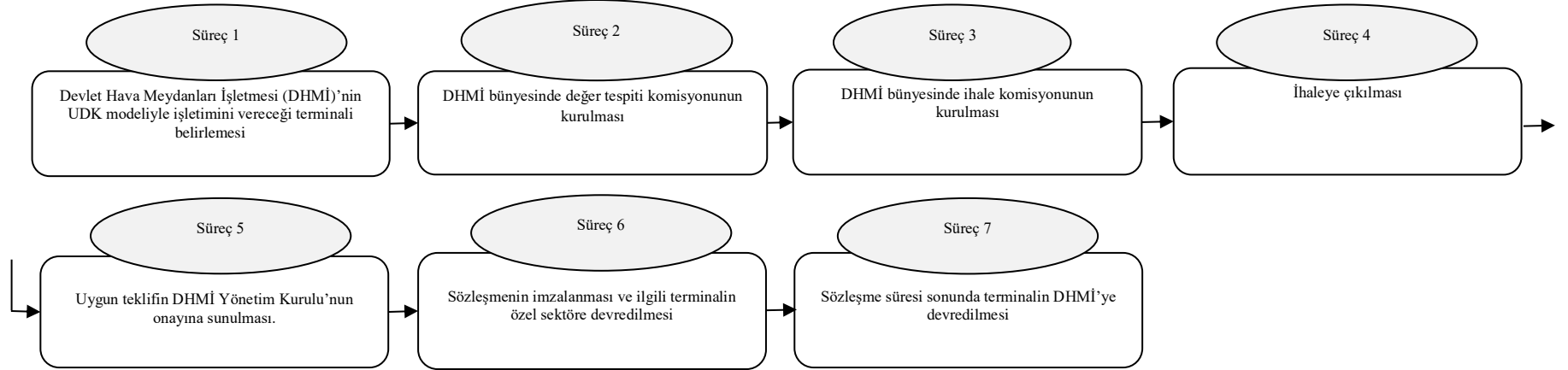
### Şema 3: İşletme Hakkı Devri Modelinde İş Akış Şeması



### Şema 4: Yap-Kirala-Devret Modelinde İş Akış Şeması



### Şema 5: Uzun Dönemli Kiralama Modelinde İş Akış Şeması



**Not:** Şema 1, 2, 3'ün dizaynında Güneş'ten (1999: 57, 73, 80) faydalanılmıştır. Diğerleri tarafımızca dizayn edilmiştir.