

DOSYA/DERLEME**KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ MODELİ:
KAMU HİZMETİ HAKKININ PAYLAŞILMASI**

Eda YAZICIOĞLU ÇELİK*

Giriş

Son otuz yılda yapılan “kötü yönetim”-“iyi yönetim” tartışmaları, kamu yönetiminde değişim olgusunun odağını “idari reform” anlayışından “yapısal reform” uygulamalarına ve oradan da “düzenleyici reform” önerilerine kaydırıldı (Güler, 2005; Bayramoğlu, 2005). İşleyişe odaklanan idari reform yerini toplumsal ilişkilerin yeniden yapılandırılmasını gündeme getiren reformlara bırakırken, kamu yönetimindeki yapısal ve işlevsel sorunların kaynağına yönelik tespitlerde de bir değişim yaşandı. Devlet-piyasa ve devlet-sivil toplum karşılığı üzerinden gündeme gelen devletin toplumsal ilişkilerdeki rolü tartışması, kamu yönetiminin ve sorunlarının tartışıldığı bağlamı değiştirmiştir. Kamu yönetimdeki yapısal ve işlevsel sorunlar, toplumsal ilişkilerin bir türevi olarak görülmeye ve tartışılmaya başlanmıştır.

Özellikle 97 Asya krizi, terk edilmeye başlanan “minimalist devlet” savunusu “piyasa aksaklıkları”na karşı “devletin yeniden güçlendirilmesi” önerisine yerini bırakırken, devletin toplumsal ilişkilerdeki rolünü ve dönüştürücü gücünü tartışmaya açmıştır. Yeni bir “yönetim tarzı” veya “toplumsal eşgüdümleme tarzı/biçimi” olarak adlandırılan “iyi yönetim” de bu tartışmaların kamu yönetimi alanına taşınmasını sağlamıştır (Bayramoğlu, 2005).

Yönetişim, devletin değişen rolü ve biçimini anlatırken, “bir yandan da bu değişimi sağlayacak mekanizmaları ve yeni kurallar bütünü” göstermek için kullanılmıştır (Bayramoğlu, 2005). Yönetişim anlayışı ve değişimin kamu yönetimi alanına taşınması reformlarla olmuştur. Kamu hizmetleri, kamu finansmanı ve kamu işletmeleri

üzerinden gerçekleştirilen reformlar kamu yönetiminde köklü bir zihniyet değişimini beraberinde getirmiştir. Kamu yönetimindeki zihniyet değişimi, “devletin işlev ve yetkilerinin piyasa ile paylaşılması” anlayışına dayanmaktadır (Bayramoğlu, 2005).

DPT’nin 2007 yılı sonunda gündeme getirdiği “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı” da hem bu zihniyetin bir göstergesi hem de paylaşım mekanizmasının biçimine ilişkin bir öneridir. Bu taslak, ilk olarak yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme devri uygulamaları ile gündeme gelen ve 1984 yılından bu yana çeşitli sektörlerde örneklerine rastladığımız uygulamaların paylaşımın yapısını belirleyecek bir üst başlık altında toplanması girişimidir.

Danıştay ve Anayasa Mahkemesinin bu kapsamda aldığı kararlar ile hukukçular tarafından uzun yıllardır tartışılan bu uygulamalar, daha çok doğuracağı sonuçlar veya tabi olacağı hukuki rejim bağlamında ele alınmıştır.¹ İktisat, işletme ve kamu maliyesi alanında ise konu daha ziyade verimlilik ve alternatif kaynak yaratımı başlıkları altında bir finansman yöntemi olarak tartışılmıştır.² Kamu yönetimi alanındaki tartışmalar ise, ilk olarak kendini kamu yönetiminin özel sektör gibi örgütlenmesi üzerine yapılan önerilerde göstermiştir.³ Kamu yönetimindeki değişimi toplumsal ilişkiler bağlamında ele almak gerektiğini iddia eden bu yazıda ise, kamu özel işbirliği modeli devletin işlev ve biçimindeki değişim üzerinden anlatılmaya çalışılacaktır. Siyasal ve yönetsel boyutun bir arada ele alınmasını gerektiren bu yöntem, işbirliği modelinin, bir yandan egemenliğin göstergesi olan kamu gücündeki dönüşüm, bir yandan da, bu otoritenin kapitalist topluma özgü kuruluş biçimi olan bürokrasi anlayış ve yapısında yarattığı değişim bağlamında incelenmemize olanak verecektir.

*ODTÜ Araş. Gör.; Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Doktora Öğrencisi

Kamu yönetimi alanında yaşanan değişim, kamu hizmeti anlayış ve örgütlenmesinin de değişimine neden olmuştur. Dolayısıyla, hizmet sunumunda alternatif bir yaklaşım olarak karşımıza çıkan kamu özel işbirliği modeli, ancak, kamu yönetiminde yaşanan değişim içinde anlaşılabilir. Bu bağlamda, yazıda, daha çok su, enerji, ulaştırma ve posta hizmeti gibi yüksek maliyetli altyapı yatırımlarıyla gündeme gelen kamu özel işbirliği modelinin, yeniden yapılandırılan kamu yönetimi içinde nasıl bir boşluğu doldurduğu veya nasıl bir dönüşümün katalizörü olduğu açıklanmaya çalışılacaktır.

Taslak Kamu Özel İşbirliği'ne Nasıl Bir Tanım Getiriyor?

Taslakta Kamu Özel İşbirliği (KÖİ), kamu eliyle yürütülmekte olan "yatırım ve hizmetlerin maliyet, risk ve getirilerinin, idareler⁴ ve özel sektör arasında Kanunda öngörülen modeller çerçevesinde paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesi" olarak tanımlanmaktadır (md. 3). Sözleşme türlerine göre farklılık gösteren modeller, kamu-özel işbirliğini gerçekleştirmek için "bir projenin tasarımı, finansmanı, yapımı ve işletilmesi ile mevcut bir yatırımın yenilenmesi, kiralanması, geliştirilmesi, bakım-onarımının yapılması ve işletilmesinde özel sektör katılımının sağlandığı yöntemlerin bulunması" genel mantığı üzerine inşa edilmiştir (md. 3).

Zayıflayan kamu dengesi nedeniyle yaşanan mali krizlerden kaynaklı zararları en aza indirmek ve gelişmekte olan ülkelerde sürdürülebilir borçlanmayı devam ettirebilmek için, mali disiplini koruyucu düzenlemeler yapılmakta ve önlemler alınmaktadır (**Bağımsız Sosyal Bilinciler İktisat Grubu, 2007**). Mali disiplinin korunması yönündeki önlemlerin kamu hizmetine doğrudan yansması kamu harcamalarının azaltılması ve alternatif finansman yöntemlerine başvurulması şeklinde gerçekleşmektedir. 74 Petrol Krizinden bu yana sürelileşmiş bir iktisat politikasının parçası haline gelen bu uygulamaların devamı için, doğrudan veya dolaylı olarak kamu eliyle ve kamu kaynaklarıyla gerçekleştirilen kamu hizmetlerinde artan özel sektör katılımı daha istikrarlı ve güvenli hale getirilmeye çalışılmaktadır. 70'lerin sonunda Carter ve Reagan-Thatcher hükümetleri ile "özelleştirme politikalarının bir parçası haline gelen" ve 90'ların sonunda Clinton ve Blair'in öncülüğündeki Üçüncü Yol politikaları ile "yeni tip bir yönetim" türü olarak tanımlanan kamu-özel işbirliği modelleri bu arayışın bir ürünüdür ve tanımı itibarıyla yaşanan krizlerin kendine yüklediği anlamları yansıtmaktadır (**Bult-Spiering ve Dewulf, 2006**). 80'lerin başından bu yana farklı uygulamalar doğrultusunda şekillenen kamu-özel işbirliği modellerinin taslaktaki tanımına da yansıyan temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- KÖİ, en az biri kamu kişisi olmak üzere iki veya daha fazla aktörün/tafının oluşturduğu (**Peters, 1997**),

- Her bir katılımcının asil (principal) olarak yer aldığı ve kendi adına pazarlık etme gücünü elinde bulundurduğu (**Peters, 1997**),

- Karşılıklı güvene dayalı bir müzakere ve diyalog ortamının oluşması için iki eşit taraf arasında imzalanan bir sözleşmeye dayanan ve böylelikle ilişkilerin sürekliliğinin temin edildiği (**Andersen, 2004**),

- Sözleşmeye taraf olan bütün aktörlerin işbirliğine konu olan faaliyetin sonuçlarından sorumlu olduğu (**Peters, 1997**),

- Amaç, görev, mali yönetim ve sorumlulukların belirlenmesi ve ortak hedef doğrultusunda ortak çalışmanın sağlanabilmesi için ayrı bir örgütsel yapılanmaya gidilebildiği (**Andersen, 2004**),

- Mal ve hizmet üretiminde maliyet, fayda ve riskin - üretilen katma değer için adil bir şekilde paylaşıldığı (**Akintoye, Beck ve Hardcastle, 2003**),

- Kamu ile özel sektör arasındaki işbirliğini düzenleyen kural ve yöntemlerin cisimleştiği modellerin ortak adıdır (**Bult-Spiering ve Dewulf, 2006**).

Dünyadaki örnekleriyle benzer özellikler taşıyan KÖİ modelinin kamu hizmeti alanının yeniden düzenlenmesine ilişkin bir öneri olduğu düşünülürse, modelin bu alana ilişkin getirdiği en önemli yenilik, "eşitler arası ilişki" veya "yöneten-yönetilen ayrımı yerine birlikte yönetme ilkesi"dir (**Bayramoğlu, 2005**). Yukarıda sayılan özellikler ile KÖİ anlayışı, kamu idareleri ile piyasa aktörlerinin piyasa mekanizmasını düzenleyen özel hukukta olduğu gibi tüzel kişiler arası bir ortaklık kurmasını sağlayacak bir model önermektedir.

Bunun gerekçelerinden biri, taslakta Türkçe'ye Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) olarak çevrilen Public Private Partnership'in (PPP) tanımlayıcı ögesi olan "partnership" kavramının Türkçe'deki işbirliğini (co-operation) değil ortaklık kavramını karşılıyor olmasıdır. Kamu ve özel sektörü işbirliği zeminine ulaştıran kavram bu iki ayrı yapının ortaklık kurabiliyor olmasıdır. Anglo-sakson dünyada KÖİ'lerin en gelişkin formu olarak ifade edilen "joint venture"lar Türkçedeki "iş ortaklıkları"na tekabül etmektedir. Medeni Kanun, Türk Ticaret Kanunu, Borçlar Kanunu ve Vergi Mevzuatı gözden geçirildiği zaman, iş ortaklığı şöyle tanımlanabilmektedir: "hukuken ve iktisaden bağımsız birden fazla gerçek veya tüzel kişinin belirli bir işi ya da süreklilik arz eden bir faaliyeti, bir ticaret ortaklığı kurarak veya böyle bir ortaklık söz konusu olmaksızın gerçekleştirmek ve kazanç elde etmek amacıyla bir sözleşme çerçevesinde bir araya gelmeleri ve o faaliyetin rizikolarını her biri müteselsilen sorumluluk altına girmek suretiyle üstlenmeleri" biçiminde tarif edilmektedir (**Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası, 2008**).

İkinci gerekçe, kamu idareleri ile özel sektör kuruluşları arasında imzalanacak sözleşmenin özel hukuk hükümlerine tabi olmasıdır. 3. maddenin e fıkrasında "uygulama sözleşmesi", "idare ile ihaleyi kazanan şirket veya ortak girişim arasında özel hukuk hükümlerine göre akdedilen yazılı anlaşma" olarak tanımlanmaktadır.

KÖİ modeli bu özelliği ile sadece kamu hizmeti alanını düzenlemekle kalmıyor; aynı zamanda, kamu gücünün göstergesi olarak piyasa aktörlerinden toplum içindeki

pozisyonu ve örgütlenme biçimi ile ayrılan bürokrasiyi de dönüştürücü bir güce sahip oluyor. Peki, nasıl olmuştur da “devletin örgütleyici çalışmalarının toplumdaki çıkararak toplumun üstünde yer alan ayrıcalıklı kişilerce yürütülmesi” olarak tanımlanan bürokrasi, kendi görev alanı içinde piyasa aktörleriyle eşit statüde ilişki kuran kamu idareleri bütünü olarak tanımlanmaya başlanmıştır (Fişek, 2005). Cevaplamamız gereken asıl soru budur. Bu soruyu, kamu-özel işbirliğinin kamu yönetiminde meydana getirdiği bütün diğer değişikliklerle birlikte ele alacağız.

1. Neo-liberal Ekonomi Politikalarıyla Birlikte Kamu Hizmetinde Dönüşüm

Devletin küçültülmesi ve piyasalaştırılması tartışmalarında değişimin nesnesi kamu hizmeti ve kamu hizmetini yerine getiren kamu örgütleridir. “Toplumsal ihtiyaçları karşılayacak mal ve hizmet üretim alanı” olarak tanımlanabilecek kamu hizmet alanı üretim ilişkileri tarafından belirlenir; üretim ilişkilerinde yaşanan değişim kamu hizmeti alanını doğrudan etkiler (Karahanoğulları, 2004). Dolayısıyla, kapitalizmin krizlerinin kamu hizmeti alanı üzerindeki belirleyiciliği yüksektir.

Klasik liberalizm döneminde kamusal hizmetler de diğer mal ve hizmetlerden farksız bir şekilde “görünmez elin” kurallarına uygun olarak özel girişimciler tarafından üretiliyordu. Sınırlı devlet anlayışı, piyasa mekanizmasının işleyişini güvence altına alacak hukuki düzenlemelerin yapılması ve devletin devlet olmaktan kaynaklı kimi faaliyetlerinin yerine getirilmesinden ibaretti. Devlet ve piyasa arasındaki bu keskin ayırım, kamu hizmetinin kamu örgütü⁵-kamu faaliyeti⁶-kamu hukuku⁷ birliği kuralına göre tanımlanmasına yol açmıştır (Karahanoğulları, 2004). Blanco doktrini olarak bilinen bu ilke 1873 tarihli Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi kararına dayanmaktadır (Karahanoğulları, 2004). Zaman içinde devlet kapitalist üretim biçiminin ihtiyaçları doğrultusunda kimi tipik piyasa alanlarını kamu hizmeti olarak üstlenmiştir. Bu gelişme ilk yansımasını 1921 tarihli Bac d’Eloka kararında bulmuştur (Karahanoğulları, 2004). Karara göre, özel girişimcilerin piyasa koşullarına ve dolayısıyla özel hukuk kurallarına tabi olarak yerine getirdiği bir hizmet, idarenin kendi mal ve personeliyle dahi olsa özel hukuk kurallarına tabi bir faaliyet olarak nitelendirilmiştir. Devletin geleneksel hizmetleri dışında üstlendiği “sınai ve ticari kamu hizmetleri” kamu hizmeti alanında ikili bir hukuki rejimin doğmasına neden olmuştur. Bizde KİT’lerin kamu tüzel kişisi olmakla birlikte, üçüncü kişilerle olan ilişkilerinde özel hukuka tabi tutuluyor olmaları bu ikili yapıya bir örnek olarak gösterilebilir.

1974 Krizine kadar sürekli piyasaya doğru genişleyen devlet faaliyetleri, “tersi bir gelişmeyi, piyasa yöntem ve hukukunun kamuya girmesi sonucunu doğurmuştur” (Karahanoğulları, 2004). Ancak, bu ikili yapı bile 74 Krizine kadar hiçbir şekilde kamunun piyasa usul ve ilkeleri tarafından kuşatılmasına neden olmayacaktır. 74 Krizinin tersi bir eğilimi, piyasa aktörlerinin kamu hizmet alanına doğru genişleme eğilimini tetikleme bu dönüşümü

başlatmıştır. Kamu hizmetinin görülmesinde özel sektör katılımı olarak dile getirilen bu daralma süreci, mülkiyet devri uygulamaları ile kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesi usulünü gündeme getirmiştir. Kamu hizmetinin piyasalaştırılmasında önemli rol oynayan bu iki yöntemden ilki özelleştirme politikaları ile gündeme gelirken ikincisi daha ziyade kamu alımları alanındaki yeni düzenlemeler ile kendini göstermiştir. Kamu-Özel İşbirliği Modelleri de mülkiyetin devredildiği örneklerden ziyade kamu ihaleleri alanında yapılan yeni düzenlemeler ile ilgilidir.

1984 yılında elektrik sektöründeki 3096 sayılı “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun” ile gündeme gelen Yap-İşlet-Devret ve İşletme Hakkı Devri Modeli kamu hizmetinin gördürülme usullerindeki değişimin ilk örneğidir. 1984 tarihli düzenlemeyi, karayolları, havayolları, elektrik, iletişim ve su gibi sektörlerde bu ve benzeri modellerin uygulanması için çıkarılan yasalar izlemiştir. Bu tarz düzenlemeler çalışmamızın konusunu oluşturan taslağa kadar hep sektörel bazda kalmıştır. Söz konusu modellere hukuki dayanak oluşturma girişimleri olarak yorumlanabilecek 1994 tarihli 3996 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Gerçekleştirilmesi Hakkında Kanun” ve 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun”un özelleştirme yöntemlerini sıralayan 18. maddesi sektörel düzenlemeleri aşma özelliğine sahiptir. Ancak, bütün bu düzenlemeler 1999 yılına kadar Danıştay ve Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararları ile idari sözleşme kapsamında tutulmuştur.⁸ 1999 yılı kamu hizmet alanı için bir dönüm noktasıdır. Gölcük Depreminin de yardımıyla hayata geçirilen Anayasa değişikliği ile Anayasa’nın idarenin yargısal denetimini düzenleyen 125. maddesi imtiyaz sözleşmelerinde tahkime izin verecek şekilde yeniden düzenlenmiştir. Anayasa’nın 125. maddesinin ikinci fıkrası bu değişiklik ile “kamu hizmetleriyle ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılik unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.” şeklinde yeniden düzenlenmiştir.⁹ 125. maddedeki bu düzenlemeyi Danıştay’ın anayasal statüsünü belirleyen 155. maddenin ikinci fıkrasındaki değişiklik izlemiştir. Danıştay’ın “imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini inceleme” yetkisi “kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirme” düzeyine indirgenmiştir. Anayasa değişikliğini, 4492 sayılı ve 18.12.1999 tarihli “Danıştay Kanunu ve İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ve 4501 sayılı ve 21.01.2000 tarihli “Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkeler Dair Kanun” izlemiştir.

Danıştay’ın yetki alanını daraltma isteği kamu hizmeti alanındaki ölçek sorunu ile ilgilidir (Ercan ve Oğuz, 2006).

Uluslararası sermayenin "küresel" ölçekteki genişlemesi, kamu hizmet alanını belirleyen kamu harcama usullerinin uluslararası sermayenin ihtiyaçları doğrultusunda yeniden düzenlenmesini gerektirmiştir. 1994 yılında kurulan ve 1995 yılında faaliyete geçen Dünya Ticaret Örgütü, bu alana müdahaleyi örgütü düzenleyen en önemli anlaşmalardan biri olan GATS (General Agreement on Trade of Services - Hizmet Ticareti Genel Anlaşması) ile yapmıştır (Yılmaz, 2003). Türkiye'nin de taraf olduğu bu ilk çok taraflı ticaret anlaşması 25.02.1995 tarihinde yürürlüğe girmiştir. GATS, "ana özellikleri ile kapitalizmin ulaşabileceği tüm alanlara girmesini sağlayan; kamu çıkarına göre hizmet üretilen ve daha önce özel yatırım yapılmamış hizmet alanlarına özel yatırım yapma imkanı sağlayan; böylece, piyasa dışı kalan tüm alanları ticarete konu yapan ya da bu alanları metalaştıran bir anlaşmadır. GATS'a imza atan ülkeler, kamu çıkarı ya da başka bir gerekçe ile "ticaret hakkı"na engel olmayacaklarına dair imza atmışlardır" (Bayramoğlu, 2005).

Hizmet ticaretini düzenleyen GATS Anlaşmasını kabul ederek Türkiye, sadece eğitim, sağlık gibi kamu yararı nedeniyle kamu hizmetine konu olmuş alanlarda serbestleşme yapacağına, yani uluslararası ticarete açacağına dair taahhütler vermekle kalmamış; aynı zamanda, kamu hizmeti tanımını da değiştirmiştir. GATS Anlaşması'na göre, "hizmetler", "resmi otoritenin uygulanmasında sunulan hizmetler dışında kalan her sektördeki hizmetleri kapsar" (md.1/3/b). Anlaşma, resmi otoritenin uygulamasına sunulan hizmetleri, "ticari amaç dışında ve bir ya da daha fazla hizmet sunucusuyla rekabet etmeksizin sunulan hizmetler" (md.1/3/c) olarak tanımlayarak bu hizmetler dışında kalan bütün hizmetlerin "ticari amaç" ve "rekabete" konu olacaklarını kabul etmiştir. Bu düzenleme ile kamu ile özel teşebbüslerin bir arada hizmet sunduğu bir sektörün, kamu hizmeti ilkelerine göre değil piyasa ilkelerine göre yeniden düzenleneceği öngörülmüştür. Kamu hizmetindeki bu anlayış değişikliği, kamu hizmetinin süreklilik-düzenlilik, nesnellik-eşitlik ve bedelsizlik özelliklerine de zarar verecek niteliktedir (Günday, 1999). Anlaşma, kamu hizmet sunumunda yerli-yabancı ayrımını da kaldırmış ve "ayrımcılığa karşı olma" ilkesi ile ulusal pazarları yabancı sermayenin de eşit koşullarda rekabet edebileceği düzlemler haline getirmiştir.

DTÖ'nün Kamu Mal Alımları Anlaşması da hizmetler alanındaki düzenlemelere paralel özellikler taşır. Yerli-yabancı ayrımı gözetilmeksizin piyasa kurallarına riayet edilerek kamu mal ve hizmet alımları gerçekleştirilir. DTÖ'nün Kamu Mal Alımları Anlaşması ve BM'nin Uluslararası Ticaret Hukuku Üzerine Birleşmiş Milletler Komisyonu'nun hazırladığı "model kanun" 2003 yılında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun temelini oluşturacaktır (Bayramoğlu, 2005). Karar alma süreçlerini ulusal sınırlar dışına çıkaran DTÖ, anlaşmalar ile getirdiği hükümlere aykırı davranılması durumunda da yaptırım gücüne sahiptir. Böylelikle, DTÖ, getirdiği kuralların üye ülkeler üzerindeki bağlayıcılığını da güvence altına almaktadır. DTÖ, bu gücü, genel anlamıyla tahkim olarak bilinen "Anlaşmazlıkların Halli

Mekanizması"ndan (Dispute Settlement Understanding-DSU) almaktadır (Bayramoğlu, 2005). DSU Anlaşmasının hedefi, "üyeler arasındaki uyuşmazlıkları, DTÖ anlaşmaları içerisinde herhangi bir ticaret kuralının ihlal edilip edilmediğine karar vermek suretiyle çözüme bağlamak ve sonuçta da sorunun çözümünde hangi -cezaî-uygulama ya da tazminat yönteminin seçileceğine karar vermektir" (Yılmaz, 2001). Bu anlaşmaya göre, taraflar kendi aralarında anlaşarak anlaşmazlığı tahkime götürebilirler (md. 25).

Danıştay'ın yetki alanını sınırlayarak kamu hizmetinin piyasalaşmasının önünü açan bu düzenlemeler, kapitalizmin krizine cevaben kamu hizmetlerinin kamu eliyle sunumundan vazgeçilerek imtiyaz usulüne yönelinmesini sağlamıştır. Bu dönüşümü daha iyi görebilmek için kamu hizmeti sunum yöntemlerindeki dönüşüme daha yakından bakmamız gerekmektedir.

2. Kamu Hizmetinde Emanet Usulünden İmtiyaz Usulüne

1929 Bunalımı kimi hizmetlerin kamu tarafından üstlenilmesini gündeme getirmiştir. Genişlemeci iktisat politikaları lehine istihdam sağlayıcı ve kolektif tüketimi teşvik edici önlemlerinin alınabilmesi için kamu harcamalarının yaygın bir şekilde kullanılabilmesi düşüncesi kamu kaynaklarının mal ve hizmet üretimine yönelmesine neden olmuştur. Öncesinde piyasa tarafından üstlenilen kimi hizmetlerin kamu tarafından üstlenilmesi sonucunu doğuran Keynezyen iktisat politikaları, kamu-özel sektör ilişkilerini dönüştürücü bir etkiye sahiptir. Neo-liberal dönemle birlikte kamu yönetiminin alanının daraltılması kamu-özel sektör ilişkilerinde yeni bir dönüşüme neden olacaktır.

Devlet kamusal nitelikteki kimi mal ve hizmetlerin üretimi için, "kamusal örgütler kurarak faaliyette bulunur" ya da "yakın gözetim ve denetimi altındaki özel kişilerin faaliyetleriyle toplumsal ihtiyaçların karşılanmasını sağlar" (Karahanoğulları, 2004). Karahanoğulları'nın doğrudan ve dolaylı yerine getirme olarak adlandırdığı bu iki yöntem kamu hizmetinin iki farklı şekilde görülme usulüdür (2004).

Devletin kamu hizmetini geleneksel örgütlenme biçimi olan bakanlıklar ile bağlı kuruluşları aracılığıyla yerine getirme usulü doğrudan yerine getirme olarak adlandırılan emanet usulüdür. Emanet usulü, hizmetin, hizmete özgülenmiş ayrı bir tüzel kişilik olarak örgütlenmeden kendi malları ve personeliyle devlet tarafından yerine getirilmesidir (Karahanoğulları, 2004; Gözler, 2006). Mal ve hizmet üretimi, adem-i tahsis ilkesine dayalı olarak genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylarla finanse edilir. Emanet usulünün, mal ve hizmet üretiminde yarattığı en önemli değişiklik kamu hizmetinin yükümlülük ve ayrıcalıklar bakımından piyasanın kurallarından belli oranlarda bağışık kılınmasıdır (Karahanoğulları, 2004). Emanet usulü, kamu hizmetini belli oranda kar-zarar dengesi üzerine kurulu piyasa içi rekabetin baskısından kurtarmıştır. Finansmanın temel kaynağı vergiler olan devlet, "kamu gücünü" "kamu

yararına" kullanma konusunda bir özerklik kazanmıştır. Devletin geleneksel kamu hizmetlerinin yanında sını ve ticari faaliyetleri de kapsayan kimi hizmetler üstlenmesi zaman içinde yerine getirme usullerinde istisnai durumlar ortaya çıkarmıştır. Sını ve ticari faaliyetlerin piyasa kurallarına göre üretiliyor olması kamu maliye teorisine ve devletin bu hizmet alanını örgütlerken tercih ettiği usullere yansımıştır. Kamu maliyesi teorisi, mal ve hizmetleri, üretim süreçlerine göre üç ana başlık altında toplamış ve yaratılan faydanın bölünebildiği ve bölünemediği veya faydaya göre fiyatlandırılabilen ve fiyatlandırılmayan hizmetler kategorilerini oluşturmuştur.¹⁰ Dolayısıyla, merkezi bütçenin yanında katma-bütçe uygulamaları ortaya çıkmaya başlamıştır.

"Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıkları", yani KİT'ler buna örnek olarak gösterilebilir. Katma bütçeye göre kaynak tahsis eden, "ticari esaslara, yani özel hukuk hükümlerine göre faaliyette bulunan", ayrı bir tüzel kişilik olarak faaliyet gösteren ve ayrı karar alma organları olan KİT'ler emanet usulünden farklı bir yerine getirme usulü olmakla birlikte kamu-özel işbirliği anlayışının erken dönem göstergesi olarak görülebilir mi? Emanet usulünden farklı bir uygulamaya dayanmakla KİT'lerin kimi özellikleri kamu-özel işbirliği modellerine evrilmeyi engellemiş ve onları özelleştirme politikalarının konusu yapmıştır. Bakanlık örgütlenmesine ilgili kuruluş statüsü ile bağlı olma, TBMM denetimine tabi kılınma, içyapı ve ilişkilerinde ve kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesini konu alan sözleşmelerinde idare hukukuna tabi olma, mallarının devlet malı statüsünde sayılması, "söz konusu hizmetle bağlantılı kişilerin yönetimi oluşturdukları bir örgütlenmeye sahip olmamaları" gibi özellikler, KİT'lerin ayırım noktalarını oluşturmaktadır (Gözübüyük, 2004; Karahanoğulları, 2004). Dolayısıyla, KİT'lerin kamu hizmeti alanında kamu kaynağının kullanım usulü açısından istisnai bir uygulama yarattığını söyleyebiliriz, bu kuruluşların kamu hizmeti anlayış ve yapılanmasını doğrudan değiştirecek bir öze sahip olduğunu söyleyemeyiz.

80'li yıllara gelindiğinde ise devlet, mülkiyet devri uygulamaları ile üstlendiği kimi kamu hizmet alanlarını tasfiye etmeye başlamıştır. Özelleştirmenin hukuki altyapısı 80'lerin başlarında oluşturulmakla birlikte, ilk özelleştirme uygulamaları 80'lerin sonunda hayata geçirilmiştir. Elektrik sektöründen örnek verecek olursak, özelleştirme politikaları bu sektörde iki şekilde hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Birinci yöntem, TEK'in santrallerinin ve dağıtım müesseselerinin işletme haklarının uzun dönemli özel şirketlere devri; ikinci yöntem ise, yeni santraller kurmak için yap-işlet-devret ve yap-işlet modellerine başvurulmasıdır (Ataay, 2005). Yasal düzenlemelerle özel hukuk hükümlerine tabi kılınmaları öngörülen bu iki yöntem, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi'nin kararlarıyla bir idari sözleşme türü olan imtiyaz sözleşmeleri içinde değerlendirilmiş ve özelleştirilmelerin dışında bırakılmıştır. Ancak, 1999 yılında Anayasa'da ve Yap-İşlet-Devret Modelini düzenleyen yasada yapılan değişiklik ile daha önceden iptal edilen 5. maddede

öngörülen "özel hukuk hükümlerine tabi olma" hükmü geçerli sayılmış olmasına rağmen, 20 Şubat 2001 tarihli 4628 sayılı Elektrik Piyasası Yasası ruhsat yöntemini benimsemiştir (Ataay, 2005).¹¹ Bu değişiklik, özel hukuka tabi olma isteğinin kısmi bir istek olduğunu ve kamunun sağladığı kimi imtiyazlardan vazgeçilmek istenmediğini göstermiştir. Bu örnek, 80'lerden bu yana içinde bulunulan genel eğilimi açıklayıcı niteliktedir.

"Sanılanın aksine, devletin işlev boşaltması esas gelişme değildir. Devlet, kamu hizmeti alanlarını piyasaya devretmekten ziyade; bu alanlardaki kamusal faaliyetlerini tasfiye etmekte ve bu alanları piyasa aktörlerine açmaktadır. Kamu hizmeti alanları, kamunun doğrudan faaliyetleri tasfiye edilmiş şekilde varlıklarını sürdürmekte; buradaki kamusal ayrıcalıklardan, imtiyazlar ve benzeri yöntemlerle özel girişimler yararlanmaktadır. Kamu hizmeti alanlarında toplumsal ihtiyaçları karşılayacak mal ve hizmet üretme işlevi özel girişimcilere verilmektedir. Bu sayede özel girişim, piyasa risklerinden arındırılmış kamu hizmeti alanlarında, güvenceli karlar elde etme şansına kavuşmakta, kamu hizmeti alanında üretilen değer önemli bir kısmı, girişimci karı olarak özel alana aktarılmaktadır (Karahanoğulları, 2004)."

Kamu hizmetlerinin özel kesime gördürülmesi usullerinden biri olan imtiyaz, "bir özel kişinin bir kamu idaresi ile yaptığı sözleşme uyarınca, kullanıcılardan alacağı ücret karşılığında kendi kar ve zararına bir kamu hizmetini kurup işletmesi usulüdür" (Gözler, 2006). Bu usule göre, idareye imtiyaz veren, hizmeti gören özel kişiye ise imtiyaz sahibi veya imtiyazcı denmektedir. İmtiyaz şu temel özelliklere sahiptir: (1) İmtiyazcı kendi sermayesi ile (2) kendi kar ve zararına bir kamu hizmetini kurma ve işletme yetkisine sahip kılınmıştır. (3) İmtiyaz bir sözleşme yani iki taraflı bir işlemdir. İmtiyaz sözleşmeleri idarenin düzenleyici hükümlerinin yer aldığı şartlaşma/şartname ve anlaşma olmak üzere iki bölüme ayrılır. (4) İmtiyazın konusu bir kamu hizmetinin kurulması ve işletilmesidir. (5) İmtiyazcı kamu hizmetini hizmetten yararlananlardan aldığı ücret karşılığında yürütür (Gözler, 2006).

İmtiyaz usulünde özel kişiye yükümlülük ve ayrıcalık bakımından başlıca kılınmış kamu hizmeti alanından yararlanma hakkı tanınmıştır. İmtiyaz usulünde özel kişinin yararlandığı en önemli imtiyaz tekel hakkıdır (Karahanoğulları, 2004). Bir başka deyişle, kamu hizmeti olarak ve kamu hizmeti alanında örgütlenmiş olmasından kaynaklanan bir ayrıcalık özel şirkete geçmektedir. Eşit piyasa aktörleri karşısında tanınan ayrıcalıklardan bir kısmı alım güvencesi, sınırlı veya tam tekel, kamu kredisi ve kredi güvencesi olarak sayılabilir. Daha da önemlisi, imtiyaz konusu faaliyette alanları doğal tekel veya siyasi tekel alanlarıdır (DPT, 2006). Dolayısıyla, tüm ekonomiyi derinden sarsan kriz dönemleri dışında imtiyaz sahibi işletmenin kar garantisidir; yani, imtiyazda öncelikle karlılık güvencesi vardır.

80'li yıllardan itibaren belirginleşmeye başlayan imtiyaz usulü, özellikle, su, elektrik, ulaşım, telekomünikasyon gibi doğal tekel niteliğindeki

sektörlerde kullanılmıştır. DPT, bu yöntemin tercih edilme nedenini şöyle açıklamaktadır: “özelleştirilemeyecek KİT’lerin yönetimi devredilmektedir” (DPT, 2006).

3. Avrupa Birliği’ne Uyum ve Kamu-Özel İşbirliği

Emanet usulünden imtiyaz sözleşmelerine doğru yaşanan süreç, Avrupa Birliği Muktesabati’na uyum çalışmaları ile yeni bir evreye giriyor. KÖİ’yi düzenleyen taslakta yer alan maddeler, bu dönemin imtiyaz sözleşmelerinde niteliksel bir dönüşüme neden olacak özellikte olduğunu gösteriyor.

Ülkemizde özel sektör tarafından gerçekleştirilen kimi hizmetlerin devlet tarafından yürütülmeye başlanmasıyla birlikte kamu hizmeti özelliği kazanmaları gelişkin kapitalist ülkelerden farklı bir şekilde gerçekleşmiştir. Çünkü bizden farklı olarak, bu ülkelerde söz konusu hizmet alanları liberal dönemde özel işletmeler tarafından üstlenilmiştir. Özellikle, Endüstri Devrimi’yle birlikte hız kazanan şehirleşme eğilimi, beledi hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde öncelikle özel işletmeleri öne çıkarmıştı. Osmanlı İmparatorluğu’nda ise, kimi hizmetlerin yoğun sermaye birikimi ve teknik bilgi ihtiyacından dolayı devlet tarafından gerçekleştirilememesi nedeniyle imtiyaz olarak özel kişilere gördürülmesi söz konusudur. Osmanlı yarı-sömürgeleşme döneminde bu hizmetleri üstlenecek yerli sermaye bulmak da pek mümkün değildir. Osmanlı İmparatorluğu tarafından gerçekleştirilemeyen yatırımlar yabancılar tarafından doğrudan gerçekleştiriliyordu. Osmanlı’da en büyük doğrudan yabancı sermaye yatırımına Fransızlar, sermayelerinin %75’ini demiryolu ve limanlara yatırmışken; Almanlar da, yatırımlarının %86’sını demiryollarına, %5’ini limanlara ve %8’ini beledi hizmetlere yapmışlardı (Çınar, 2004). Yabancıların ticaret sermayesinin ihtiyaçları doğrultusunda yaptığı bu yatırımlar Duyun-u Umumiye garantörlüğündeki imtiyazlar şeklindeydi (Çınar, 2004). Cumhuriyet yönetimi, 30’lu ve 40’lu yıllar boyunca Osmanlı döneminde yabancılar verilmiş bu imtiyazları millileştirme politikası ile geri almıştır. Millileştirme büyük oranda kentsel altyapı hizmetlerinin beledileştirilmesi şeklinde gerçekleştirilmiştir. 1877 yılında Britanya’ya imtiyaz olarak verilen İstanbul Sular İdaresi 1932’de, Britanya’ya verilen İzmir Gaz ve İstanbul Telefon 1936’da, Fransa’ya verilen Doğu Demiryolları 1936’da, Fransa’ya verilen Ereğli Kömürleri 1936’da, Belçika’ya verilen İstanbul Tünel 1938’te, 1902 yılında Almanya’ya verilen Haydarpaşa Limanı 1938’de, Belçika’ya verilen İzmir Elektrik ve Tramvay ile İzmir Sular İdaresi 1944’te millileştirilerek kamulaştırılmışlardır (Çınar, 2004).

İmtiyaz sözleşmelerinde 80’li ve 90’lı yıllarda yaşanan genişleme eğilimi, yine yerli sermayenin sermaye birikimi ve teknik bilgi konusundaki yetersizlikleri nedeniyle bir tıkanma yaşamıştır. 1999 yılına gelindiğinde DTÖ’nün serbestleştirme çabalarının bir yansıması olarak hayata geçirilen Anayasa değişikliği ile özel hukuk hükümlerine tabi kılınan ve tahkim yolu ile uluslararası rekabete açılan imtiyaz sözleşmeleri, yabancı sermayenin önündeki

engelleri kaldırmıştır. Yasal düzenlemeler tamamlanmakla birlikte 2001 krizine kadar hayata geçirilemeyen reformlara, 2001 krizinden de yararlanarak ivme kazandırılmış ve reformlar Avrupa Birliği’ne uyum çerçevesinde hayata geçirilmeye başlanmıştır.

Avrupa Birliği’nde kamu-özel işbirliği topluluk düzeyinde tanımlanmamış; kamu alımları (public procurements) alanında yapılan düzenlemeler uygulamalara temel teşkil etmiştir (Hall, 2007). Bu alan Avrupa Birliği’nin 2004/17/EC ve 2004/18/EC sayılı iki ayrı direktifi ile düzenlenmiştir. Avrupa Birliği’nde bu ayrıma gidilmesinin temel nedeni doğal tekel niteliği taşıyan hizmetler ile diğer kamu hizmetlerini ayrı ilkeler doğrultusunda düzenleme ihtiyacıdır.¹² 2004/17/EC sayılı direktif, “su, enerji, ulaşım ve posta hizmetlerinde faaliyet gösteren işletmelerin girdikleri ihalelerde kamu alım sözleşmelerinde geçerli olan rekabetçi düzenlemelerden faydalanabilmelerini garanti etmek” (md. 9) amacıyla genel ihale sürecini düzenleyen 2004/18/EC direktifinden ayrı olarak düzenlenmiştir. Söz konusu hizmetlerin temin, sunum ve işletilmesinde ulusal otoriteler tarafından sağlanan ayrıcalıklar nedeniyle hala kapalı piyasa ekonomilerinde sağlanan bu hizmetlerin (md. 2 ve md. 3) piyasaya açılmalarını sağlamak (md. 5) gerekmektedir. Bu sektörlerin piyasaya açılması “eşit muamele”, “karşılıklı tanıma”, “ölçülülük ilkesi”, “şeffaflık”, “ticaret hakkı” ve “esneklik” ilkelerine uymayı (md. 9) ve bu ilkeler doğrultusunda oluşturulacak adil kamu alım prosedürlerinin geliştirilmesini (md. 10) gerekli kılar. Hizmetlerin yasal statüsü ne olursa olsun bu ilkelere göre örgütlenmeleri öngörülür (md. 10). Direktifin amacı sadece tekel durumunda olan veya kamu örgütleri tarafından yerine getirilen bir takım hizmet alanlarının piyasaya açılması değil; aynı zamanda, kısmen veya tamamen piyasaya açılmış doğal tekel niteliği taşıyan alanların düzenlenmesi ve “etkin rekabeti” sağlamaya yönelik gözetlenmesidir. Örneğin, telekomünikasyon sektörü Topluluk Üye Ülkeleri’nin çoğunda piyasaya açılmış durumdadır; ancak, bu alan dahi hala piyasa mekanizmasının etkin işleyişi için gözetlenmeye ihtiyaç duymaktadır (md. 7).

Avrupa Birliği, 2004/17/EC sayılı direktifi ile kamu alım sözleşmelerinde serbestleşmenin sağlanmasını ve dünya ticaretinin genişlemesi önündeki engellerin kalkmasını hedeflemektedir. Bir başka deyişle, Avrupa Birliği, Üye Ülkeler’de taraf olduğu DTÖ Kamu Alımları Anlaşması’nın (WTO Agreement on Government Procurement) imtiyazlar da dahil bütün kamu sözleşmelerinde uygulanmasını garanti etmek istemektedir (md. 14). Avrupa Birliği, ortak pazarın kamu hizmetleri alanına doğru genişlemesi için bu serbestleşme girişimlerine ihtiyaç duymaktadır (Hall, 2007).

Avrupa Birliği topluluk düzeyinde tanımlamadığı kamu-özel işbirliği modelini, 2004/17/EC ve 2004/18/EC sayılı direktifler temelinde 30 Nisan 2004 tarihli Yeşil Kitap’a (Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions) konu yapmıştı. Konsey, büyük çaplı, sermaye yoğun

altyapı yatırımları için sözleşme temelinde kamu ile özel sektörü bir araya getiren bu uygulamaların, Avrupa Birliği Üye Ülkeler'de yatırımları arttırmanın bir aracı olabileceği inancındadır. İhale sürecini şeffaf ve esnek hale getiren sözleşme temelli bu birliklilik, Avrupa Birliği'nin çok önem verdiği riskleri özel sektör lehine azaltması dolayısıyla önemsenmektedir.

Kamu İhale ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunlarının çıkarılması ile kamu alımlarında başlatılan dönüşüm, Türkiye'de, Avrupa Birliği Tarama Sürecinin 5. Faslı olan Kamu Alımları altında devam etmektedir (ABGS, <http://www.abgs.gov.tr>). Tarama Sürecinin bir parçası olarak 2008-2009 döneminde çıkarılmasında yarar görülen yasalar kamu ihalelerini ve imtiyaz sözleşmelerini düzenlemektedir. İlerleme Raporu'na göre belirlenen ve müktesabata uyum kapsamında yeniden düzenlenmesinde fayda görülen bazı başlıklar şöyle sıralanabilir: (1) su, enerji, ulaştırma ve posta hizmetleri sektörlerinde faaliyet gösteren kurum veya kuruluşların tabi oldukları hukuki rejime bakılmaksızın gerçekleştirdikleri alımların AB mevzuatıyla uyumlu bir şekilde düzenlenmesi, klasik kamu alımları kurallarından daha esnek bir rejime tabi olmasının sağlanması ile ilgili kanun. (2) imtiyaz ihalelerinde AB ve diğer çağdaş normlara uygunluk sağlanması amacıyla Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yapıtırılması İçin Verilen İmtiyazlara İlişkin Kanun ve (3) idareler tarafından kamu-özel işbirliği modelleri çerçevesinde, özel hukuk sözleşmeleriyle gerçek veya tüzel kişilere yaptırılacak yatırım ve hizmetlere ilişkin ihalelerde AB ve diğer çağdaş normlara uygunluk sağlayacak Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun (ABGS, <http://www.abgs.gov.tr>).

Müktesabata uyum kapsamında gündemimize gelen KÖİ'ler Avrupa Birliği'nin kamu alımları alanındaki düzenlemeleri ile ilgilidir. Bu düzenlemeler, doğal tekel özelliğine sahip alanlarda uygulanan imtiyaz sözleşmelerini ve Danıştay ile Anayasa Mahkemesi'nin imtiyaz sözleşmeleri kapsamında ele aldığı yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri sözleşmelerini rekabetçi piyasa ilkelerine açmanın aracıdır. Böylelikle

(1) bir idari sözleşme olarak Kamu Hukuku'na tabi olan ve İdari Yargı'nın görev alanına giren imtiyaz sözleşmeleri, Borçlar Hukuku'nun konusu olan ve Adli Yargı/Tahkim denetimine açılan bir özel hukuk sözleşmesi haline getirilmektedir.¹³

(2) İmtiyaz sözleşmelerinde, Devlet adına imtiyaz verme yetkisi Bakanlar Kuruluna¹⁴ ait olduğu halde KÖİ'de bu yetki DPT ve YPK arasında paylaşılmaktadır (Taslak, md. 6 ve md. 7).

(3) Diğer idari sözleşmelerde olduğu gibi devletin genel ve nesnel kuralları belirttiği şartname/şartlaşma bölümü, idare ve özel kişinin iradelerinin uyuştuğu anlaşma bölümü lehine zayıflatılmıştır. Her ne kadar "ihale stratejisi"nde "garantilerin çeşidi, miktarı ve süresi, işletme

süresi, maliyet, finansman şartları, tarife, kira bedeli, ücret ve gölge ücret koşulları başta olmak üzere idareye uygun görülecek diğer kriterler en avantajlı teklifin belirlenmesinde esas alınır" (md. 8/2); "esaslı unsurlar idare aleyhine değiştirilemez" (md. md.14/1); "uygulama sözleşmelerinde", "sunulacak mal ve hizmetlerin kalitesinin belirlenmesine, asgari kalite seviyelerinin denetimine, tüketici şikayetlerinin nasıl değerlendirileceğine ve projenin her aşamasında denetim ve kontrolün nasıl sağlanacağına yönelik hükümlere yer verilir" (md. 15/2); "görevli şirketin idareye ve tüketicilere karşı yükümlülüklerini yerine getirememesi veya uygulama sözleşmesi şartlarını ihlal etmesi, iflası, konkordato ilan etmesi, ödeme güçlüğüne düşmesi hallerinde idare tarafından öngörülecek cezai yaptırımlar uygulama sözleşmelerinde belirtilir" dense de KÖİ'lerin temel özelliği olan "risk paylaşımı", "idare ile ihaleyi kazanan şirket veya ortak girişim arasında akdedilecek uygulama sözleşmesinde", "riskin en iyi yönetebilecek tarafta üstlenilmesi" koşuluna bağlı olarak belirlenir ve yazılır (md. 19/1). Ayrıca, imtiyaz sözleşmelerinden farklı olarak, idarenin imtiyaz sahibinin ağır kusuru halinde yaptırım olarak sözleşmeyi tek yanlı fesih yetkisi elinden almış olmaktadır. Ama daha da önemlisi, "tarafklar uygulama sözleşmesinde uyumsuzlukların Türk Hukukuna göre tahkim yolu ile çözümlenmesini kararlaştırabilirler" (md. 17).

(4) KÖİ Taslağı, kamu idareleri ile özel kişiler arasındaki ilişkilerde Kamu İhale Kanunu'nu da aşan bir düzenleme getirmiştir. KİK'te uygulanacak ihale usulleri, açık ihale, belli istekliler arasında, pazarlık ve doğrudan temin olarak belirlenmişken KÖİ ile bu ihale usullerine rekabetçi diyalog ve müzakere usulleri eklenmiştir. Rekabetçi diyalog usulü, "teknik standartlar, performans ve işlevsel gereklilikler, projenin hukuki, finansal karakteristiğinin idare tarafından açıkça belirtilemediği durumlarda", söz konusu yöntemlerin ihale aşamasında diyalog yoluyla belirlenmesi esasına dayanır (md. 10/c). Hukuki ve finansal unsurların belirlenmesi KÖİ projelerinin en önemli sorunu olarak görülmüş ve sadece yapım maliyetleri değil işletim ve bakım maliyetleri de diyalog konusu yapılmıştır. Müzakere usulüne ise "var olan risklerin, başlangıçta genel bir fiyatlandırmaya izin vermemesi" durumunda başvurulur (md. 10/ç). Müzakere usulünde sadece fiyatlar değil aktif biçimde işin tamamlanma süresi, teknik şartnameler ve teminatlar gibi sözleşme koşulları da pazarlık edilir.

(5) İşin yerine getirilmesinde sorumluluk özel kişide olmasına ve özel kişi kendi kar ve zararına işi gerçekleştirmek zorunda olmasına rağmen riski "Maliye Bakanlığı ve Hazine Bakanlığı tarafından verilen garanti" kanalıyla kamusallaştırılmıştır (md.19/2). Ayrıca, "garanti verilmesi durumunda garantinin miktar ve süresinin piyasanın işleyişi ile uyumlu olması esası" getirilmiştir (md. 4/c). Garantilerin yanı sıra şirketlerin riskini minimuma indirecek bir diğer uygulama ise "gölge ücret" kavramı ile gelmektedir. Gölge ücret, "görevli şirketin işletme süresinde ürettiği mal veya hizmetlerin bedelinin, mal veya hizmetten yararlananlar tarafından ödenmesi çeşitli nedenlerle mümkün olmayan yatırımlarda, mal veya

hizmetten yararlananların tüketim veya kullanım miktarlarına göre belirlenen ve idare tarafından görevli şirkete ödenen ücrettir" (md. 3/1).

(6) Kamu idaresi, bir kez devlet tüzel kişiliğinden kopararak KÖİ modelini kullanarak yapılacak bir projeye yeterli olduğunu DPT nezdinde onaylattığı (ön yapılabilirlik etüdü ve ihale stratejisi) ve YPK tarafından ihale çıkma yetkisi aldığı andan itibaren, özel kişi ile eşit konuma gelmiştir.¹⁵ Yap-işlet-devret ve yap-işlet modellerinde "gerekli hallerde tasarlandığı" ibaresine yer verilerek ortak bir karar alma mekanizması oluşturularak (md. 5/a ve b), "Kamu Yönetiminin karar ve uygulama aşamalarında yeni bir çalışma altyapısı" yaratılmış olmaktadır (**Taslak Gereği, 2007**).

(7) Denetim ve kontrol, projenin başarıya ulaşmasını temin etmek durumunda olan kamu idaresi ile görevli şirket için eşit koşullarda uygulanacaktır. "İdare ve görevli şirket, bu Kanun kapsamında yapılacak projelerin her aşamasında, DPT Müsteşarlığının projeleri izlemek ve değerlendirmek için talep ettiği her türlü bilgi ve belgeyi sağlamakla yükümlüdür" (md.15/3).

(8) Taslak, KÖİ'lerin koordinasyonunda DPT Müsteşarlığı bünyesinde kurulacak Kamu-Özel İşbirliği Genel Müdürlüğü'nü yetkili kılmıştır (md. 24). Böylelikle, KÖİ Genel Müdürlüğü, proje yönetimi konusunda genel yetkili kılınmıştır.

Sonuç Yerine: Proje Finansmanı Temelinde Ortaklık

Keynezyen Dönemle birlikte kamu tarafından üstlenilen ve ikinci kuşak haklardan biri durumuna gelen kamu hizmeti, kapitalizmin krizi ve sermayenin genişleme güdüsüyle birlikte piyasa kurallarına göre düzenlenmek istenen bir alan haline gelmiştir. Klasik kamu alımları ve imtiyaz sözleşmeleri, bu süreçte özel sektörün kamu hizmeti alanına girişinin önündeki engel olarak görülmüştür. İmtiyaz sözleşmelerinin özel hukuka tabi kılınmaları ve idari yargının yerini tahkimin alması ile yerli ve yabancı sermaye önündeki engeller birer birer kaldırılmaya başlanmıştır.

Kamu-özel işbirliği modeli üst başlığı altında toplanabilecek alternatif sözleşme türlerinin her biri, kamu hizmeti alanındaki yeni yönelimin daha güvenli bir şekilde nasıl gerçekleştirilebileceğine ilişkin uygulama şekilleridir. KÖİ ile öncelikle piyasa aksaklıkları olarak nitelendirilen doğal tekeller ve olumlu dışsallıklar adı altında kamunun kamu gücünü kullanarak kamu yararına yaptığı bütün müdahaleler ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. Bunun için kamu idareleri adlandırılması ile görev alanları itibarıyla belirli hizmet alanlarından sorumlu kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet alanlarına eşit hukuki statüye sahip özel kişiler sokulmak istenmektedir. Eşit ilişkiler, yönetim anlayışına göre, öncelikle piyasa aksaklıklarından sayılan bilgi asimetrisini, yani kamunun tekelindeki bilgiyi özel sektör ile paylaşmasını güvence altına alacaktır (**Bayramoğlu, 2005; Hall, 2007**). Bu özelliği ile KÖİ'ler özel şirketler için işlem maliyetlerinin asgariye indirildiği uygulamalar halini alacaklardır.

KÖİ'lerin yerli ve Türkiye özelinde de yabancı sermayeyi cezbedici bir diğer özelliği de kamunun sorumluluk alanına girdiği düşünülen ve doğal tekel oluşturan hizmetlerin, kamunun sunduğu meşruiyet zemini üzerinden özel sektöre açılacak olmasıdır. KÖİ'nin şekillenmesinde ve bugünkü halini almasında "kamu ve özel sektör örgütleri arasındaki işlemlerde işbirliğini sağlayıcı davranışların önünü açacak nitelikte ortak bir adalet ve sorumluluk duygusunun yaratılarak piyasa aksaklıklarıyla uğraşma kapasitesine sahip bir aracın" yaratılması ihtiyacına yapılan vurgu da bu bağlamda önemlidir (**Pongsiri, 2001**).

Bilgi ve sorumluluk paylaşımı, piyasanın uzun dönemli risklerinin paylaşımı ile bütünlenmektedir. Uzun vadeli (Taslağa göre en çok 49 yıllığına) sözleşmelere dayanan KÖİ'ler, kamu kesiminin borç yükünü azaltıyor ve borcu uzun bir döneme yayıyor görünmekle birlikte, yatırımların geri dönüşünün garanti edilmesi ve maliyetleri ancak uzun dönemde aşan yatırımların kara dönüştürülmesi açısından sermayenin lehine oluşumlardır (**Hall, 2007**).

KÖİ'lerin sermaye açısından iktisadi avantajları olmakla birlikte sağladığı asıl avantaj, karar alma süreçlerini yatayına örgütleyerek, projeye konu olan mal ve hizmetin tasarım aşamasından bakım aşamasına kadar özel sektörün doğrudan katılımı ile planmasına imkan vermesidir. Bu mekanizma, belirli bir amaç doğrultusunda esnek örgütlenmeye dayalı şekilde bir araya gelen tüzel kişilerin, kendi çıkarlarını maksimize edecek şekilde faaliyeti planlama ve gerçekleştirme anlayışı ile mümkün hale gelmektedir. Dolayısıyla, KÖİ'ler kamu yönetiminde proje finansman ve yönetimine dayalı yeni tip bir yönetim tarzını gündeme getirmektedirler. Bu yeni tip yönetim tarzı, klasik ihale sürecinin kısıtlarını ortadan kaldıran, rekabetçi diyalog ve müzakere temelinde tarafları bir araya getiren, bilginin paylaşıldığı sözleşme temelli esnek bir örgütlülük önermektedir. Sonuç itibarıyla, bu yeni tip yönetim tarzı ile kamu hizmetini bakanlık örgütlenmesinin dışına çıkaracak özel sektör katılım şekli bulunmuş olacaktır. Siyasal ve kamusal sorumluluğun geri plana itilmesi ve "işin gördürülmesine" odaklanılması sağlanılmış olacaktır.

DİPNOTLAR

1 Hukuk bilimindeki tartışmaların özeti için bkz. Karahanoğulları, Onur (2004) Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim), 2. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.

2 Kamu maliyesi alanındaki alternatif kaynak kullanımı yaklaşımı için bkz. Aktan, Coşkun Can (2004) Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

3 Örgüt ve örgütlenme ile ilgili tartışmaları için bkz. Sargut, Selami A. ve diğerleri (2007) Örgüt Kuramları, Ankara: İmge Kitabevi.

4 Belediye, köy ve il özel idaresi dışında kalan kamu örgütleri Devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmamaları nedeniyle "idare" olarak değil "kamu kurum ve kuruluşları" olarak adlandırılırlar (**Onar, 1960**). Ancak, 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile merkezi yönetim içindeki

bütün kamu kurum ve kuruluşları, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüsleri ayrı birer tüzel kişiliğini temsil ettikleri gerekçesiyle "idare" olarak adlandırılmıştır (md. 8). Stratejik planları ile kısa ve uzun vadeli yetki, görev ve sorumluluklarının özünü oluşturacak amaçlarını belirleyen, performans bütçeleriyle belirlenen amaçlara uygun kaynak tahsisini gerçekleştiren ve faaliyet raporları ile hesap verme sorumluluklarını yerine getiren kamu idarelerinin, ayrı tüzel kişiliğe sahip birer örgüt gibi hareket etmeleri beklenmektedir.

5 Kamu hizmetini organik açıdan tanımlama ölçütünden kaynaklanmaktadır. Bu ölçüte göre, kamu hizmeti "belli bir görevi yürütmek için bir kamu tüzel kişisi tarafından tahsis edilmiş olan ajan ve vasıtaların bütünü", yani idare'nin kendisidir (Günday, 1999).

6 Kamu hizmetini maddi açıdan tanımlama ölçütünden kaynaklanmaktadır. Bu ölçüte göre, kamu hizmeti örgütün niteliğine göre değil faaliyetin niteliğine, yani "tatmininde kamu yararı olma" özelliğine göre tanımlanmaktadır (Günday, 1999).

7 Kamu hizmetini şekil açısından tanımlama ölçütünden kaynaklanmaktadır. Kamu hizmetinin "belli bir usule göre, belli bir hukuki rejim içinde" gerçekleştirilebileceğini ifade etmektedir (Günday, 1999).

8 Danıştay ve Anayasa Mahkemesi, 1984 yılından başlayarak yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devir sözleşmelerini "imtiyaz sözleşmesi" olarak nitelmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin görüşü şu yöndedir: "İdare hukukunda imtiyaz kavramı, kamu hizmetinin yürütülmesi yöntemlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Kamu hizmetinin, sermaye, kâr, hasar ve zararı özel hukuk kişisine ilişkin olarak idarenin gözetim ve denetimi altında genellikle çok uzun süreli bir 'idari sözleşme' uyarınca özel hukuk kişilerince yürütülmesine imtiyaz denir. ... Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri, gerek konusunun bir kamu hizmetinin kurulması ve/veya işletilmesi olması, gerekse hizmetin yürütülmesini sağlamak için hizmeti yapanlara kamu gücüne dayanan kimi yetkiler tanınması, gerekse idarenin, hizmetin düzenli ve istikrarlı biçimde yürütülmesini sağlamak için denetim ve gözetim yetkisine sahip olması yönünden idari sözleşmelerin tüm niteliklerini taşır (s. 303). Uyuşmazlık Mahkemesi ve Danıştay kararlarına göre de, 'bir amme hizmetinin tanzim ve işletilmesini temin', 'amme hizmetinin görülmesinin ... devri', 'amme hizmetlerinden birini ifa', 'kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak' hukuksal sonucunu doğuran uzun süreli sözleşmeler, yalnız bu nedenle 'idari sözleşme' olduğu gibi, aynı zamanda bir 'kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi'dir (s.304). ... Anayasa yargısı alanında bir hizmetin 'kamu hizmeti', bir sözleşmenin de 'imtiyaz sözleşmesi' olup olmadığı yasaya değil niteliğine bakılarak saptanabilir. ... Yasal düzenlemeler bu niteliği değiştirici etki yapamaz (s.305). ... Bu açıklamalar karşısında 3096 sayılı Yasa ile düzenlenen yap-işlet-devret yönteminin kamu hizmeti imtiyazından, bu Yasaya göre yapılan görevlendirme ve işletme hakkı devri sözleşmelerinin de kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinden başka bir şey olmadığı görülür. Gerçekten, Yasa ile getirilen yöntem, ayrıcalığın (imtiyazın) tüm öğelerini içermektedir. Sermaye, riski de kendisinin olmak üzere özel hukuk kişisi

tarafından konulacak ve idare ile aralarında en çok 99 yıl süreli bir idari sözleşme yapılacaktır. Yönetimin (idarenin) hizmet konusunda gözetim, denetim, yaptırım uygulama ve yararlanacaklardan alınacak belirleme yetkileri vardır. Yasaya göre süre sonunda tüm tesisler ve mallar borçtan arınmış olarak idareye geçecektir (s.304). A.M., E. 1994/43, K. 1994/42-2, k.t. 9.12.1994, AMKD, Cilt 1, Sayı 31

9 4446 sayılı ve 13.08.1999 tarihli Anayasanın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, R.G., T. 14.08.1999, S. 23786

10 Toplumsal/tam kamusal (savunma), yarı-toplumsal/kamusal (eğitim, sağlık) ve özel ihtiyaçların kamu ve özel sektör tarafından karşılandığı mal ve hizmetler (KİT'ler, bankalar, turizm) (Uluatam, 1999).

11 Ruhsat usulü, tek taraflı bir işlem olup (Karahanoğulları, 2004) idare ile özel kişi arasında herhangi bir sözleşme yapılmaz; idarenin hizmeti gören özel kişi üzerinde geniş bir denetim ve gözetim yetkisi vardır (Günday, 1999).

12 "Ölçeğe göre artan randımanların başka bir ifadeyle üretim arttıkça üretimin ortalama maliyetinin düşmesidir. Bu durumda iktisadi etkenlik sınırlı sayıda firma olmasını gerektirir. Artan randımanların önemli olduğu ve bölgede yalnızca bir firmanın faaliyet göstermesi gerektiği sanayilere doğal tekeller adı verilir" (Stiglitz, 2004). Doğal tekeller durumunda yüksek piyasa girişi maliyetlerinin varlığı piyasa aksaklıklarından biri olarak sayılmaktadır; piyasa aksaklıklarının diğer ikisi, olumlu dışsallıklar ve bilgi asimetresinden kaynaklanan sermaye ve para piyasası bozuklukları ya da başarısızlıklarıdır. Su, doğal gaz, elektrik üretim ve dağıtım işletmeleri doğal tekele olarak verilebilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Durmuş, Mustafa (2003) Maliye Politikaları, Teori ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi, Ankara: Yaklaşım Yayınları, s.327-331 Bu hizmetlerin genellikle kamu hizmeti olarak örgütlendiğini görüyoruz. Söz konusu alanların piyasaya açılması da kamu hizmeti alanında yeni bir düzenleme ihtiyacını doğurmuştur (Çakal, 1996).

13 Taslak, md. 3/e) Uygulama Sözleşmesi: "Yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesiyle ilgili olarak, idare ile ihaleyi kazanan şirket veya ortak girişim arasında özel hukuk hükümlerine göre akdedilen yazılı anlaşma" ve ayrıca bkz. Taslak md.14.

14 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, Belediye "belirlenen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredilebilir". 3.7.2005, R.G. 13.7.2005, S. 25874.

15 "YPK yetkili idareyi, seçilecek KÖİ modelini, yapılacak yatırım ve hizmetleri, ihale stratejisinin esaslarını ve yetkinin geçerli olacağı süreyi de belirleyerek idareyi KÖİ modeli ile ihaleye çıkması için yetkilendirir." Taslak, md.6/4 ve ayrıca bkz. Taslak, md. 6 ve md. 7

KAYNAKLAR

"Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı", <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/taslak.pdf>

"Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde

Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı Gerekçesi", <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/gerekece.pdf>

3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, R.G. 19.12.1984, S. 18610

3996 sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Gerçekleştirilmesi Hakkında Kanun", R.G. 13.06.1994, S. 21959

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, R.G. 27.11.1994, S. 22124

4446 sayılı ve 13.08.1999 tarihli Anayasanın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, R.G., T. 14.08.1999

4492 sayılı Danıştay Kanunu ve İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G. 18.12.1999, S. 23913

4501 sayılı Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkelere Dair Kanun, R.G., T. 21.01.2000, S. 23941

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, R.G. 22.01.2002, S. 24648

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, R.G. 22.02.2002., S. 24648

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, R.G. 24.12.2003, S. 25326

A.M., E. 1994/43, K. 1994/42-2, k.t. 9.12.1994, AMKD, Cilt 1, Sayı 31

Serbest Hizmet Ticareti Anlaşması, R.G. 18.3.2004, S. 25406

The Plurilateral Agreement on Government Procurement (GPA), 01.01.1996, World Trade Organization, http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm, Erişim: 21/01/2008.

Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, World Trade Organization, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsu_e.htm

Akintoye, A, Beck, M, Hardcastle, C (2003). Public-Private Partnerships :Managing Risks and Opportunities, USA: Blackwell Science.

Andersen, OJ (2004) "Public-Private Partnerships: Organizational Hybrids as Channels for Local Mobilization and Participation?", Scandinavian Political Studies, Cilt 1, Sayı 27.

Ataay, F (2005) Kamu Reformu İncelemeleri, Ankara: Ankara Tabip Odası.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2008) Müktesebata Uyum Programı, Kamu Alımları, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=6&l=1>, Erişim: 15/01/2008.

Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu (2007) IMF Gözetiminde On Uzun Yıl (1998-2008), İstanbul: Yordam Kitap.

Bayramoğlu, S (2005) Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, İstanbul: İletişim Yayınları.

Bult-Spiering, M, Dewulf, G (2006) Strategic Issues in Public-Private Partnerships – An International

Perspective, Oxford: Blackwell Publishing.

Commission of the European Communities (2004) Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, COM, 327 Final, Brussels, 30/04/2004, http://europa.eu.int/comm/internal_market, Erişim: 12.11.2007.

Çakal, R (1996) Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon, DPT İktisadi ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Sektör Programları Dairesi, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/cakalr/tekel.html>, Erişim: 11/01/2008.

Çınar, T (2004) Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları.

Hall, D (2007) "PPPs: a critique of the Green Paper, Public Services International Research Unit (PSIRU)", www.psiru.org, Erişim: 30/11/2007.

DPT (2006) 9. Kalkınma Planı (2007-2013) İnşaat, Mühendislik-Mimarlık, Teknik Müşavirlik ve Müteahhitlik Hizmetleri, ÖİK Nihai Raporu.

Durmuş, M (2003) Maliye Politikaları, Teori ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi, Ankara: Yaklaşım Yayınları.

Fişek, K (2005) Yönetim, Ankara: Paragraf Yayınları.

Gözler, K (2006) İdare Hukuku Dersleri, 4. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

Gözübüyük, Ş (2004) Türkiye'nin Yönetim Yapısı, 8. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.

Güler, BA (2005) Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995, Ankara: İmge Yayınevi.

Günday, M (1999) İdare Hukuku, Ankara: İmaj Yayıncılık.

Hürcan, YG (1999) Mali Disiplinin Sağlanması Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi, T.C. Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Araştırma ve İnceleme Dizisi: 23.

Karahanoğulları, O (2004) Kamu Hizmeti-Kavram ve Hukuksal Rejim, Ankara: Turhan Kitabevi.

Onar, SS (1960) İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul: İstanbul Akgün Matbaası.

Peters, BG (1997) "With a Little Help from our Friends: Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments", J. Pierre (Ed) Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences, London: Macmillan.

Pongsiri, N (2001) "Regulation and Public-Private Partnerships", International Journal of Public Sector Management, Cilt 6, Sayı 15.

Stiglitz, JE (2004) Whither Socialism, Cambridge: Mass-MIT Pres.

Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası (2008) "Ortak Girişimlerde Kavram Kargaşası ve Hukuki Durum Raporu", www.intes.org.tr/dosyalar/intes_raporlar, 12/01/2008

Uluatam, Ö (1999) Kamu Maliyesi, Ankara.

Yılmaz, G (2001) Kapitalizmin Kaleleri-II, Ankara: Mimarlar Odası Yayınları.

Yılmaz, G (2003) "GATS-Hizmet Ticareti Genel Anlaşması'nın Teknik Boyutları ve Konuya Teorik Açından Bakış", İnönü Üniversitesi'nde Sunulan Tebliğ, Malatya, Aralık.