T.C.
MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

DOKTORA TEZİ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE PROGRAMI

KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİKLERİNDE ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK

Mustafa Doğukan ÇAKMAK

Danışman
Doç. Dr. Burcu GEDİZ ORAL

MANİSA-2022

YEMİN METNİ

Doktora tezi olarak sunduğum "Kamu Özel Sektör İşbirliklerinde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik" adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

.../.../20..

Mustafa Doğukan ÇAKMAK

İmza

ÖZET

KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİKLERİNDE ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK

Uzun yıllardır süregelen kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve devletlerin başarısızlıkları tartışmaları devam ederken, bu doğrultuda devlete farklı bir işlev öne süren "Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management)" anlayışının bir uygulaması olarak Kamu Özel İşbirliği (KÖİ), birçok soruna çözüm olarak sunulmuştur. KÖİ kısaca kamu hizmetlerinin özel sektör eli ile sağlanması şeklinde tanımlanabilse de bu tanımın arkasında modeli başarısız kılabilecek karmaşık bir ilişki yapısı ve riskler bulunmaktadır.

KÖİ projeleri, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde; yanlış model tasarımları, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinden yoksunluk gibi nedenlerle yolsuzluk faaliyetlerinin hedefi haline gelmeleri ve bu sebeplerle ortaya çıkan gizli maliyetler nedeniyle başarısızlıklarla sonuçlanmış ve kamu bütçelerinde büyük zararlara sebep olmuştur.

KÖİ uygulamalarını dünyada yaygınlaştırmanın yolu yöntemin en iyi şekilde uygulanabilirliğini sağlamaktır. Bu en iyi yöntemin nasıl olması gerektiğini ortaya koyabilmek için uluslararası düzeyde uygulanan başarılı örneklerin, başarılı prosedürlerin ve yasaların modelleri, OECD, Birleşmiş Milletler, Avrupa Komisyonu ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar ve araştırmacılar tarafından derlenmiş ve birçoğu uygulanmaya hazır şekilde sunulmuştur. Bazı çalışmalar ise hatalı tasarımlar ve deneyimlerden yola çıkarak ne yapılmaması gerektiğine odaklanmışlardır. Sonuç olarak tüm bu çalışmalar neticesinde, KÖİ yönteminin iyileştirilebilmesi için gereken kritik başarı faktörleri tespit edilmiştir.

Bu çalışmada yukarıda bahsedilen kritik başarı faktörlerinden yola çıkarak özellikle KÖİ modeli tasarlamaya ve geliştirmeye çalışan ülkeler için destekleyici bilgiler sağlamaya odaklanılmıştır. Daha sonra dünyada performans ölçümü yapılan KÖİ uygulamaları, şeffaflık ve hesap verebilirlik bağlamında incelenmiş ve bu doğrultuda şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin KÖİ modelinin başarılı olmasında ne derece önem arz ettiği ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Özel İşbirliği, KÖİ, Şeffaflık, Hesap Verebilirlik, Yeni Kamu Yönetimi

ABSTRACT

TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY IN PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS

While the debates on the restructuring of public administration and the failures of states continue for many years, Public Private Partnership (PPP) which puts forward a different function to the state as an application of the "New Public Management" approach has been presented as a solution to many problems. Although PPP can be briefly defined as the provision of public services by the private sector, there is a complex relationship structure and risks behind this definition that can make the model unsuccessful.

PPP projects, especially in underdeveloped and developing countries; Incorrect model designs, lack of transparency and accountability principles have resulted in failures due to the fact that they have become the target of corruption activities and the hidden costs that have arisen due to these reasons and have caused great losses in public budgets.

The way to popularize PPP practices in the world is to ensure the best applicability of the method. In order to demonstrate how this best method should be, the models of successful examples, successful procedures and laws applied at the international level have been compiled by international organizations and researchers such as the OECD, United Nations, European Commission and the World Bank, and many of them are presented ready for implementation. Some studies have focused on what not to do based on faulty designs and experiences. As a result, as a result of all these studies, the critical success factors required for the improvement of the PPP method have been determined.

In the light of the critical success factors mentioned above, this study focuses on providing supporting information especially for countries trying to design and develop a PPP model. Afterwards, performance-measured PPP applications in the world were examined in the context of transparency and accountability, and in this direction, it was tried to reveal how important the principles of transparency and accountability are in the success of the PPP model.

Keywords: Public Private Partnership, PPP, Transparency, Accountability, New Public Management

TEŞEKKÜR

Çalışmamın her aşamasında bilgi ve deneyimleri ile bana yol gösteren değerli danışmanım Doç. Dr. Burcu GEDİZ ORAL'a, desteğini her zaman hissettiğim, bana kendime inanmamı öğreten yol arkadaşım Esra KESKİN'e, bu süreçte emeği geçen tüm akademisyen arkadaşlarıma ve hocalarıma, özellikle aynı süreçlerden geçtiğimiz, bana ekstra motivasyon sağlayan değerli arkadaşım Cengiz Mert BULUT'a ve bana güvenen aileme sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Mustafa Doğukan ÇAKMAK

Manisa, 2022

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ iv
ÖZET v
ABSTRACT vi
TEŞEKKÜR vii
İÇİNDEKİLER viii
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ xii
TABLOLAR LİSTESİ xiii
ŞEKİL VE GRAFİKLER LİSTESİ xiv
GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ: KAVRAMSAL ÇERÇEVE 3
1.1. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI 3
1.1.1. Ekonomide Liberalleşme: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı 5
1.1.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı 9
1.1.2.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Temelleri 10
1.1.2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Özellikleri 11
1.2. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ 14
1.2.1. Kamu Özel İşbirliği Tanımı ve Kapsamı 14
1.2.2. Kamu Özel İşbirliğinin Ortaya Çıkışı 16
1.2.3. Kamu Özel İşbirliğinin Türleri 18
1.2.4. Kamu Özel İşbirliklerinde Risk ve Finansman 20
1.2.4.1. Kamu Özel İşbirliklerinde Potansiyel Riskler 21
1.2.4.2. Kamu Özel İşbirliklerinde Finansman 23
1.2.5. Kamu Özel İşbirliklerinin Avantajları ve Dezavantajları 25
1.2.5.1. Kamu Özel İşbirliklerinin Avantajları 25
1.2.5.1.1. Harcama Getirisi (Value for Money) 26
1.2.5.1.2. Gelişmiş Kamu Hizmet Sunumu 27
1.2.5.1.3. Risk Aktarımı 28
1.2.5.1.4. Maliyet Yönetimi Etkinliğinin Sağlanması 29
1.2.5.1.5. Kamu Sektörü için Avantajlar 30
1.2.5.1.6. Özel Sektör için Avantajlar 30
1.2.5.2. Kamu Özel İşbirliklerinin Dezavantajları 31

1.2.6. Kamu Özel İşbirliklerinin Gelişimi 34
1.2.6.1. Avrupa'da Kamu Özel İşbirliği Uygulamaları 35
1.2.6.1.1. İngiltere 39
1.2.6.2. Dünyada Kamu Özel İşbirliği Uygulamaları 43
1.2.6.2.1. Amerika Birleşik Devletleri 44
1.2.6.2.2. Avustralya 45
1.2.6.2.3. Güney Kore 47
1.2.6.3. Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Uygulamaları 49

İKİNCİ BÖLÜM

2. KAMU MALİ YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK 54
2.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE 54
2.1.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Şeffaflık 54
2.1.1.1. Şeffaflık Kavramı 55
2.1.1.2. Şeffaflık İlkesinin Benimsenmesi 57
2.1.1.3. Şeffaflığın Getirileri 59
2.1.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Hesap Verebilirlik 59
2.1.2.1. Hesap Verebilirlik Kavramı 60
2.1.2.2. Hesap Verebilirlik Kavramının Amacı 63
2.1.2.3. Hesap Verebilirlik Türleri 66
2.1.2.3.1. Hesap Verenler Bakımından Hesap Verebilirlik 67
2.1.2.3.1.1. Kurumsal Hesap Verebilirlik 67
2.1.2.3.1.2. Hiyerarşik (Üst Yöneticiler Tarafından) Hesap Verebilirlik 68
2.1.2.3.1.3. Kolektif Hesap Verebilirlik 68
2.1.2.3.1.4. Bireysel Hesap Verebilirlik 68
2.1.2.3.2. Hesap Verilenler Bakımından Hesap Verebilirlik 69
2.1.2.3.2.1. Siyasi Hesap Verebilirlik 69
2.1.2.3.2.2. Hukuki Hesap Verebilirlik 70
2.1.2.3.2.3. İdari Hesap Verebilirlik 70
2.1.2.3.2.4. Profesyonel Hesap Verebilirlik 70
2.1.2.3.2.5. Topluma Karşı Hesap Verebilirlik 71
2.1.2.4. Hesap Verebilirlik Kavramının Diğer Kavramlarla İlişkisi 72
2.1.2.4.1. Hesap Verebilirlik ve Sorumluluk 73

2.1.2.4.2. Hesap Verebilirlik ve Duyarlılık 74
2.1.2.4.3. Hesap Verebilirlik ve Denetim 75
2.1.2.4.4. Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık 75
2.1.3. Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik İlkelerinden Yoksunluk: Yolsuzluk 76
2.2. KAMU YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK: ÜLKE ÖRNEKLERİ 81
2.2.1. Anglo-Sakson Ülkelerinde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik 81
2.2.1.1. Birleşik Krallık 81
2.2.1.2. Yeni Zelanda 83
2.2.1.3. Amerika Birleşik Devletleri 86
2.2.2. Kıta Avrupası'nda Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik 88
2.2.2.1. Fransa 88
2.2.2.2. Almanya 92
2.2.3. İskandinavya'da Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik 94
2.2.3.1. İsveç 94
2.2.3.2. Finlandiya 96
2.2.4. Türkiye'de Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik 98

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. KAMU ÖZEL İŞBİRLİKLERİNDE ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK 107
3.1. KÖİ'LERDE BAŞARI 107
3.1.1. KÖİ'lerde Başarı Kriterlerinin Belirlenmesi 108
3.1.1.1. Birleşmiş Milletler Yaklaşımı 108
3.1.1.2. OECD Yaklaşımı 109
3.1.1.3. AB Yaklaşımı 110
3.1.1.4. Dünya Bankası Yaklaşımı 111
3.2. KÖİ'LERDE BAŞARI KRİTERLERİNİN ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK İLKELERİYLE İLİŞKİSİ 112
3.2.1. KÖİ Çerçevesi, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik 117
3.2.1.1. KÖİ Politika Kapsamı, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik 120
3.2.1.2. KÖİ Yasal Çerçevesi, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik 121
3.2.1.3. KÖİ Kamu Birimi, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik 124
3.2.1.4. İyi Yönetişim, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik 127
3.2.1.5. Siyasi İrade ve Liderlik, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik 132

3.2.2. Proje Seçimi, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik 135
3.2.2.1. Proje Yapılandırma ve Başlangıç, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik 136
3.2.2.2. Proje Fizibilitesi, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik 141
3.2.2.3. Bütçe Planlaması, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik 142
3.2.2.4. Tekelleşmeyi Önleme, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik 143
3.2.2.5. Yolsuzluğu Önleme, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik 144
3.2.3. Proje Tasarımı ve Sözleşme, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik 148
3.2.3.1. İhale Süreci, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik 149
3.2.3.2. Sözleşme Yapısı, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik 151
3.2.4. Performans Yönetimi, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik 156
3.2.5. Mali Finansman ve Gelir Tahsisi, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik 157
3.3. ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK BAĞLAMINDA DÜNYADA KÖİ UYGULAMALARI 158
3.3.1. KÖİ Modeli Tasarlamaya ve İyileştirmeye Çalışan Gelişmekte Olan Ülkeleri Temsilen Türkiye için Bir Model Önerisi 171
3.3.1.1. Politik Çerçeve ve Yasal Mevzuatın Geliştirilmesi 171
3.3.1.2. KÖİ Birimi Oluşturulması 175
3.3.1.3. Yönetişim 175
3.3.1.4. Proje Seçimi 176
3.3.1.5. Yolsuzluğu Önleme 178
3.3.1.6. İhale Aşaması 179
3.3.1.7. Sözleşme Yapısı 180
3.3.1.8. Mali Yapı 182
SONUÇ 183
KAYNAKÇA 192

SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BİT	Bilgi ve İletişim Teknolojisi
EPEC	The European PPP Expertise Centre
IMF	International Monetary Fund
İHD	İşletme Hakkı Devri
KKY	Klasik Kamu Yönetimi
KÖİ	Kamu Özel İşbirliği
KPI	Key Performance Indicator
KSK	Kamu Sektörü Karşılaştırıcısı
NAO	National Audit Office
NCPPP	National Council for Public Private Partnerships
NPM	New Public Management
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
ÖFG	Özel Finans Girişimi
PFI	Private Finance Initiative
PPI	Public Private Investment
PPIAF	Public Private Infasture Advisory Facility
PPP(s)	Public Private Partnership(s)
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
UN	United Nations
UNCITRAL	Commission on International Trade Law
WB	World Bank
Yİ	Yap-İşlet
YİD	Yap-İşlet-Devret
YKD	Yap-Kirala-Devret
YKY	Yeni Kamu Yönetimi

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1. KÖİ Projeleri Bölgelere Göre Dağılımı 35
Tablo 2. PFI Projeleri Sektörlere Göre Dağılımı (1990-2019) 41
Tablo 3. Avrupa Ülkelerinde KÖİ Projeleri (2017-2021) 53
Tablo 4. Türkiye'de YKY Anlayışı Kapsamında Yapılan Başlıca Yasal Düzenlemeler 99
Tablo 5. Yolsuzluk Algı Endeksi 2021 Ülke Sıralaması 102
Tablo 6. 2019 Yılı Verilerine Göre Bazı Ülkelerin Şeffaf Bütçe Endeksi Sıralaması 103
Tablo 7. Yıllar İtibariyle Türkiye'de Bütçe Verilerine Erişim 104
Tablo 8. Bazı Ülkeler İçin KÖİ Başarı Kriterleri Karşılaştırması 115
Tablo 9. Bazı Ülkeler İçin KÖİ Birimleri ve KÖİ Yasal Çerçevesi 126
Tablo 10. KÖİ Modelinin Politik ve Yasal Çerçeve Başarı Kriterleri ile Şeffaflık-Hesap Verebilirlik İlişkisi 133
Tablo 11. KÖİ Modelinin Proje Seçimi Başarı Kriterleri ile Şeffaflık-Hesap Verebilirlik İlişkisi 146
Tablo 12. KÖİ Modelinin Proje Tasarımı ve Sözleşme Başarı Kriterleri ile Şeffaflık-Hesap Verebilirlik İlişkisi 155
Tablo 13. Dünyada KÖİ Performans Ölçümü Çalışmaları 159

ŞEKİL VE GRAFİKLER LİSTESİ

Şekil 1. Kamu Özel İşbirliği Türleri 20
Şekil 2. Demokratik Bir Sistemde Yolsuzluk İlişkileri 78
Şekil 3. KÖİ Projesi Değerlendirme Aşamaları 139
Şekil 4. Politik Çerçeve ve Yasal Mevzuatın Geliştirilmesi 173
Şekil 5. Proje Seçimi Modeli 177
Şekil 6. KÖİ Sözleşme Yapısı 181

Grafik 1. Avrupa'da Son 10 Yılda Toplam KÖİ Piyasa Değerleri ve Proje Sayıları 36
Grafik 2. Avrupa Ülkeleri 2021 Yılı KÖİ Proje Sayıları ve Değerleri 37
Grafik 3. Avrupa Ülkeleri KÖİ Proje Değerleri (Milyar €) Sektörel Dağılımı 38
Grafik 4. İngiltere'de Yıllar İtibariyle Toplam KÖİ Piyasa Değerleri ve Proje Sayıları 40
Grafik 5. Türkiye'de Yıllar İtibariyle Toplam KÖİ Piyasa Değerleri ve Proje Sayıları 50
Grafik 6. Türkiye'de Modellere Göre KÖİ Proje Sayıları (1986-2021) 51
Grafik 7. KÖİ Proje Sayıları ve Finansal Değer Olarak Sektörel Dağılımı (1986-2021) 52
Grafik 8. Türkiye'de Yolsuzluk Algı Endeksi (Yıllar İtibariyle) 101

GİRİŞ

21. yüzyılda teknolojinin gelişmesi, nüfus artışı gibi faktörlerin etkisiyle insanlığın ihtiyaçları önemli boyutlara ulaşmış ve toplumlar büyük altyapı yatırımlarına ihtiyaç duymaya başlamışlardır. Geleneksel kamu hizmeti sağlama yöntemiyle yürütülen bu altyapı yatırımları, kamu harcamalarının önemli miktarda artmasına neden olmuştur. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarındaki bu artışın yanı sıra kamu gelirlerinin yeterince artırılamamasından dolayı bütçe açıkları ciddi bir sorun haline gelmiştir. Bu nedenle, kamu harcamalarının finanse edilmesindeki zorluklar, hükümetleri yeni finansman yolları aramaya yöneltmiştir.

Devletin ekonomideki büyüklüğü literatürdeki iktisat ekollerinin farklı bakış açıları ile belirlenmektedir. Örneğin; Klasik İktisat ekolü, devletin ekonomiye müdahalesinin asgari düzeyde olması gerektiğini; Keynesyen İktisat ekolü ise devletin ekonomiye geniş çapta müdahale etmesi gerektiğini savunmaktadır. Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat gibi iktisadi yaklaşımlar ise neo-liberal politikaların yeniden gündeme gelmesini sağlamıştır. Devletin ekonomiye müdahalesindeki değişim süreci bununla sınırlı kalmamış, küreselleşme ve neo-liberal politikaların da etkisiyle hantal, katı ve bürokratik kurallara dayalı geleneksel kamu yönetimi yerini esnek kurallara ve performansa dayalı yeni bir kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır.

Kamu yönetimindeki bu değişimle birlikte; verimlilik, performans, fayda/maliyet analizi, rekabet gücü, kalite, esneklik, sürekli iyileştirme ve geliştirme üzerinde duran bir yapı ön plana çıkmakta ve şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri oldukça önem arz etmektedir. Ayrıca ekonomide kıt kaynaklarla hizmet ihtiyacını karşılamaya çalışan devletlerin özel sektörün sahip olduğu teknoloji, sermaye ve yenilikçi yapıdan yararlanmaları zorunlu hale gelmiştir. Bu doğrultuda kamu hizmetlerinin özel sektör eli ile sağlanmasını temel alan Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) kavramı ortaya çıkmıştır.

Bu çalışma ile kamu politika yapıcılarına ve yöneticilerine, kamu hizmetlerini sağlamada KÖİ modelinin başarısının en iyi nasıl sağlanacağı konusunda destekleyici bilgiler sağlamayı amaçlanmaktadır. Literatürde KÖİ kavramının kesin tanımı üzerinde bir anlaşma yoktur. Bu durum, farklı ülkelerde modelin çok çeşitli iş tanımları olmasından dolayı oluşan terminolojik belirsizlikten kaynaklanmaktadır. KÖİ'nin

ortak tanımı üzerinde bir anlaşma olmamasına rağmen, ana tartışma noktası başarılı bir KÖİ modelinin nasıl olması gerektiğidir.

KÖİ modelinde başarıya ulaşmada tartışılması gereken en önemli konu modelin tasarımı başta olmak üzere; ne zaman, nerede ve nasıl kullanılacağı olmalıdır. Bu doğrultuda bu çalışmanın amacı, uluslararası standartlar ve bilimsel verilere dayalı olarak KÖİ modelinin gelişimine katkı sağlayacak şeffaflık ve hesap verebilirlik kriterlerinin önemini vurgulamaktır. Çalışmada bu kriterlerin neden önemli olduğuna dair gerekçeler ve kriterlere uyum sağlamak adına yapılması gereken faaliyetlere yer verilerek, bir KÖİ modeli geliştirmeyi veya modeli iyileştirmeyi hedefleyen, özellikle gelişmekte olan ülkelere yönelik öneriler getirilmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde kavramsal çerçeve niteliğinde KÖİ modeli incelenmiştir. Özellikle Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının bir uzantısı olarak KÖİ modeli uygulamasının temel nedenini oluşturan devlet başarısızlıklarının nasıl ortaya çıktığı, ekonomide liberalleşme ihtiyacı ve küreselleşmenin bu süreci nasıl hızlandırdığı açıklanmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramlarına yer verilmiş, bu kavramların birbirleri ile olan ilişkisi kurulmuş ve çeşitli ülkelerin kamu yönetimindeki reform uygulamalarından bahsedilerek şeffaflık ve hesap verebilirlik bağlamında ele alınmıştır.

Çalışmanın ana konusunu oluşturan üçüncü bölümde ise KÖİ modelinin kritik başarı kriterleri tespit edilmeye çalışılmış ve bu faktörlerin şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleriyle olan ilişkisi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Daha sonra dünyada performans ölçümü araştırmaları yapılan KÖİ uygulamaları şeffaflık ve hesap verebilirlik bağlamında incelenmiş ve bu doğrultuda söz konusu ilkelerin KÖİ modelinin başarılı olmasında ne derece önem arz ettiği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Son olarak tüm bu bilgiler ışığında özellikle modeli tasarlamaya ve geliştirmeye çalışan gelişmekte olan ülkeleri temsilen Türkiye için bir model önerisi sağlamaya odaklanılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

Her geçen yıl farklılaşan dünyada devletin ekonomide ne derece var olması gerektiği, siyasi ve iktisadi çevrelerce sürekli tartışılmaktadır. Bu değişim sürecinde, devlet yapıları kavramsal olarak sadece geleneksel devlet anlayışından Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) anlayışını benimsemekle kalmamış, aynı zamanda kamu hizmetlerinin sunumunda da farklılıklara tanıklık etmiştir.

İnsanların avcı-toplayıcı hayattan yerleşik düzene geçmesiyle birlikte "devlet" dediğimiz kurum ortaya çıkmaya başlamıştır. Tarih boyunca bu kurumun ortaya çıkışı ve gelişimi hakkında birçok teori ortaya atılmıştır. Bazılarına göre, devletin ortaya çıkma sebebi; toplumu dış saldırılara karşı korumanın yanı sıra mutlak bir ekonomik ve politik güç oluşturmaktır. Diğer teorilere göre devlet, tarım sulama kanalları, liman, halk pazarı gibi bazı kamu ihtiyaçlarını karşılamak için doğmuş ve farklı şekillerde gelişmiştir (Kirmanoğlu, 2009: 18).

Etimolojik açıdan Latincede *status* kelimesine dayanan, bireyin toplumdaki yeri, durumu, konumu anlamına gelen devlet kelimesi, Mezopotamya'da M.Ö. 3000'li yıllarda kullanılmaya başlanmıştır. Fakat bildiğimiz anlamda devlet kavramı 17. Yüzyılda ortaya çıkmıştır. Günümüz anlayışında devlet; belirlenmiş bir toprak üzerindeki tek siyasi güç olarak milletin iradesini sağlayan, yöneten ve kontrol eden bir grup kurumdur. Modern anlamda devletin tanımı üç ana başlıkta ele alınmaktadır (Hay, 2005: 4-7):

- Toplumu oluşturan bireylerin hükümetlerle değil, doğrudan devletle vatandaşlık bağları ve sorumlulukları vardır.
- Devlet tek ve mutlak bir otoriteye sahiptir.
- Sivil yönetimde her şeyden önce devlet otoritesi gelir.

Günümüzde devlet kavramı, "üç-öğe" şeklinde de açıklanabilir. Buna göre bir devletten bahsedilmek için; "millet", "ülke" ve "devlet iktidarı" unsurlarının bir arada olması gerekir. Bu bağlamda devlet; sınırları çizilmiş bir ülke içerisinde, bir araya gelmiş belirli bir millet tarafından egemenlik gücünün kullanılmasıdır (Doehring, 2002: 24). Demokratik bir ülkede egemenlik gücü; yasama, yürütme ve yargı

erkleriyle kullanılmaktadır. Bunlar uygulanırken merkezi ve yerel düzeyde kamu yönetimi idareleri kullanılır (Batırel, 2007: 1).

Ortaya çıkışları hangi sebeple olursa olsun devletler; günümüzde toplumların en çok ihtiyaç duyduğu altyapı, savunma, sağlık gibi hizmetlerin sağlanmasında önem arz eden kurumlardır. Ünlü Alman ekonomist Adolph Wagner'e göre, ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanabilmesi ve sanayileşme sürecinin sürdürülebilmesi için devletin, yoğun dışsallık yaratan kamu altyapı yatırımları yapması gerekmektedir. Özel sektör bu tür yatırımları yapmak için yetersiz olduğundan, devlet bu hizmetleri yerine getirmekle yükümlüdür. Buna bağlı olarak ülkeler sanayileştikçe kamu harcamaları artma eğilimindedir (Musgrave ve Peacock, 1958: 81).

Özel sektörün yetersiz kaldığı durumlar olduğu gibi literatürde devletin de başarısız olduğu durumlar üzerinde çalışmalar bulunmaktadır. Kamu tercihi iktisatçılarının geliştirdikleri "devletin başarısızlığı teorisi" kısaca, devletin piyasaya uyguladığı düzenlemelerin ve müdahalelerin ekonomi üzerindeki olumsuz sonuçlarını ortaya koymaktadır. Diğer bir deyişle, bu teoride, devletin aşırı görev, kapsam ve sorumluluk alması ve karar alıcıların güç ve yetkilerinin sınırsız olması neticesinde devletin kendisinden beklenilenleri yerine getirmede başarısız olabileceği öngörülmektedir. Bu nedenle kamu tercihi iktisatçılarına göre, devletin ekonomiye müdahaleleri savunulurken, bu başarısızlıklar göz ardı edilmemelidir (Aktan, 2011: 40).

Devletin egemenlik gücünü yerine getirirken üstlendiği işlevlerin ekonomideki rolü ve sınırları ülkelere ve dönemlere göre değişiklik göstermektedir. Hangi üretim faktörlerinin ne ölçüde kamu kesimi tarafından kullanılacağı, kamu harcamalarının toplam harcama içindeki payının ne olacağı, kamu kesiminin ülkedeki kaynakların ne kadarının mülkiyet hakkına sahip olduğu, devletin özel kesim üzerindeki kontrol yetkisinin kapsamı, devletin hangi mal veya hizmetleri üreteceği gibi konular, ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasi yapılarına göre şekillenmektedir (Kirmanoğlu, 2009: 36-37).

Ekonomik, sosyal ve siyasi gelişmelere bağlı olarak devletin işlevleri, ekonomiye müdahale alanları ve kapsamı zaman içinde değişikliklere uğramıştır. Çalışmanın bu bölümünde 17. Yüzyılın başlarındaki merkantilizmden günümüze devletin yapısıyla ilgili temel iktisadi düşüncelerin görüşlerine değinilecektir.

Batı Avrupa'da 16. Yüzyıldan 18. Yüzyıla kadar egemen iktisadi düşünce olan merkantilizm, bir ülkenin refahını altın-gümüş miktarına bağlı ekonomik servet ile

ilişkilendirmektedir. Bu sisteme göre bir ülkenin refahını artırmanın tek yolu, dış ticaretin (ihracat-ithalat) açık vermemesi, hatta fazla vermesiyle mümkün olmaktadır. Bu arada devlet, sübvansiyonlar ve vergiler yoluyla ihracatı desteklemede, ithalatı kısıtlamada ve dolayısıyla ekonomiye müdahale etmede etkin rol oynamaktadır (Wang ve Zou, 2011: 1).

Fransa'da 18. Yüzyılda ortaya çıkan fizyokratlar ise, "Bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler (Laissez faire, laissez passer)" fikrini benimseyerek doğal düzen kavramını savunmuşlardır. Fizyokratlara göre; zenginlik ve refahın kaynağı, merkantilistlerin benimsediği gibi dış ticaret değil, tarım sektörüdür. Sanayi sektörü üretken olmadığı için değer yaratamaz, bu nedenle vergi, üretken tarım sektöründen alınmalıdır. Fizyokratlar toplumu ürettikleri alana göre tarım sınıfı, sanayi sınıfı ve toprak sahipleri olarak üçe bölmüşlerdir. Devletin piyasanın doğal akışına müdahale etmemesi gerektiğini savunan Fizyokratlar, uluslararası serbest ticareti uygulayarak kaynakları verimli tarım sektörüne aktarmayı hedeflemişlerdir (Pressman, 2013: 16-21).

1.1.1. Ekonomide Liberalleşme: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı

1776 yılında yayımladığı "Milletlerin Zenginliği (The Wealth of Nations)" adlı eseriyle dönemin iktisadi düşünce yapısına yön veren Adam Smith, çoğu iktisatçı tarafından günümüzde de geçerliliğini koruyan bir görüşe sahipti. Ona göre toplumdaki bireyler kendi fayda ve istekleri için çabalarken aslında toplumun faydasına hizmet ederler. Yani bireylerin çıkar ve hırsları, içinde yaşadıkları toplumun faydasını maksimize etmeye yarayan işler yapmalarına neden olur. Buna bağlı olarak doğal özgürlüğüne sahip olan her birey kendi menfaatleri doğrultusunda emek, sermaye ve diğer insanlarla rekabet içinde kalarak toplumun refahını yükseltir. Sanayi sektörünün gelişimini, bu rekabet içindeki bireylerin yarattığı toplumsal iş bölümüne dayandıran klasik iktisatçılar, ekonomik yaşamın kendiliğinden dengede olduğunu belirterek, devletin ekonomiye olan müdahalesini olumsuz olarak görmektedirler. Devletin üstlendiği görevler; toplum güvenliği, diplomasi, adaletin sağlanması, toplumun faydasına olan kurum ve kuruluşların kurulması ve bayındırlık hizmetleriyle sınırlı kalmalıdır (Smith, 2007: 482; 488; 528; 533; 559; 560).

1920'lerde yaşanan ekonomik çalkantılar, 1929'da Amerika'da başlayıp küresel hale gelen ve Büyük Buhran adı verilen ekonomik kriz, John Maynard

Keynes'in önderliğinde müdahaleci politikaların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Makroekonomik istikrarı hedefleyen Keynesyen görüş, 1930'larda gelir ve istihdamı korumak ve Büyük Buhran'ın yarattığı yıkıcı sonuçları azaltmak için müdahaleci devlet anlayışını desteklemektedir. Keynesyen görüşü benimseyenlere göre, düşük istihdam yetersiz talebe yol açar. Tam istihdamı sağlamak, toplam talebi arttırmak ve makroekonomik dengeleri uyumlu hale getirmek için kamu harcamaları ve vergiler araç olarak kullanılmalıdır (Aikins, 2009: 30-32).

1970'lerde Keynesyen görüşe dayanan ekonomi politikalarının olumsuz sonuçlanacağını öne süren bir teori ortaya çıkmıştır. "Rasyonel Beklentiler Teorisi" olarak adlandırılan bu teoriye göre; ekonomideki karar alıcılar her zaman geleceğe yönelik beklentilere göre hareket edeceklerdir. Buna bağlı olarak, eğer bireyler gelecek için tahminlerini rasyonel karar almada kullanırlarsa, hükümet politikalarının etkisinden muaf olacaklardır. Örneğin, bireyler hükümetin talep artırıcı politika kararlarını tahmin edebileceğinden, uygulanacak olan bu kararlarının üretim ve istihdam düzeyi üzerinde hiçbir etkisi olmayacaktır. Rasyonel Beklentiler Teorisi görüşüne sahip iktisatçılar; ekonomide klasik ekonomik ilkelerin uygulanması gerektiğini savunmakta ve devlet müdahalesine karşı çıkmaktadırlar. Onlara göre tüketiciler için fayda maksimizasyonu, üreticiler için kâr maksimizasyonu ve pazarlarda arz-talep dengesi serbest piyasa koşullarında sağlanmalıdır (Savaş, 2000a: 984-993).

1976 yılında Nobel Ekonomi Ödülü'nü kazanan Amerikalı iktisatçı Milton Friedman tarafından aynı yıl "Paranın Miktar Teorisi Üzerine Çalışmalar" isimli bir kitap yayımlanmıştır. Bu kitapla birlikte büyük ölçüde kendisinin geliştirdiği "Monetarist (Parasal) İktisadi Akım" ortaya çıkmıştır. Sonraki dönemde, Chicago Üniversitesi'ndeki meslektaşları ve öğrencileri ile birlikte, teorik görüşlerini daha da geliştiren Friedman klasik liberal düşünceyi savunmuş ve parasal analizlerle desteklemiştir. Monetaristlere göre; parasal değişimlerin ekonomi üzerinde itici gücü vardır. Başka bir deyişle, para stokundaki değişiklikler, nominal milli gelir düzeyinde değişikliklere neden olan baskın bir faktördür. Özel sektör doğası gereği istikrarlı bir yapıya sahiptir. Enflasyon sorunu, her zaman uyumsuz yapılan para politikaları sonucu ortaya çıkmaktadır. Para politikalarını yöneten karar alıcılar enflasyonu azaltmak için para arzı büyüme oranını kontrol etmelidir. Enflasyonu önleme politikalarının sadece parasal konular olduğunu savunan monetaristler, makroekonomik dengelerdeki

bozulmanın para arzındaki şok değişikliklerinden kaynaklandığını ve devlet müdahalesinin istikrarsızlığı artırabileceğini savunmaktadırlar (Burton, 1980: 1-2).

1980'li yılların başında son dönemde yaşanan stagflasyon kriziyle mücadelede Keynesyen politikaların yetersiz kalmasına tepki olarak arz yönlü iktisat akımı ortaya çıkmıştır. 14'üncü yüzyılda İbni Haldun tarafından ortaya konan ve arz yönlü iktisat akımı savunucusu Arthur Laffer'in gündeme getirdiği teoriye göre ekonomideki kaynak dağılımını bozan devlet müdahalesinden kaçınılması, serbest piyasa ekonomisinin daha etkin işlemesini sağlayacak uygulamaların hayata geçirilmesi gerekmektedir. Keynesyen yaklaşımın talep odaklı politikalarından ziyade arz tarafına odaklanan bu akımın savunucularına göre, uygulanacak olan vergi indirimleri; tasarrufu, yatırımı ve ekonomide çalışma arzusunu artıracaktır. Piyasa sistemi, kaynak tahsisinin en etkili aracıdır ve arzın artırılmasına yönelik politikalara, ekonomik büyüme için öncelik verilmelidir. Arz yönlü iktisat görüşüne göre kamu sektörünün aşırı büyümesi, milli kaynakların verimsiz kullanılacağı anlamına geleceğinden piyasalara olan devlet müdahalesinden kaçınılmalıdır (Karaaslan, 2015: 58-65).

1940'lardan itibaren artan kamu kesimi büyüklüğü sonunda ortaya çıkan teorilerden biri olan Kamu Tercihi Teorisi alanındaki en önemli çalışmalar, Virginia Politik İktisat Okulu'nun kurucuları James Buchanan ve Gordon Tullock'a aittir. Teoride daha önce hep ön planda olan piyasa başarısızlıklarının aksine devletin başarısız olduğu durumlar ele alınmıştır. Bu teoriye yapmış olduğu katkılar nedeniyle 1986 yılında Nobel Ekonomi Ödülü alan Buchanan'a göre; "Kamu Tercihi Teorisi temel olarak iktisat teorisinde son derece ayrıntılı analiz gerektiren araç ve yöntemleri ele alarak siyasi sürece ve kamu sektörüne uygulanır. Kamu tercihi, siyasi karar alma sürecinde yer alanların, politikacıların ve bürokratların davranışlarını gözlemlediğimiz veya gözlemleyemediğimiz sonuçlarının birleşimini ilişkilendirmeye çalışır". Kamu Tercihi Teorisi'nin temelinde, bireyler kendi çıkarları doğrultusunda hareket edecekleri ve siyasi süreçte kişisel refahlarını en üst düzeye çıkaracakları öngörülmektedir. Bu okulun savunucularına göre, anayasal normlar ve kurumsal reformlar ile politikacıların ve kamu kesiminin tamamının içinde kalması gereken sınırlar çizilmelidir. Bu sınırlandırmalar neticesinde kamu kesimi, gücünü elinde bulunduran karar alıcıların kişisel menfaatlerine hizmet edemeyecektir (Aktan, 2019: 70-73).

Kamu Tercihi Teorisi temel alınarak geliştirilen Anayasal İktisat Teorisi, devletin ekonomik güç ve yetkilerinin anayasal normlarla sınırlandırılması gerektiğini

savunmaktadır. Felsefi temelleri Sosyal Sözleşme Teorisine dayanan Anayasal İktisada göre, iyi bir toplumsal düzen, sosyal sözleşme kapsamında oluşturulan kural ve kurumlara dayanmaktadır. Buna bağlı olarak devletin para ve maliye politikaları yetkilerinin çerçevesi anayasada belirtilmeli ve siyasi güç belli normlara göre sınırlandırılmalıdır. Devletin yetkileri anayasal düzeyde kısıtlanmazsa, devlet anayasa sonrası aşamada kademeli olarak büyüyecek, siyasi aktörler devletin sahip olduğu gücü kendi menfaatleri doğrultusunda kullanabilecek, siyasi ve ekonomik yapı yozlaşacaktır. Bu nedenle, iyi bir hükümet idaresi için, uygulanan politikalar toplumun iyi yönetimi doğrultusunda olabilmesi için özellikle siyasi iktidar kısıtlanmalı ve yetkileri anayasal normların uygulanmasıyla gerekçelendirilmelidir (Aktan, 2017: 200-209).

19'uncu yüzyılda neo-klasik düşünceyle sahip olarak kurulan, yıllarca yayımları önem arz etmiş Avusturya İktisat Okulu'nun dönem temsilcileri, 1970'lerdeki stagflasyon kriziyle birlikte siyasi ve hukuki eşitliği bozmayacak şekilde özel girişimciliği engelleyen her engelin ortadan kaldırılmasını, özel mülkiyetin hızla gelişmesini ve kamusal alanların sürekli azaltılmasını savunmuşlardır. Bu ekole göre faiz oranlarının özel sektöre bırakılarak doğal seviyelerine çekilmesi, ithalat ve ihracatın sürekli şekilde serbest bırakılması, kısaca devlet müdahalesinin ortadan kaldırılması ve ekonomik refahı sağlamak için serbest piyasa ekonomisine geçilmesi gerekmektedir (Kiremit, 2013: 47-63).

Görüldüğü üzere dönemlere, toplumlara ve konjonktüre dayalı olarak zaman içerisinde çeşitli iktisat ekolleri oluşmuştur. Serbest piyasa ekonomisini savunan Klasik İktisat Anlayışı'nın liberal görüşleri, Keynesyen teorinin ekonomiye geniş ölçüde müdahale edilmesi görüşüyle devam etmiştir. Avusturya Okulu, Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat gibi ekollerin kamu kesiminin ekonomideki kapsamını sınırlamaya yönelik görüşleri, liberal politikaların dünyada tekrar öne çıkmasına neden olmuş, başka bir ifadeyle neo-liberal politikalar önem kazanmıştır.

1970'lerde ortaya çıkan stagflasyon krizi, neo-liberal politikaların ortaya çıkması üzerinde önemli rol oynamıştır. 1930'lardan itibaren dünyada egemen olan Keynesyen anlayışla beraber, devletin ekonomideki ağırlığı artmış, kamu açıklarının giderilmesi için vergi gelirleri yetersiz kalmış, enflasyon ve işsizlik gibi makroekonomik sorunların ortaya çıkmasıyla kamu harcamaları karşılanamaz hale gelmiştir. Keynesyen anlayışın en önemli aracı olan talep yanlı politikalar, krizin çözümünde yetersiz kalmış ve onun yerine; bireysel özgürlüğü, serbest piyasa

ekonomisini, girişim ve sözleşme özgürlüğünü, uluslararası ticaretin serbestleştirilmesini ve özel mülkiyeti savunan neo-liberal politikalar gündeme gelmiştir.

Keynesyen Refah Devleti anlayışına göre topluma mal ve hizmet sunumunun, sosyal refah artışını sağlayacağı öngörülmektedir. Buna karşın neo-liberal anlayışa göre devletin minimal kapsamda olmasının sosyal refah artışına olumlu katkı yapacağı öngörülmektedir. Bu görüşe göre piyasalar; ekonomik etkinlik, tam rekabet ve kişisel tercihlere göre şekillenir. Devletin bozucu etkisi olmadan ekonomik büyüme ve kalkınma sağlanacak ve alt gelir grubunun da refahında artış olacaktır. Böylelikle refahın artışında daha çok piyasa, deregülasyon ve özelleştirme araçları önem kazanmış ve Keynesyen Refah Devleti anlayışından serbest piyasa koşullarına geçişin önem arz ettiği bir döneme girilmiştir (Larner, 2000: 5-6).

Özellikle 1980 ve sonraki yıllarda devletlerde süreç içerisinde kamu kesimleri küçülerek daha liberal politikalar uygulamaya başlanmıştır. Buna bağlı olarak kamu hizmetlerinin sunumunda daha etkin, verimli ve ekonomik olma amacıyla bu hizmetleri özel sektöre devretmekte veya özel sektör yönetim tekniklerini kamu kesiminde uygulamaya koymaktadırlar. Ya da üçüncü bir yol olarak mevcut risk ve gelir paylaşımının kamu ve özel sektör arasında paylaşımını esas alan, bu çalışmanın da başlıca konusu olan Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) öne çıkmaktadır.

1.1.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Devletin ekonomideki rolü ve kapsamı, ekonomi ve siyaset bilimi başta olmak üzere disiplinlerce uzun yıllardır ele alınan en önemli konular arasındadır. Literatürde yapılan tartışmaların yanı sıra devletlerin bazı dönemlerde yüklendikleri görevler genişlerken bazı dönemlerde daralmıştır. Her iki argümanda da asıl amaç ekonomik etkinliğin sağlanmasıdır (Sarısoy, 2010: 279).

Bir ülke ekonomisinde bulunan kaynakların en verimli biçimde kullanılması anlamına gelen "ekonomik etkinlik" kavramı kaynak kullanımı ve kaynak tahsisinde etkinliği sağlamayı amaçlamaktadır. Kaynakların mümkün olan en iyi teknolojiyle ve yapılabilecek en fazla üretimi sağlayacak şekilde kullanılması, üretimde etkinlik iken, mevcut gelirle en fazla fayda elde edilecek olan mal ve hizmet tercihlerinin yapılması da tüketimde etkinlik olarak ifade edilir. Bununla birlikte, mevcut kaynakların üretim

ve tüketim açısından etkin kullanılması ile toplumsal tercihler arasında optimalitenin sağlanması gerekmektedir (Savaş, 2000b: 30-32).

Etkinlik kavramı, verimliliği de kapsayan daha geniş bir kavramdır. Kamu sektöründe mal ve hizmet üretiminin ölçülmesindeki zorluklar nedeniyle verimlilik yerine etkinlik kavramının kullanılması tercih edilmektedir. Verimlilik kavramından daha kapsamlı ve bir işletmenin hedefleriyle ilgili olan etkinlik kavramı, çoğunlukla hedeflere ne derece ulaşıldığını ifade eder. Örneğin; Kamu sektöründe kullanılan kaynağın sosyal getirisi, kaynak özel sektörde kullanıldığındaki sosyal getiriden daha fazla ise, kaynakların etkin kullanıldığı söylenebilir. Kamu kesiminin karşılaştığı politik tercihler ve bürokratik yapıdan kaynaklanan yüksek maliyetler, kaynakların kullanımında etkinlik ve verimliliği olumsuz etkilemektedir. Kamu kesiminde verimliliği sağlamada kullanılan yaygın tekniklerden biri fayda/maliyet analizleridir (Demir, 2011: 35-43).

1.1.2.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Temelleri

İlk olarak 1844 yılında J. Dupuit tarafından teorik düzeyde ortaya konulan fayda-maliyet analizi, etkinlik değerlendirmesi veya kamu yatırım projeleri arasında en yüksek faydayı sağlayacak projelerin öncelik sırasının belirlenmesi amacıyla kullanılan bir analizdir. Bu analiz, kamu projelerinde oluşabilecek kaynak israfının önlenmesinde ve yatırım projelerinin uygulanma süresince fayda ve maliyetlerinin ölçülmesinde büyük rol oynamaktadır. Bu yöntemle projelerin faydaları ve maliyetleri değer olarak ifade edildikten sonra, uygun bir oranda düşürülerek, fayda ve maliyetlerin bugünkü parasal değerleriyle karşılaştırılır ve projenin uygulanabilir olup olmadığına karar verilir (Prest ve Turvey, 1965: 683).

Fayda-maliyet analizi, sadece piyasa değeri olan yatırım projelerine uygulanabilen bir analiz yöntemidir. Buna bağlı olarak tüm kamu sektöründe uygulama alanı bulabilen bir özelliğe sahip değildir. Bölünebilir olan malların fayda ve maliyetleri değer olarak ölçülebilir olduğundan, bölünebilir kamusal mallar ile sağlık, ulaşım, eğitim gibi yatırım projelerinden fayda-maliyet analiz yöntemi kullanılabilir. Fakat faydası bölünemez özellikteki tam kamusal mallarda fayda-maliyet analiz yöntemini uygulamak mümkün olmamaktadır (Şenatalar, 2012: 226).

Yirminci yüzyılın ikinci çeyreğinden itibaren özel sektörde önem kazanan fayda-maliyet analizi birçok ülkede uygulama alanı bulmuştur. Örneğin; İngiltere'de,

1963 yılında Londra metro hattı çalışmalarında ve 1969 yılında Londra-Birmingham karayolu çalışmasında uygulanmış, Türkiye'de ise ilk kez 1960'lı yıllarda büyük çaplı yatırım projelerinde uygulanması planlanmıştır (Aktan ve Sakal, 1999: 105).

Keynesyen refah devleti anlayışıyla savunma, diploması, yargı gibi temel kamusal hizmetlere ek olarak sosyal, iktisadi ve kültürel yaşamı büyük ölçüde etkileyen birçok faktörün devlet tarafından icra edilmesi, yavaş işleyen bürokratik yapısı nedeniyle kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik kaybına neden olmuştur. Diğer bir ifadeyle refah devletinin toplumun hizmetine sunmuş olduğu müdahaleci anlayışın sonucu olarak ortaya çıkan geniş çaplı ve hantal kamu kesiminin, problemlerin çözümünde etkisiz kaldığı ortaya çıkmıştır. Bu durum 70'lerde patlak veren stagflasyon gibi mali ve ekonomik krizlerle de birleşince kamu hizmetlerinin uygulanmasında refah devleti anlayışı ile hantal devlet yapısının işlerliğini yitirdiği ve kamu yönetimindeki değişimin kaçınılmaz olduğu görülmüş ve bu değişim için çalışmalar başlamıştır.

Kamu yönetimi anlayışının değişikliğe gitmeden önceki aksaklıklarının eleştirilmesinin yanı sıra problemlerin çözümüne odaklanıp yeni fikirler üretmek Yeni Kamu Yönetimi (YKY)'nin ortaya çıkmasındaki en önemli motivasyon olmuştur. 1970'lerin sonlarından itibaren mevcut olan sisteme eleştiriler ve yeni arayışlar sonucu geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerini YKY anlayışı, yani refah devleti politikalarının yerini neo-liberal devlet politikaları almaya başlamıştır (Eryılmaz, 2012: 49).

1.1.2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Özellikleri

1980'lerin başından itibaren, liberal yaklaşım ekonomik, siyasi ve sosyal sorunların çözümü için bir çare olarak görülmeye başlanmıştır. Geleneksel yönetim modelinin eksikliklerine çözüm getirmek amacıyla ortaya çıkan YKY geleneksel kamu yönetimi anlayışından önemli farklılıklar içermektedir. Bu farklılıklar;

- Piramit şeklindeki organizasyon sisteminden yatay organizasyon sistemine geçiş,
- Temel faaliyetler ve operasyonel hizmetler arasında planlı ve hiyerarşik karar sistemleri arasındaki ayrım,
- Sosyal hizmetlerin toplu olarak sunulmasındansa belirli hizmetlerin toplumun ihtiyacına göre esnek bir şekilde sunulması,

- Devletin mal alımı, devlet tarafından yönetilen mallara kadar kamu harcamalarından maliyetleri düşürme eğilimine geçilmesi,

şeklinde gerçekleşmiştir (Matei ve Chesaru, 2014: 858).

YKY'yi daha iyi ele alabilmemiz için özelliklerine değinmemiz faydalı olacaktır. YKY'nin en önemli özellikleri arasında profesyonel bir yönetim yaklaşımı, net performans kriterleri ve performans ölçümleri, prosedürlerden ziyade çıktılara odaklanma, büyük organizasyonları en uygun büyüklükteki yeni yapılara bölme, kamu sektöründe rekabetçi bir ortam oluşturma, kamu yönetiminde özel sektör yönetim tekniklerini uygulama ve kaynakların etkin ve verimli kullanılması yer almaktadır (Hood, 1991: 4-5).

YKY'nin temel özelliklerini genel olarak;

- Kamu hizmeti uygulamalarında girişimci liderliğe öncelik verilmesi,
- Kamu hizmetlerinin en temel birimler olarak ayrılması,
- Kamu hizmeti sunumunda özel sektörün sahip olduğu imkanlardan faydalanılması,
- Kamu hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla kamu ve özel sektör arasında yapılan sözleşme sayısının arttırılması ve kapsamlarının genişletilmesi;
- Aşırı merkeziyetçi ve hiyerarşik yapılar yerine daha görev ve yetki dağılımı olan yapıların tercih edilmesi,
- Kaynakların dağıtımı ve kamu hizmetlerinin sağlanması görevlerinin topluma en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi,
- Daha etkin, ekonomik ve verimli hizmet sunumunu gerçekleştirmek için doğrudan kamu tarafından sunulan hizmetlerde alternatif yöntemler aranması,
- Hizmetlerde kaliteye daha çok önem verilmesi,
- Bütünsel perspektif, sıfır hata, dakiklik, ileri muhasebe sistemi ve bilgi teknolojilerinin daha fazla kullanılması,
- Problemleri öngörebilme ve bunlara zamanında tepki verme yeteneğine sahip olunması.

şeklinde sıralanabilir (Mathiasen, 1999: 92; S. Osborne, 2006: 379). Bütün bu özellikler ele alındığında kamu yönetimi anlayışının merkeziyetçi ve ağır işleyen yönetim yapısının (administration), daha özel sektör işletmeciliğine (management) benzeyen bir yönetim yapısına evrildiği görülmektedir.

YKY'nin üzerinde en çok durulan bu ortak özelliklerinin etkilerine değinildiğinde, toplumlarda devletten bireye güç kayması yaşanması, ekonomide; serbestleşme, yerelleşme, özelleştirme, gönüllülük esası, demokratik zemin gibi yenilikler görülmektedir. Dolayısıyla devletin yetkileri, gücü ve kapsamı daralmış buna karşılık özel kesim gücü giderek genişlemiştir (Aktan, 2003: 159).

YKY ile beraber ortaya çıkan; vatandaşların anlaşılması, kamu kurumlarının görevleri, kamu hizmetlerinin sunulması, sunulan hizmetlerin değerlendirilmesi ve hesap verebilirliğin ve şeffaflığın sağlanması gibi pek çok konuda yeni kavramlar ve söylemlerle ilgili bir başka eğilim de Yeni Kamu Yönetişimi'dir. Bu yaklaşım, özel kesimi ortak üretici olarak görmektedir. Kamu ve özel sektörleri bir araya getiren daha doğrudan katılım yöntemlerinin benimsenmesi; farklı düzeyler, farklı sektörler arasındaki işbirliğine dayalı farklı aktörler; sistem çıktıları olarak sorun çözme ve hizmet üretiminde paydaşları güçlendiren ve sürece katılmalarını sağlayan yeni araçları hedefleyen bir yaklaşımdır (Ling, 2002: 616). Buna ek olarak, KKY politikaları, hizmetlerin sunumunda girdileri esas alırken, Yeni Kamu Yönetişimi; ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik kavramlarının oluşturulması, şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması doğrultusunda hizmet süreçlerini ve sonuçlarını ele almaktadır (D. Osborne, 1993: 383).

Buna bağlamda YKY ile birlikte kamu hizmetlerinin sağlanmasında işbirliği, ortaklık, koordinasyon ve bütünlük sağlanmasına olanak tanıyan kamu hizmeti yürütme modelleri ön plana çıkmıştır. Esas ve nihai sorumluluğun kamu kesiminde kalması şartıyla, özel kesimin katılımı ile birlikte koordinasyon ve bütünlük sağlanarak kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini ifade eden Kamu Özel İşbirlikleri (KÖİ), İngilizce literatürde Public Private Partnerships (PPPs) modeli tam olarak bu anlayışa karşılık gelmektedir.

KÖİ, özellikle 1990'lardan itibaren altyapı hizmetleri gibi kamu hizmetleri sunumunda tercih edilen bir yürütme ve kaynak yaratma modeli olmuştur. YKY etkilerinden biri olarak ortaya çıkan KÖİ; kamu ve özel sektör temsilcileri arasında bir sözleşme çerçevesinde kamu hizmeti yürütülmesi, kamu kesiminin kaynak sorununa bir çözüm olarak görülmesi, kamu ve özel sektör temsilcileri arasında risklerin paylaşılması gibi temel ilkeler göz önünde bulundurularak az gelişmiş ülkelerden gelişmiş ülkelere kadar birçok ülke ve sektörde yaygın olarak kullanılan bir model haline gelmiştir. Buna bağlı olarak çalışmamızın da ana konusunu oluşturan KÖİ,

toplumların refahına doğrudan etki eden kamu hizmeti sunumunda yeni çözümler ve alternatifler getirmiştir.

1.2. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ

Küreselleşmenin de etkisiyle yeni bir döneme giren YKY anlayışında, kamusal mal ve hizmetler alanında devletin iktisadi hayat içindeki rolüne bağlı olarak ekonomik ve sosyal altyapıyı kapsayan geniş bir alanda görülen Kamu Özel İşbirliği uygulamaları tüm ülkelerde yaygınlaşmıştır (Yescombe, 2011: 1).

1.2.1. Kamu Özel İşbirliği Tanımı ve Kapsamı

KÖİ'ler ile ilgili literatürde, devletlerin mevzuatlarında, uluslararası kuruluşların rapor ve çalışmalarında ile ilgili ortak bir tanım ve kapsam bulunmamaktadır. KÖİ terimi, İngilizce literatürde PPP (Public Private Partnership)'nin karşılığı olarak, kamu ve özel kuruluşlar arasında çok çeşitli anlaşma türlerini tanımlamak için kullanılır. KÖİ uygulamaları zaman içerisinde geliştikçe farklı ülkelerde farklı tanım ve kapsamlar belirlenmiştir. En temel anlamda KÖİ, kamu kesimi ile özel sektör arasında, önemli kamu hizmetlerini sağlamak için risk, yönetim sorumluluğu ve mali yük paylaşımını içeren uzun süreli sözleşmedir (World Bank vd., 2014: 14).

Daha geniş bir tanımla KÖİ, özellikle kamusal altyapı hizmetlerinde kamu kurumlarının kamu hizmetinde kalite ve sürekliliği sağlamak amacıyla proje yatırımlarının planlaması, finansmanı, yapımı, işletilmesi gibi süreçlerde özel sektörün finansman desteği, bilgi ve yönetim anlayışından yararlanmak adına sözleşme çerçevesinde yetkileri, sorumlulukları ve riskleri paylaşmaya dayalı işbirliği ile kamu hizmeti yürütme ve finansman modeli olarak ifade edilebilir (Jütting, 1999: 5-6).

Hughes, KÖİ'yi YKY'nin bir uzantısı olarak bir kamu hizmetinin sözleşme yöntemiyle özel sektöre gördürülmesi olarak tanımlamaktadır. KÖİ, Hughes'a göre toplumsal hedeflere ulaşılmasında devlet kaynakları ile özel sektör kaynaklarının beraber kullanılmasıdır (Hughes, 2014: 279).

Yescombe ise (2007: 5) KÖİ'yi tanımlarken çeşitli ögelere ayırmayı tercih etmiştir. Ona göre KÖİ:

- Bir kamu kurumu ve bir özel sektör temsilcisi arasında uzun vadeli bir sözleşme,

- Özel sektör temsilcisi tarafından kamu hizmetinin tasarımı, inşası, finansmanı ve işletilmesi,
- Bir sözleşme süresince kamu hizmeti sağlayan özel sektöre, kamu veya hizmetten faydalananlar tarafından yapılan ödeme,
- Kamu mülkiyetinde olan veya sözleşme bitiminde kamu kesimi mülkiyetine dönen kamu hizmeti tesisleridir.

Görüldüğü üzere KÖİ; sözleşmeye konu bir tesis veya hizmeti, kamu ve özel sektör arasında belli bir süreyle sınırlı sözleşmeyi, bir hizmet alma ve ödeme mekanizmasını ve söz konusu varlığın süreç içerisindeki mülkiyet durumunu kapsamaktadır.

Basitçe ifade edildiğinde, KÖİ; kamu hizmetlerini geliştirmek ve hizmet sunumunu iyileştirmek amacıyla kamu ve özel sektör arasında imzalanan, çeşitleri olan sözleşme yöntemlerini ifade eden bir kavramdır (Colverson ve Perera, 2012: 2). Literatürde birbirine çok yakın tanımlar bulunmasına rağmen, uluslararası alanda kabul edilmiş tek bir tanımın olmadığını belirtmek gerekir. KÖİ kavramının tek bir tanımı olmamasından hareketle, geleneksel kamu hizmetlerinin ortak sunumu için kamu ve özel sektör arasındaki muhtemel ilişkiler dizisi olarak da ifade edilmiştir (Li vd., 2000: 229).

Delmon (2015:1); KÖİ'yi, geleneksel kamu hizmeti sunumundan bütünüyle farklı bir yöntem olarak ifade etmektedir. Delmon'a göre, hükümet bir tesisi işletmesi veya bir hizmet sunması için özel sektörü seçtiğinde, hizmet sağlayan ve hizmetten faydalanan aktörlerde değişiklik meydana getirmiş olur. Bir hizmetin sağlanmasına yönelik kamu ve özel sektör arasında bir işbirliği kurulmuş olur. KÖİ, kamunun hizmet sağlamada düzenleme becerisini ve koordine etme rolünü, özel sektörün kârlılığa ve dolayısıyla ticari verimliliğe odaklanma yeteneğiyle birleştiren bir modeldir.

Ndandiko ve Ibanda (2015: 19), KÖİ modeli için hem kamu hem de özel sektörü geliştirdiğini ve onları kendi alanlarının ötesine geçmeye zorladığını ileri sürmüşlerdir. Özel sektör artık geleneksel ihale usulü ile kamu tedarikçisi veya yüklenicisi olmakla kalmamakta, işbirlikçi konumunda yer almaktadır. Kamu ise KÖİ modelinde, tam yetkili bir idare ve ihale makamı olmaktan ziyade, işbirlikçi olarak hizmet ve sektörlerin düzenleyicisi konumuna gelmektedir.

Görüldüğü gibi KÖİ'yi tanımlarken vurgulanan en önemli nokta "işbirliği" terimidir. Bu doğrultuda KÖİ'lerde oluşturulan işbirliğinin amacı, kamunun en iyi olduğu alanlar (mevzuat, yönetmelikler, toplum yararı vb.) ile özel sektörün en iyi

yeteneklerini (inovasyon, verimlilik, finansman vb.) birleştirerek kamu hizmetlerinin en iyi şekilde sunulmasını sağlamaktır (Colverson ve Perera, 2012: 2).

İşbirliğini basitçe tanımlamak gerekirse; gönüllülük veya birlikte çalışma niyetiyle oluşturulan farklı yapılara ve hedeflere sahip iki veya daha fazla tarafın (kamu, özel veya sivil toplum kuruluşu), kendi hedef ve amaçları doğrultusunda; risk, sorumluluk ve kaynakları birlikte karşılamak ve kullanmak suretiyle bir görevi veya işi yerine getirmek üzere bir araya gelmesidir. Tanımda da vurgulandığı gibi işbirliği; gönüllü katılımı, karşılıklı fayda sağlamayı, farklı aktörlerin katılımını ve en önemlisi her aktörün kendi çıkarlarını gerçekleştirmek için diğer aktörlerle bir araya geldiği bir oluşumu ifade etmektedir (United Nations, 2006: 12).

KÖİ, kamu hizmetlerinin uygulanmasında; yap-işlet-devret, tasarla-yap, yap-kirala-devret ve işletme haklarının devri gibi modelleri kapsayan bir çerçeve kavramdır. Buna bağlı olarak KÖİ, bir hizmetin planlanması, tesis inşası, finansmanı ve işletilmesi gibi açılardan farklı alt modellere sahip geniş bir terimdir. KÖİ'nin bu özelliği nedeniyle, yapısı ve çalışma şekilleri ile ilgili her bir alt model için geçerli olabilecek kesin ifadeler kullanmak çoğu zaman mümkün olmamaktadır. Fakat tüm KÖİ'ler için ortak payda her zaman bir sözleşme kapsamında kurulmuş olmalarıdır.

1.2.2. Kamu Özel İşbirliğinin Ortaya Çıkışı

Eski Roma İmparatorluğu'ndan bu yana değişmeyen, kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesinde, projelerde kimin rol oynayacağı, hizmetin kapsamı ve niteliği, hizmeti yürütme modelleri, kullanılan teknoloji, risklerin dağılımı ve hizmet bedellerinin ödenmesi gibi faaliyetlerde o tarihlerden itibaren farklı uygulamalar denenmiştir. Buna bağlı olarak kamu hizmetlerinin özel sektöre devrinin günümüzde temsili olan KÖİ uygulamalarının kökleri çok eski tarihlere dayandırılabilir. Fakat günümüzde uygulanan haliyle KÖİ sözleşmeleri 1990'lı yıllardan itibaren yoğun olarak uygulama alanı bulmuştur (Uz, 2007: 1168).

KÖİ'nin ilk girişimi, İngiltere'de özel sektörün kamusal alana girmesini engelleyen tüm yasakların kaldırılmasıyla 1992 yılında "Özel Finans Girişimi (ÖFG) / Private Finance Initiative (PFI)" olarak uygulanmıştır. Bu başlangıç, kamu ve özel sektör işbirliği ile kurulan KÖİ modelinin temellerini ve genel çerçevesini oluşturmaktadır. Modelin İngiltere'de başarıyla uygulanmasının ardından dünyadaki birçok hükümet ve karar alıcılar bu modeli kendi ülkelerinde uygulamak için harekete

geçmişlerdir. Dünyada KÖİ uygulamalarını hayata geçiren ülke sayısı 1999 yılında 10 civarındayken (Tekin, 2007: 10), bugün KÖİ, Amerika, AB ülkeleri, Asya Pasifik ülkeleri, Orta Doğu ve Afrika ülkeleri ve Avustralya başta olmak üzere gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yaygın olarak kullanılan bir model haline gelmiştir.

Küreselleşme, KÖİ'nin ortaya çıkmasında ve yayılmasında rol oynayan ana nedenlerden biridir. Küreselleşme ile birlikte sermaye, hammadde ve nihai malların kolaylıkla elde edilebilmesi ve insanların daha yüksek bir yaşam standardına ulaşmaya başlaması ile özel sektörün kamu sektöründen daha verimli ve etkin çalıştığı düşüncesi yer etmeye başlamış ve kamu hizmet sunumu alanlarında da özel sektör tercih edilmeye başlamıştır. Kamu hizmetlerini bürokratik, hantal ve durgun bir organizasyon yapısı ile yürütmek yerine, özel sektörün verimliliği, etkinliği, müşteri memnuniyeti ve kaliteye dayalı yönetim anlayışı ve devletin en az maliyetle vatandaşlarına hizmet verebilmesi hem kamu yöneticileri hem de halk tarafından talep edilmeye başlamıştır. Bu anlayış, küreselleşme ile hızla yayılmış ve kamunun özel sektöre bırakmak istemediği alanlarda da kamu hizmetlerinin sunum yöntemlerinde iyileştirme ve reform isteği oluşturmaya başlamıştır (Şahin ve Uysal Şahin, 2012: 158-159).

Kamu kesiminin kamu hizmetlerinin sunumunda yaşadığı bütçe sorunları, başka bir ifadeyle kamu hizmetlerinin finansmanında ortaya çıkan zorluklar, KÖİ'nin ortaya çıkmasına ve hızla yayılmasına neden olan faktörler arasındadır. Kamu hizmetlerini finanse etmek zorunda olan kamu kurumları ve yöneticileri için KÖİ, bu finansman yükümlülüğünü aşabilmek için bir çözüm olarak görülmüştür. Buna bağlı olarak KÖİ, belirli kamu hizmetlerinin finansmanının özel sektöre aktarılmasıyla kamu kurumlarının diğer faaliyetlerine dolaylı olarak ek finansman kaynağı yaratmış ve onlara teşvik edici fırsatlar ortaya çıkarmıştır. Bu durum, KÖİ uygulamalarının tercih edilmesinde bir başka motivasyon kaynağı olarak ortaya çıkmıştır.

KÖİ'nin genel kabulü, tüm dünyada uygulama alanı bulan neoliberal devlet anlayışının ve politikalarının kabul görmesiyle doğrudan ilgilidir. Bu zaman diliminde özel sektör, özelleştirme, imtiyaz ve KÖİ gibi uygulamalarla kamu hizmetlerinin sunumunda daha fazla rol oynamaya başlamıştır. KÖİ, kamu yöneticilerine kamu hizmetlerinin yürütülmesi üzerinde tam kontrolü kaybetmeden hizmetleri sunma ve hizmetlerin mali yükünden kurtulma fırsatı sunma gibi avantajları ile hızla yayılan bir model haline gelmiştir.

Özelleştirmeye yönelik eleştiriler KÖİ'nin ortaya çıkışında ve yaygınlaşmasında ele alacağımız son unsur olarak göze batmaktadır. 1980'li yıllardan itibaren neoliberal politikalar ile devletin etki alanının daraltılması çabaları çerçevesinde yürütülen özelleştirme uygulamaları bazı tepkileri de beraberinde getirmiştir. Özelleştirmelere toplumsal tepkileri yumuşatma ihtiyacı, risklerin ve borcun kamu, özel sektör ve hizmet kullanıcılarına atfedildiği KÖİ modellerinin uygulanmasında ve yaygın olarak desteklenmesinde önemli bir rol oynamıştır (Güzelsarı, 2009: 50).

1.2.3. Kamu Özel İşbirliğinin Türleri

Kamu hizmetlerinin KÖİ yoluyla sağlanmasında kamu ve özel sektör arasındaki risk, finansman ve fayda dağıtım türleri; tasarla-yap, işletme ve bakım sözleşmesi, işletme haklarının devri, işletme ruhsatı, finanse et, yap-işlet-devret, yap-sahip ol-işlet-devret, kirala-geliştir-işlet, yap-kirala-devret, satın al-sahip ol-işlet-devret, yap-işlet ve satın al-yap-işlet şeklinde sınıflandırabilir (Rakic ve Radjenovic, 2011: 212-213):

Tasarla-Yap (Design ve Build): Maliyet riskinin özel sektöre devredildiği, özel işbirlikçinin kamunun belirlediği koşullara göre sabit bir fiyatla altyapıyı veya kamusal malı tasarlayıp inşa ettiği sözleşmeye dayalı kamu-özel işbirliği türüdür. Bu işbirliğinde kamu sektörü finansal araçları sağlar, hizmeti sunar, bakımını yapar ve inşa edilmiş tesisin mülk sahibi konumundadır.

İşletme Haklarının Devri (Operation-Maintenance Contract): Özel sektör işbirlikçisinin imzalanan sözleşme ve belirli koşullar altında kamuya ait tesisi işlettiği bir Kamu Özel işbirliği türüdür. Bu tür işbirliğinde, devlet mülk sahibi olmaya devam etmektedir ve özel sektör işbirlikçisinin karı performansına göre değişkenlik gösterir.

İşletme Ruhsatı (Operation License): Bu tür Kamu Özel işbirliğinde özel işbirlikçi belirli bir süre için kamu hizmeti sağlama hakkına veya lisansına sahip olabilmektedir (genellikle bilgi teknolojilerinde tercih edilmektedir).

Finanse Et (Finance Only): Bu tür Kamu Özel işbirliklerinde genellikle finans kurumlarından seçilen özel sektör işbirlikçisi projeyi doğrudan finanse etmekte ve inşaat riski dahil diğer tüm finansman sorumluluğu kamuya aittir.

Yap-İşlet-Devret (Build-Operate-Transfer): Özel sektör işbirlikçisi, kamu kesimi projesi temeline dayalı olarak bir kamusal tesisi inşa eder ve tesisi sözleşmede

yer alan süre boyunca bir kamu hizmeti sağlayıcısı olarak işletir. Bu tür KÖİ modelinde özel sektör, kamu kesiminin kontrolünde bir hizmet sağlayıcısı olarak hizmet bedelini kamu kesiminden ve/veya son kullanıcılardan almaktadır. İşletme süresi sona erdiğinde, tesis kamu sektörüne devredilir.

Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret (Build-Own-Operate-Transfer): Bu tür Kamu Özel işbirliğinde özel şirket, sözleşme süresi boyunca kamu kesimi projesi temeline dayalı olarak bir kamusal tesis inşa eder, tesisi sözleşmede yer alan süre boyunca bir kamu hizmeti sağlayıcısı olarak işletir ve tesis mülkiyetinin sahibi olur. Bu süre zarfında özel şirket kullanım için kamudan bir kez ücret alır ve hiçbir ekstra ücret elde etmeden sözleşme süresi bitiminde kamu sektörüne mülkiyet haklarını devreder. Sözleşme sona erene kamu hizmeti projesinin tüm işletme yönetimi özel sektöre aittir.

Kirala-Geliştir-İşlet (Lease-Develop-Operate): Bu işbirliğinde özel şirket, bir kamusal malı kiralayarak teknoloji ve işlevsellik açısından geliştirir ve sözleşmede belirlenen kira süresince işletir.

Yap-Kirala-Devret (Build-Lease-Transfer): Bu işbirliğinde özel şirket, bir kamusal mülkü inşa eder ve kiralar. Mülkiyet kamu kesiminde kalmasına rağmen özel sektör işletir. Sözleşmedeki kira süresi sona erdiğinde tesis özel sektör tarafından kamu kesimine devredilir.

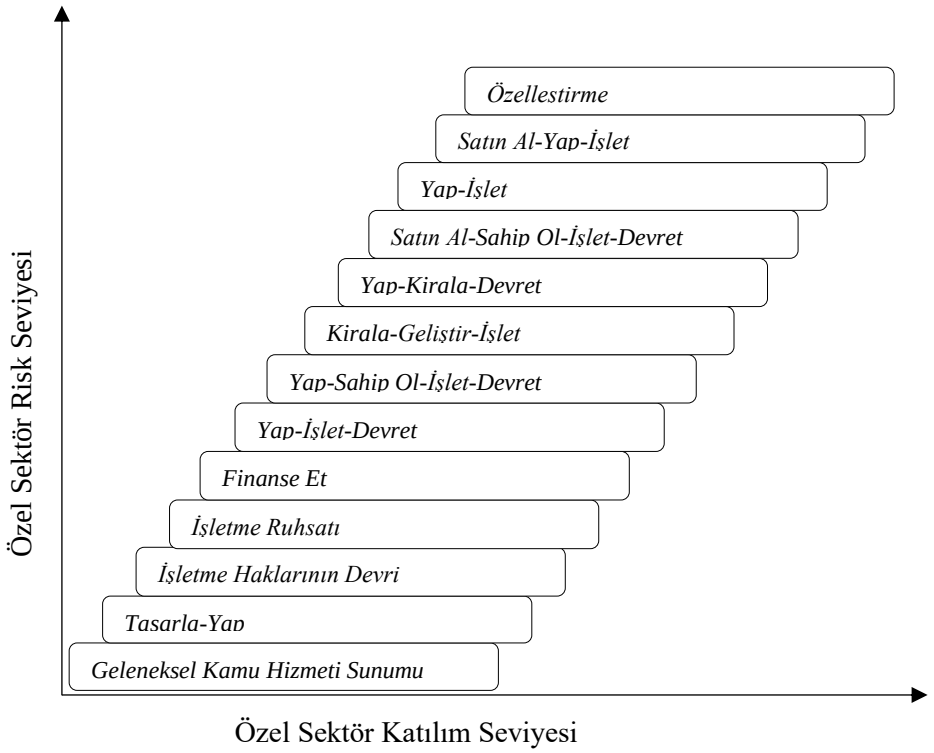
Satın Al-Sahip Ol-İşlet-Devret (Buy-Own-Operate-Transfer): Bu işbirliğinde özel sektör işbirlikçisi aldığı kamusal malı, sözleşmede belirtilen süre içerisinde kullanır ve işletir. Sözleşmenin sonunda, söz konusu kamusal mal, özel şirket tarafından tekrar kamu mülkiyetine devredilir.

Yap-İşlet (Build-Operate): Bu işbirliği modelinde özel şirket, kamu kesimi projesi temeline dayalı olarak inşa ettiği tesisi kamu sektörünün mülkiyetine devretme yükümlülüğü olmaksızın sahiplenir ve işletir. Kamu kesimi, sağlanan hizmetin kalitesini denetler.

Satın Al-Yap-İşlet (Buy-Build-Operate): Bu işbirliğinde özel sektör işbirlikçisi aldığı kamusal malı, geliştirir ve işletir. Sözleşme sonunda özel sektörün mülkiyet sahipliği devam etmektedir.

Aşağıdaki Şekil 1'de geleneksel olarak sağlanan kamu hizmetleri ve özelleştirme arasında kalan KÖİ türlerinin risk dağılım seviyesi ve farklı KÖİ türlerinde özel sektörün katılım seviyeleri görülmektedir.

Şekil 1. Kamu Özel İşbirliği Türleri



Kaynak: Rakic ve Radjenovic, 2011: 212.

Kamu Özel İşbirliği türleri arasındaki farklılıklar sadece özel işbirlikçinin sorumluluğunu değil, aynı zamanda kamusal malın mülkiyet durumunu da etkilemektedir. Örnek olarak; özel şirketin bir kamusal malı kiraladığı ya da kiraya verebildiği, sözleşme sonunda kamu sektörüne devrettiği ya da devretme yükümlülüğünün olmadığı farklı KÖİ türleri bulunmaktadır. Kamu sektörü, bazı KÖİ türlerinde kontrol mekanizması olarak rol oynar, bazılarında ise özel sektör sözleşme süresi boyunca hizmet kalite denetimi kamu sektöründe olmak üzere idari yönetim hakkına sahiptir. Diğer yandan kamu ve özel sektörün karar alma süreçlerinde eşit rol oynadıkları KÖİ türleri de mevcuttur (Larkin, 1994: 7).

1.2.4. Kamu Özel İşbirliklerinde Risk ve Finansman

Kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplum aktörlerine sahip KÖİ modeli başta altyapı, sağlık, eğitim gibi önemli kamu hizmetlerinin sağlanmasından, sürdürülebilir çevreye kadar hemen hemen her hizmet için uluslararası bir alternatif bir çözüm yöntemi olarak popülerlik kazanmıştır. KÖİ, her bir aktörün iyi olduğu alanların kullanıldığı; hem karşılıklı yararlı sonuçlar elde etmek adına, hem de hizmet kalitesini

artırabilmek adına oluşturulan gönüllü işbirlikleridir. KÖİ modeli, genellikle projelerin hedefini, sürecini, resmi idari yapısını ve çeşitli aktörlerin yetki ve sorumluluklarını belirleyen yazılı sözleşmeler yoluyla uygulanmaktadır. KÖİ modelinde kamu ve özel sektör arasında; kaynaklar, riskler ve ödüller sözleşmede belirlendiği şekilde paylaşılır. Bu doğrultuda KÖİ modeli eğer başarılı uygulanırsa hem kamu hem de özel sektör için kazan-kazan (win–win) özellikli bir model olduğu ifade edilmektedir (Buse ve Harmer, 2004: 51).

1.2.4.1. Kamu Özel İşbirliklerinde Potansiyel Riskler

KÖİ modelinde potansiyel riskler, model için temel tartışma konularından birini oluşturmaktadır. Bu doğrultuda modele ilişkin risklerin kamu ve özel sektör arasında nasıl dağıtılacağı oldukça önem arz etmektedir. KÖİ modelinde kamu ve özel sektör arasında dağılımına konu olan riskler şu şekilde sıralanabilir (Engel vd., 2014: 213-214):

- *Proje hazırlık ve uygulama sürecinde; hatalar, aşırı maliyet ve takvimin gerisinde kalma gibi yapım riskleri*: Genellikle yüklenici özel şirket, projenin yapım maliyetini ve tamamlanma süresini kontrol edilebilmektedir. Bu doğrultuda yapım riskleri özel sektöre aktarılabilmektedir.
- *İşletme ve bakım riskleri*: İşletme ve bakım riski de özel işbirlikçi tarafından üstlenilebilecek bir risk türüdür. Bu risk aktarımının etkili olması, projenin performansına doğrudan etki edecektir. Bunun nedeni bu tür risklerin etki alanı karar alıcıların ya da proje yüklenicilerinden çok vergi mükellefleri ve son kullanıcıları kapsamasıdır.
- *Hizmet kalitesinin ve hizmetin kullanılabilirliğine dayalı performans riski:* Performans riskinin özel sektöre etkin şekilde aktarılabilmesi için karar alma ve faaliyet süreçlerinde özel işbirlikçiye yetki devrinin de yapılması gerekmektedir. Ayrıca ölçülebilir hizmet standartlarının ve performans değerlendirme kriterlerinin de tanımlanmış olması gerekmektedir. Örneğin, özel şirketin proje sözleşmesinde karar alma ve faaliyet yürütme sorumluluğu veya yatırım yapma yetkileri yer almıyorsa, şirketin proje performans değerlendirmesinde risklerin özel sektöre devredilmesi doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Benzer şekilde, ölçülebilir bir hizmet standardı

belirlenmeden performans değerlendirmesi yapılamayacağından dolayı bu risklerin son kullanıcılardan, kamu ya da özel sektöre aktarımı mümkün değildir. Ayrıca, risklerin dağılımı projeden elde edilecek finansal gelirin dağılımıyla doğru orantılı olacaktır. Performans risklerinin bir kısmı da kamu kesimi tarafından yüklenilebilmektedir. Bunun nedeni KÖİ projelerinin performans değerlendirmelerinin, KÖİ modelinin belirlenmesinde karar alıcı konumunda olan hükümetlerin politik kararlarına bağlı olmasıdır.

- *KÖİ projelerinde kullanılan varlıkların proje süresince değer kaybı riski (residual value risk):* Özel sektör tarafından kiralanan varlığın sözleşme süresince oluşan yıpranma vb. nedenlerden dolayı yeniden kamuya devredildiğinde kiralanamayacak/işletilemeyecek duruma gelmesi ihtimalinin oluşturduğu risklerdir.
- *Ekonomide yer alan her sektörde makroekonomik belirsizliklere neden olabilen, büyük projeleri etkileyen devlet müdahaleleri gibi politik istikrarsızlığın yarattığı riskler*: Politik riskler iki başlık altında ifade edilebilir. Bunlardan ilki, KÖİ projelerinin politik kararlardan doğrudan etkilendiği durumla oluşan risklerdir. Genel olarak, bu tür siyasi riskler, yolsuzluğu önlemek için hükümet tarafından üstlenilmelidir. KÖİ başarısında en önemli kriterlerden biri olan KÖİ ile ilgili politik kararlar öngörülebilir ve güvenilir hale getirilerek bu riskler başından önlenmelidir. Bir diğer politik risk KÖİ projelerinin siyasi kararlardan dolaylı şekilde etkilenmesi riskidir. Genel olarak projeyle çok az ilgisi olan politik kararların tüm ekonomiyi etkilemesiyle ortaya çıkan risk durumudur. Ekonomideki çoğu firmayı etkileyen politik riskler, genellikle dışsal bir durum olarak kabul edilmekte ve risk dağılımı çeşitlendirilmektedir.
- *Sağlanacak hizmetin gelecekteki kullanım oranıyla ilgili belirsizlik; talep riski:* KÖİ projelerinde en önemli risklerden biri de sözleşme süresi boyunca sunulan hizmete olan talep miktarı hakkındaki belirsizlik durumudur. KÖİ projeleri tamamıyla kullanıcı ücretleriyle işletildiğinde ve talep riski özel sektöre aktarıldığında, özel firmaların sözleşme yapma istekliliği söz konusu projenin talep potansiyeline bağlı olacaktır. Bu

durum kamu hizmetlerinde beyaz fil[1] sorununu ortadan kaldırmaya yardımcı olacaktır.

- *Faiz oranlarındaki değişiklikler, kurdaki dalgalanmalar ve projenin finansmanına etki edebilecek diğer faktörleri kapsayan mali riskler:* Mali riskler de talep riskine benzer şekilde dışsal kaynaklı oluşan risklerdir. Özel şirketlerin alternatif sermaye seçimlerinin kullanılabilmesi adına bu risklerin özel işbirlikçiye aktarılması söz konusu olabilmektedir.

Bu risklerin; kamu sektörü, özel sektör ve son kullanıcılar arasında nasıl dağılacağı konusu KÖİ modeli başarısı için oldukça önem arz etmektedir. Proje sözleşmeleri hazırlanırken; etik ve ahlaka uygunluk, ters seçim ve riskli seçimler göz önünde bulundurularak ve projenin değerini en üst düzeye çıkarma amacıyla yapılacak kapsamlı değerlendirmelerle bu riskler tahsis edilmelidir (Engel vd., 2014: 214).

Özel işbirlikçinin verimli şekilde projeye katkı sağlamasını sağlamak için uygun risk aktarımı oldukça önemlidir. Teoride, KÖİ projelerinde riskler, türüne göre risk yönetimini en iyi şekilde yapabilecek tarafça üstlenilmelidir. Ancak, yasal ve politik zorunluluklar nedeniyle başarılı olamayan KÖİ projelerinin sonunda kamuoyuna hesap verme sorumluluğu hükümetlere ait olmalıdır (OECD, 2012: 20).

1.2.4.2. Kamu Özel İşbirliklerinde Finansman

KÖİ modeli projeleri genellikle kamu hizmetlerinde proje finansmanı ilkeleri temelinde finanse edilmektedir. Projelere yapılan yatırımın kaynağı; projenin maliyetini, gelirlerini, risk dağılımını ve dolayısıyla projenin başarılı şekilde uygulanabilirliğini etkilemektedir. İster borç ister öz kaynak olsun, yatırımın kaynağı; risk düzeyini, geliri, projenin yapısını, borçlanma süresini, geri ödeme süresini, faiz oranlarını, döviz gereksinimini, finanse edilebilirliğini, devlet garantilerine olan ihtiyacı etkilemektedir (H. Robinson vd., 2010: 33).

KÖİ modelinde yatırım fonları proje sözleşmelerine göre kamu veya özel sektörden temin edilebilir. Hangi kaynaktan olduğu fark etmeksizin bu tür yatırım fonlarının projeyi finansal açıdan etkileyen çeşitli maliyetleri bulunmaktadır. Proje finansmanın kamu ve özel sektör arasında dağılımı bu maliyetler göz önüne alınarak yapılmalıdır. Bu dağılımda rol oynayan en önemli maliyet faktörü; öngörülen kredi

[1] Beyaz fil, genellikle doğal tekel özelliği bulunan, kaynakların israf edildiği, büyük, maliyetli, verimsiz, etkinsiz ve topluma gereksiz yük olan kamu projelerine verilen addır. Kavram hakkında daha ayrıntılı bilgi için *bkz:* J. A. Robinson ve Torvik, 2005.

riski (proje uygulama süreciyle ilişkili çeşitli teknik ve ticari riskler) ile finansman maliyeti arasındaki ilişkidir. Kamunun finansman yaratma maliyeti, sahip olduğu çeşitli gelir araçlarından (vergi, fon, borçlanma vb. kamu gelirleri) dolayı özel işbirlikçiden daha düşüktür. Bu nedenle, finansmanın özel sektör tarafından sağlanması projenin finansman maliyetini artırabilmektedir. Ancak, KÖİ projelerinin özel sektör tarafından finanse edilmesinin yol açacağı etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik kazanımlarının bu ek maliyetlerin etkilerini dengelemesi ve hatta kamu sektörü finansmanına göre daha fazla net tasarruflara yol açması beklenmektedir. Ek olarak kamu finansmanında, bütçe hakkını ihlal etmemek adına gereken prosedürlerin (parlamento onayı vb.) proje sürecini yavaşlatacağı ifade edilebilir (Yescombe ve Farquharson, 2018: 299-301).

Özel sektör işbirlikçisi KÖİ sözleşmesinin hayata geçirilebilmesi için özel amaçlı bir şirket kurmak durumundadır. Kurulan bu şirket farklı firmaların birleşmesiyle oluşan bir konsorsiyum veya tek büyük bir firma tarafından yönetilebilmektedir. KÖİ projelerinde finansmanın kendilerine bırakıldığı şirket yönetimleri, genellikle projenin maliyetinin bir kısmını öz sermayesi ile, geri kalanını ise sermaye piyasalarından veya finansal kuruluşlardan borçlanarak karşılamayı tercih ederler. Buna bağlı olarak borç yoluyla elde edilen kaynakların geri ödemesi, proje uygulama sürecine girdiğinde ortaya çıkan gelir akışıyla yapılmaktadır. Altyapı hizmetleri gibi yüksek maliyetli projelerde borçlanma yapılabilmesi için gereken kredibilite (finanse edilebilirlik) bazı faktörlere bağlıdır. KÖİ projelerinin yaşam döngüsü boyunca gereken nakit akışını etkileyen bu faktörler şu şekilde sıralanabilir (ADB, 2008: 56-57):

- Projenin ticari açıdan çekici olması (kısa vadede geri ödeme),
- Projenin gelir riskini, piyasa değerini azaltan/artıran düzenleyici ve denetleyici kurumların yapmış oldukları düzenlemeler,
- Proje sürecinin uzama riskinin yüksek olması veya proje başlangıcında alınan uzun vadeli borçların muaccel olması,
- Yerel para cinsinden borç finansmanın sınırlı olması,
- Mevcut öz kaynakların sınırlı olması ve yüksek kaldıraç uygulanması.

Kamu hizmetlerinin KÖİ modeliyle sağlanmasında karşılaşılan bu tür finansman zorlukları, yüklenici şirket açısından sözleşme imzalamadan önce kapsamlı değerlendirme süreci gerektirmektedir. Proje finansmanı, mevcut piyasa koşullarına

bağlı olarak mümkün olup olamayacağı değişiklik gösteren özel bir faaliyettir. Yüklenici şirket, finansmanı mümkün kılmak ve borçlanma oranlarını artırabilmek adına, sözleşme öncesi kamu kesiminden, sigorta ve garantiler talep ederek kredi notunu iyileştirmeye çalışabilir. Finansmanı sağlayabilmek adına yapılan bu talepler, kamu sektöründen kredi garantilerini veya politik risk garantilerini içerebilmektedir (ADB, 2008: 57-58).

1.2.5. Kamu Özel İşbirliklerinin Avantajları ve Dezavantajları

Karar alıcıların KÖİ modelini doğru yapılandırmaları ve uygun proje seçimi yapmaları durumunda, özel sektörün kar amaçları ile kamu yararının uyumlu hale getirilerek, fayda/maliyet etkinliği sağlayan ve toplumsal refahı optimize eden projeler hayata geçirilmektedir. Fakat uygun projeleri seçmek veya tüm projeleri optimum düzeyde tasarlamak, her zaman mümkün olamayacağı için ortaya hatalı uygulamalar da çıkmakta ve kaynakların verimsiz harcanmasına neden olmaktadır.

KÖİ modeli "mucize bir çözüm" olarak görülmemelidir. KÖİ'ler kalite ve performans düzeyi, uzun vadeli etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik kriterleri dikkate alınarak yapılandırılmalıdır. Birçok ülkenin KÖİ aracılığıyla kamu hizmeti sağlanmasında önemli değişiklikler ve iyileştirmeler yapmak istediği görülmektedir. Bu doğrultuda çok sayıda başarılı uygulamanın yanında etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik ilkeleri açısından istenmeyen sonuçlar elde edilen uygulamalar da ortaya çıkmaktadır (European Bank, 2016: 27).

Literatürde KÖİ'lerin geleneksel kamu hizmeti sunum yöntemine göre avantajları sürekli olarak belirtilse de kötü tasarlanmış bir KÖİ modeli, birçok dezavantajı da beraberinde getirmektedir. Bu bölümünde KÖİ'lerin avantajları ve dezavantajları ortaya konulmaya çalışılacaktır.

1.2.5.1. Kamu Özel İşbirliklerinin Avantajları

KÖİ projeleri doğru şekilde seçiliyor ve uygulanıyorsa kamu sektörü, özel sektör, vergi mükellefleri ve hizmet kullanıcılarına birçok fayda sağlayabileceklerdir. KÖİ modelinin geleneksel kamu hizmeti sunumuna göre genel avantajları; maliyet/fayda etkinliğinin artması, planlama ve işletme optimizasyonu, projelerde zaman yönetimi etkinliğinin sağlanması, risk transferi imkanı, kamu sektörü için finansman kaynağının artması, yenilikçi ve teknolojik yaklaşımların kamu

hizmetlerine uyumu ve özel sektör için ticaret fırsatı kapsamının genişlemesi şeklinde ifade edilebilir (European Bank, 2016: 6).

Ancak KÖİ'lerin dünyada bu kadar yaygın hale getiren tercih edilme amaçları ve avantajlarına daha detaylı değinilecek olursa; harcama getirisi (value for money), gelişmiş kamu hizmeti sunumu, risk aktarımının sağlanması, maliyet yönetimi etkinliği, kamu sektörü ve özel sektör bakımından avantajlar şeklinde başlıklara ayrılabilir.

1.2.5.1.1. Harcama Getirisi (Value for Money)

Hükümetlerin kamu hizmetlerini sağlamada KÖİ modelini tercih etmelerinin birincil amacı, harcamalarının karşılığında maksimum değeri sağlayabilmektir. Harcama getirisi, kaliteli hizmet sunarken, fayda/maliyet değerlendirmesinde en uygun sonuçları elde etmeyi amaçlamaktadır. Pek çok KÖİ uygulaması, topluma daha iyi değer sunabilecekleri varsayımıyla öne sürülmektedir. Bu nedenle, her bir proje için harcama getirisi analizi yapılmalıdır (World Bank, 2017: 129).

Harcama getirileri yüksek olan projeler, özel sektör yenilikçi ve teknolojik gelişmeleri kullanan yapısını projelere uyarlamalı, daha verimli, kaliteli hizmet sunumunu sağlamalı ve daha düşük yatırım maliyeti gerektirmelidir (Colverson ve Perera, 2012: 7-8).

Ancak her projede yapılan harcamanın karşılığının bulunacağını öngörmek mümkün değildir. Bu nedenle yapılan fayda/maliyet analizleri tipik olarak nitel ve nicel değerlendirmelerin birleşimini içermelidir (World Bank, 2017: 130-132).

Nicel analiz, genellikle geleneksel kamu hizmeti sunumu ve KÖİ modeli aracılığıyla sağlanması ile oluşacak maliyetlerin karşılaştırılmasını içermektedir. Bu analize Kamu Sektörü Karşılaştırıcısı (Public Sector Comparator) denilmektedir. Dolayısıyla bu değerlendirmede kamu hizmetinin; hangi yöntemle, ne kadar maliyet yüklenerek ne kadar değer elde edilebileceğinin karşılaştırılması yapılmaktadır (World Bank, 2017: 130-132).

Nitel değerlendirme ise, kamu hizmetlerinin sağlanmasında KÖİ yöntemini tercih etmenin gerekçesini incelemeyi kapsamaktadır. Bu doğrultuda, planlanan bir projenin özel sektör finansmanı için uygunluğu ve harcama getirisinin gerçekleştirilmesi için gereken koşullarının mevcut olup olmadığının değerlendirmesi

yapılır. Dolayısıyla, nitel analiz yönteminde söz konusu kamu hizmetinin özel finansman için uygunluğu analiz edilmektedir (World Bank, 2017: 130-132).

KÖİ modelinin, geleneksel kamu hizmeti sunumuna kıyasla yeni projeler için inşaat süresini ve maliyet aşımlarını azalttığı ifade edilmektedir. Özel sektör kamu sektörüne göre; tasarım çeşitliliği, yapım kapasitesi ve karar alma esnekliği bakımından daha başarılı sonuçlar elde ettiğinden dolayı KÖİ projelerinin daha hızlı ve zamanında tamamlandığı tespit edilmiştir. Dünya Bankası verilerine göre KÖİ projelerinin bütçe aşım oranı ve proje yapım süresinin kamuya göre çok düşük olduğu vurgulanmaktadır. Avustralya'da yapılan çalışmalar bu ifadeyi doğrular niteliktedir[2]. KÖİ projelerinin geleneksel kamu hizmeti sunumuna kıyasla daha kısa sürede, daha düşük bir bütçeyle yürütüldüğü sonucuna varılan çalışmalardaki veriler ülke genelindeki projelerin bütçe aşım oranları ve zaman aşımı düzeyleri incelenerek ortaya konmuştur (Colverson ve Perera, 2012: 7-8; World Bank, 2017: 26).

Özetle karşılaştırmalar yapılarak seçilen KÖİ projeleri, geleneksel kamu hizmeti sunumuna göre; daha verimli, etkin, ekonomik, özel sektörün yaratıcı, yenilikçi ve teknolojiyi takip eden yönlerini yansıtan, finansal olarak yatırımcıları çekebilecek ve kamu kesimine finansal açıdan dezavantaj oluşturmayacak bir konumda olmalıdır. Bu şekilde tasarlanan ve uygulanan bir KÖİ modeli, yapılan harcamalara göre elde edilecek değer bakımından oldukça avantajlı bir tercih olacaktır.

1.2.5.1.2. Gelişmiş Kamu Hizmet Sunumu

Kamu hizmetlerinin sağlanmasında özel sektörün katılımına ilişkin mevcut kanıtlar, devlet eliyle kamu hizmetine sunumuna kıyasla yönetim verimliliği bakımından daha başarılı olabileceğini göstermektedir (World Bank, 2017: 26). KÖİ modelinde ortaya çıkan verimlilik artışı, kamu sektörü ve özel sektörün iyi olduğu alanlarda (hükümetler politika ve yönetişim alanında, özel sektör ise planlama, finanse etme, teknik yapı, inşaat, tasarım, işletme, yönetim vb. alanlarda) faaliyet göstermesiyle mümkün olmaktadır. Ayrıca, geleneksel kamu hizmeti sunumunda görülmeyen bir özellik olarak kamu hizmetlerinin KÖİ yöntemiyle sağlanmasında

[2] Ülkede yapılan iki farklı çalışmanın ilkinde bütçe aşımı KÖİ modelinde %1 iken kamuda %15 olduğu, süre aşımının ise KÖİ modelinde %-3 kamuda %24 olduğu tespit edilmiştir. İkinci çalışmada ise bütçe aşımı KÖİ modelinde %4, kamuda %18, süre aşımı ise KÖİ modelinde %1,4, kamuda ise %26 olarak tespit edilmiştir. Daha ayrıntılı bilgi için *bkz*: World Bank, 2017: 26.

yapılan performans hedeflerine veya gereksinimlere dayalı ödemeler, kamu hizmetlerinin kalitesine olumlu katkı yapmaktadır (Colverson ve Perera, 2012: 7-8).

2009 yılında Dünya Bankası tarafından yürütülen kapsamlı bir araştırmada, kamu hizmetlerinin KÖİ modeli aracılığıyla gerçekleştirilmesi ya da tamamen özelleştirilmesi sonucunda hizmet sunumunda ortaya çıkan performans değişimlerini analiz etmiştir. Çalışmada, az gelişmiş ve gelişmekte olan 71 ülkede 1.200'den fazla elektrik ve su hizmetlerinin sağlanmasında ekonometrik analiz yöntemi kullanılarak performans değerlendirmesi yapılmıştır. Yapılan analizler sonucunda, özel sektörün katılımıyla su ve elektrik hizmetlerinin sağlanmasında; su ve enerji israfının azalması, personel verimliliğinin ve hizmet sunumunda kalitenin artması gibi birçok etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik ilkelerini etkileyen performans kriterlerinde iyileşme saptanmıştır. Hizmet sunumundaki bu gelişmelere ek olarak hizmet sunum kapasitesinin de genişlediği tespit edilmiştir (World Bank, 2017: 27).

1.2.5.1.3. Risk Aktarımı

KÖİ modeli, yapılandırılabilir ve kapsamlı bir risk yönetimi imkanı sunmaktadır. KÖİ projelerinin hazırlık sürecinde risklerin ayrıntılı şekilde analizi gerekmektedir. Risklerin hem kamu hem de özel sektör tarafından analiz edilmesi, fayda/maliyet tahminlerinin daha doğru yapılabilmesine ve buna bağlı olarak yatırım kararlarının daha sağlam gerekçelerle alınabilmesine olanak sağlar. Ayrıca, uygun ve etkin risk dağılımının yapılabiliyor olması KÖİ modelinde hem kamu hem de özel sektörün performansını iyileştirmeye ve verimliliği artırmaya yönelik teşvik edildiği bir ortam oluşturacaktır (European Bank, 2016: 6).

KÖİ modelinde, proje risklerinin (maliyet artışı, zaman aşımı, ruhsatlama vb.) projenin başarısına doğrudan etki edecek şekilde, uzmanlık ve yönetim açısından en iyi donanıma sahip tarafa aktarılma olanağı bulunmaktadır (Colverson ve Perera, 2012: 7-8).

Risk transferinin bazı amaçları bulunmaktadır. Öncelik olarak potansiyel risklerin oluşma ihtimalini en uygun şekilde kontrol etme imkanı sağlamaktadır. Örnek olarak özel sektörün genellikle proje yapım aşamasından sorumlu olması inşaat maliyetlerinin artmasının ve süre kaybının önüne geçecektir. İkinci olarak, risklerin iyi analiz edilmesi, öngörülebilmesi ve buna önlem alınabilmesi, proje performans çıktılarının en iyi şekilde kontrol edilebilmesini sağlayacaktır. Örneğin proje

tasarımından özel firma sorumluysa, bir deprem meydana geldiğinde hasarı azaltmak için gelişmiş teknikleri en az maliyetle kullanıma hazır tutacaktır. Risk aktarımının bir diğer getirisi ise, risklerin olasılığı ve etkisi kontrol edilemediği durumda, riskin en düşük maliyetle karşılanmasına fayda sağlayacak olmasıdır (World Bank, 2017: 143).

1.2.5.1.4. Maliyet Yönetimi Etkinliğinin Sağlanması

Maliyet yönetimi etkinliği; tek bir tarafın sorumluluğunda devam eden; planlama, yapım, hizmet sağlama, işletme, bakım ve onarım gibi süreçlerin, bütün olarak uyumu sağlanarak maliyetlerin azaltılmasını ifade etmektedir. KÖİ modelinde maliyet yönetimi ile inşa etme, bakım, onarım maliyetlerinin yanı sıra operasyonel verimliliğin sağlanması da dikkate alınmaktadır. Maliyet yönetimi, sorumlu tarafı, her bir proje aşamasında (plan, inşa, işletme, bakım) toplam maliyeti en aza indirecek ve verimliliği en üst düzeye çıkaracak şekilde tamamlamaya teşvik edecektir (European Bank, 2016: 6).

Maliyet yönetimi etkinliği, KÖİ proje performansı açısından en iyi fayda/maliyet oranının sağlanmasında kilit rol oynamaktadır. Bir projede yüklenici hem tesisin inşası hem hizmetin sağlanması hem de işletme yönetiminden sorumlu olduğu için en iyi maliyet yönetimi etkinliğini sağlamak durumundadır. Örneğin, başlangıç sermayesi yüksek tutulduğunda KÖİ sözleşmesinin ömrü boyunca toplam bakım maliyetinden daha fazla tasarruf elde edilecekse, özel sektör yatırımcıları projenin başlangıcında daha fazla harcama yapma eğiliminde olacaklardır. Fakat, tipik bir kamu tedarik yönteminde başlangıçta düşük sermaye maliyetine yönelim gösterilmektedir (Yescombe, 2007: 21).

KÖİ modeli hem özel sektör hem de kamu sektörü için kaliteli tasarı, yapım ve bakım için teşvik edici bir model olarak kamu hizmetlerinin kalitesini ve uzun ömürlülüğünü artırabilir. KÖİ uygulamalarında, yüklenici özel sektörün geliri, hizmet sağlananlardan elde edilen ücretlere bağlı olduğunda yeterli talebi sağlamak adına hizmetin performansı açısından kaliteli üretimi ve yeterli bakımı sağlamak için çaba sarf edecektir. Özel işbirlikçi gelirlerinin kamu tarafından karşılandığı durumda ise, hem varlığın proje süresince değer kaybetmemesi hem de özel şirketin belirli hizmet kalitesini karşılama yeteneğini kullanmak adına, hükümetleri yeterli finansman sağlamaya teşvik edecektir. Her iki seçenekte de KÖİ modelinin yapısı gereği etkin

maliyet yönetiminin sağlanması ve sürdürülmesi gerekmektedir (World Bank, 2017: 29).

1.2.5.1.5. Kamu Sektörü için Avantajlar

KÖİ modelinin temel avantajlarından biri de kamu hizmetlerinin sunumunda ticari disiplinin sağlanması olarak ifade edilebilir. KÖİ modelinde yüklenici özel şirket projenin; tasarı, inşaat ve geliştirme süreçlerinde ödeme almaması, ödemelerin hizmetin sağlanmasıyla birlikte başlayacak olması projelerin tamamlanma sürelerini hızlandırmaktadır (Ndandiko ve Ibanda, 2015: 20).

Kamu hizmetlerinin sağlanmasında özel sektör, ortaya koyduğu yenilikçi yaklaşımla bir tesisin tasarlanmasında ve inşa edilmesinde ihtiyaç duyulan girdileri ve istenen hizmetleri/çıktıları sunarak, yaratıcı ve teknolojiyi kullanan yapısıyla ve maliyet/fayda açısından daha iyi değer kapasitesi sağlamaktadır (Ndandiko ve Ibanda, 2015: 20).

KÖİ modeli kamu hizmetlerinin sağlanmasında kamu sektörü için özel sektör uzmanlığına ve finansmanına erişim, hizmet kalitesine odaklanma, kaynak israfını önleme ve bütçe disiplininin sağlanması, kamuoyunda yarattığı politik etkiyle siyasi fayda sağlama, altyapı hizmetleri kapasitesinin genişlemesi, hesap verebilirliğin artması, hizmet sunumunda ticari yaklaşımın sağlanması gibi çok sayıda avantajı beraberinde getirmektedir (European Bank, 2016: 6).

1.2.5.1.6. Özel Sektör için Avantajlar

KÖİ modeli özel sektör için de birçok avantaj sağlamaktadır. Bunlardan en önemlisi ülkede KÖİ modelinin uygulanmaya başlamasıyla birlikte özel sektör için yeni iş olanakları doğmasıdır. Özel sektörün bu projelere dahil edilmesi, şirketlerin; planlama, inşa etme, işletme ve bakım gibi süreçlerin tamamını üstlenerek eksiksiz bir hizmet paketini içeren geniş bir pazarda faaliyet alanı bulmalarını sağlamaktadır. KÖİ programlarının devam etmesiyle özel sektörün elde edeceği deneyimler uluslararası ticari faaliyet kapasitesini artırmakta ve rekabet gücünün gelişmesine katkı sağlamaktadır. (Ndandiko ve Ibanda, 2015: 21).

KÖİ modeli, özel sektörün yenilikçi yapısını geliştirme imkanı sunmaktadır. Girdiler yerine çıktıların önemli olması, özel sektör inovasyonu için daha geniş bir

çalışma gerektirmektedir. Rekabetçi ihale süreçlerinde istenen çıktıları etkin ve verimli bir şekilde sunma gayreti, özel sektörü yenilikçi çözümler üretmeye teşvik edecektir (European Bank, 2016: 6).

KÖİ modelinin benimsendiği ülkelerde özel sektör hacminin büyümesi ve istikrarın sağlanması beklenmektedir. KÖİ projeleri, sözleşmeler yoluyla özel sektöre düşük riskli, güvenli ve uzun vadeli yatırım olanakları sunmaktadır. Dolayısıyla KÖİ modeli, yerel sektörleri ve iş piyasalarını canlandırarak, özel sermayeyi güvence altına almakta ve yatırım olanakları sunmaktadır.

1.2.5.2. Kamu Özel İşbirliklerinin Dezavantajları

KÖİ modelini uygulamak ülkelere birçok avantaj sağlamakla birlikte uygun projeleri seçmek veya tüm projeleri optimum düzeyde tasarlamak her zaman mümkün olamadığı için ortaya hatalı uygulamalar da çıkmakta ve bu durum bazı dezavantajları da beraberinde getirebilmektedir.

KÖİ modelinin kamu hizmetlerinin sağlanmasında ek kaynak yaratması beklendiği durumlarda bile, kamu için bazı riskler içermektedir. Örneğin hükümetler, bazı KÖİ sözleşmelerinde talep garantisi, döviz kuru veya bazı maliyet kalemleri gibi potansiyel riskler ile ilgili özel sektöre garantiler vermek durumunda kalabilir veya çeşitli nedenlerle sözleşmenin feshedilmesi durumunda sözleşmede yer alan tazminat hükümleri devreye girebilmektedir. Herhangi bir yaptırım olmadan da başarısızlığa uğrayan her proje, kamu ve toplum açısından kaynakların verimsiz kullanılması anlamına gelmektedir. Ayrıca hükümetlerin uyguladıkları KÖİ programlarının başarısızlığı toplumda hem modele hem karar alıcılara karşı olumsuz bir algı oluşturacaktır. Bu nedenle yüksek maliyetli KÖİ sözleşmeleri, halk ve kamu kesimi için riskler içermektedir. Dolayısıyla, hükümetler genellikle KÖİ modelinde beklediklerinden çok daha fazla finansal risk almaktadırlar (World Bank, 2017: 22).

Örnek olarak bir hükümetin yapılan iyimser tahminler neticesinde ve özel sektör yatırımcısını çekmek amacıyla verdiği kullanım garantileri, iyimser tahminlerin gerçekleşmemesi durumunda kamuya ve dolayısıyla vergi mükelleflerine maliyet yükü getirecektir. Kamu karar alıcıları, siyasi nedenlerle verimsiz projeleri uygular ve sübvansiyon ihtiyacını gizlerler ise, tahmini talep miktarını fazla göstermeye eğilimli olacaklardır. Bu durumda, az sayıda KÖİ projesinin bile yaratacağı kümülatif etki, kamu bütçesi açısından ciddi bir mali risk oluşturabilir. Bu durumun yaşandığı

ülkelerde kamuda şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinden yoksunluk da söz konusuysa, KÖİ projeleri, yolsuzluk faaliyetlerinin yürütüldüğü bir alan haline gelebilir (World Bank, 2017: 22).

Uygun olmayan politik tercihler, hatalı proje seçimi veya projelerin yanlış tasarlanması gibi birçok faktör KÖİ modelinin oluşturabileceği birçok dezavantaj ortaya çıkarabilmektedir. KÖİ modelinin ek olarak ortaya çıkarabileceği potansiyel dezavantajlar şu şekilde sıralanabilir (European Bank, 2016: 9-10):

- KÖİ modelinde sözleşmelerin uzun vadeli yapılması; müzakere süreçlerinin uzaması, çok taraflılığın karar almada mali açıdan ortaya çıkardığı karmaşıklık durumu modele dezavantaj getirmektedir.
- Hükümetler KÖİ projelerinde uzun vadeli borç yüklerine girebilir borçlanma kapasitelerini aşabilirler.
- İhale ve pazarlık sürecinin maliyetli olması, planlama ve inşaat aşamalarında yapılacak tasarrufların etkisini azaltabilir. Denetim şirketlerine ödenen danışmanlık, muhasebe gibi işlem maliyetleri projenin maliyetini etkileyebilir.
- Risklerin kamu sektöründen özel sektöre aktarımının belli bir maliyeti olabilmektedir. KÖİ modelini yaygınlaştırmak ve yatırımcı çekmek amacıyla özel sektöre risk yükünü aşan gelir garantileri KÖİ modelini başarısız kılacak bir dezavantaj getirebilir.
- KÖİ modelinde sözleşmelerin uzun vadeli yapılması; müzakere süreçlerinin uzaması ve yüksek ihale ve işlem maliyetleri, kamunun işbirlikçi seçme alternatiflerini azaltarak, bu da serbest rekabetçi ihale süreçlerini kısıtlayabilir ve KÖİ projeleri için kriterlere sahip potansiyel aday özel sektör şirket havuzunu daraltabilir.
- İhale kazanan şirketlere sözleşmelerde verilen gelir garantileri, maliyetleri düşürmeyi ve hizmetleri iyileştirmeyi teşvik eden rekabet baskısını ortadan kaldırabilir.
- KÖİ modelinin başarılı olması için hem kamu hem de özel sektör kapasiteleri yeterli düzeyde olmalıdır. KÖİ modeline uygun kamu ya da özel sektör kapasitesi hem ulusal hem de bölgesel düzeyde pek çok ülkede yetersiz kalabilmektedir ve kapasite artırımı hem süreç hem de tecrübe gerektirmektedir.

- Projelerde elde edilen bilgilerin kamu kurumları veya özel şirketler tarafından tutulmadan bağımsız danışmanlar tarafından oluşturulduğu durumlar geleceğe yönelik deneyim ve veri aktarımını zorlaştırmakta uzmanlık kaybına neden olabilmektedir.
- Mevcut koşullara göre, proje ömrü boyunca istikrar ve güvenliği sağlamak için oluşturulan ve değişim esnekliği olmayan uzun vadeli sözleşmeler, proje süresince ihtiyaçları karşılayamayacak duruma gelebilir.
- Karar alıcıların, gelecekte öngörülemeyen olaylara veya şartlara göre sözleşmeleri mükemmel bir şekilde tasarlamaları zor ve karmaşık bir durumdur. Sözleşme sorumluluklarına koşullar değiştikçe güncelleme esnekliği getirilmesi, ihale sürecinde rekabeti olumsuz etkileyebilir.
- Uzun vadeli yapılandırılan ve esnek olmayan KÖİ sözleşmeleri, gelecek nesillere dönemin ihtiyaçlarına göre hizmet talep etme fırsatı sunamayacaktır. Böyle bir durumda gelecek nesiller, sözleşmeleri on yıllar önce imzalanmış, zamanın şartlarına ve ihtiyaçlarına uygun olmayan kamu hizmeti projelerine mahkum edilebilirler.
- Sözleşmelerin esneklik kazandırılması durumunda proje maliyetleri artabilir. Bunun nedeni değişime açık, esnek yapıda imzalanacak sözleşmeler yatırımı daha az güvenilir hale getirebilir ve özel sektörü teşvik edici maliyetler yaratabilir.
- KÖİ tarafları arasında yapılan anlaşmaların karmaşık yapısı, kriz durumlarında uzun süreli anlaşmazlıklar, proje için zaman ve maliyet kaybına yol açacak uzun süreli sözleşme görüşmelerini doğurabilir.
- KÖİ sözleşmelerinde taraflar arasındaki müzakerelerin uzamasıyla projelerin başlamasında gecikmeler olabilir ya da projeler üzerinde yapılan görüşmeler sonrasında toplumun veya politik aktörlerin tepkisi nedeniyle ertelemeler yaşanabilir.
- KÖİ proje ihalelerinde rekabetin sağlanamaması ve tekelleşme olasılığı, hizmetten faydalanma ücretleri açısından kötüye kullanım potansiyeli taşımaktadır.
- KÖİ modeli, iyi bilgilendirme yapılmadığı durumlarda toplumda çifte vergilendirme algısı oluşturabilir. Bireyler, vergilerle finanse edildiğini düşündüğü bir kamu hizmeti için ücret ödemeye tepki gösterebilir. Örnek

olarak, önceki geleneksel kamu hizmeti sunumu yöntemiyle yol hizmetlerinde geçiş ücretinin bulunmadığı durumda, KÖİ modeli ile sunumu sağlanan yeni ücretli yollarla ilgili tepkiyle karşılaşılabilir.

- KÖİ modelinde verilerin çoğu çeşitli kaynaklara yayıldığından, farklı aktörlerle farklı şekilde derlendiğinden, kamu kesimi şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin tam anlamıyla uygulanmasında yeterli çabayı göstermeme eğiliminde olabilir. Bu durum çeşitli yolsuzluk faaliyetlerine yol açarak kaynakların verimsiz kullanımına ve projelerin başarısız olmasına sebebiyet verebilir.

Ancak KÖİ modeline uygun projelerin seçilmesi başta olmak üzere; projelerin planlanmasından, sözleşmelerin yapılandırılmasına, şeffaflığın sağlanmasından, iyi şekilde çalışan hesap verebilirlik mekanizmasına, performansa dayalı ödeme mekanizmalarından, bütçenin iyi kontrol edilmesine kadar birçok yöntem kullanılarak yukarıda bahsedilen dezavantajların önüne geçilebilmektedir. Çünkü oluşabilecek tüm olumsuz durumların temelinde iyi yönetim eksikliği ve hatalı planlamalar yatmaktadır. İyi yönetimden kasıt; hem projenin doğru şekilde idare edilmesi hem de hükümet karar ve faaliyetlerinin şeffaflığı ve hesap verebilirliği içermesidir. KÖİ projelerinin kötü yönetimi ise; hatalı proje tercihleri, uygun olmayan sözleşme yapıları, yolsuzluk faaliyetlerinin önüne geçilememesi veya hükümetin sadece mali çerçeveyi dikkate alarak KÖİ projelerini oluşturmasını kapsamaktadır. Bu çalışmanın amacı da KÖİ modelini başarılı kılacak en önemli ilkelerden olan şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramlarını ele alarak bu dezavantajların en aza indirilmesine katkı sağlamaktır.

1.2.6. Kamu Özel İşbirliklerinin Gelişimi

1992 yılında İngiltere'de uygulama alanı bulmasıyla birlikte KÖİ, Kanada, Fransa, Hollanda, Avustralya, Japonya, Malezya, Güney Kore, Amerika Birleşik Devletleri ve Türkiye gibi birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde özellikle ulaştırma ve sağlık alanı başta olmak üzere yaygın bir şekilde uygulanmaya başlanmıştır. Bugün, birçok OECD ülkesinin ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunun altyapı yatırım inşalarında, ulaşım ve sağlık alanlarında kamu hizmetlerinin sunumunda KÖİ modeli benimsenmektedir (Taylor, 2011: 8).

Tablo 1. KÖİ Projeleri Bölgelere Göre Dağılımı

Ülkeler	KÖİ (2021) (Milyon $)	GSMH 2021 (Milyon $)	KÖİ/GSMH (2021)	KÖİ/GSMH (2016-2021)
Avrupa ve Orta Asya	15,016	3,222,404	%0.47	%0.22
Latin Amerika ve Karayipler	18,589	4,035,271	%0.46	%0.49
Sahra Altı Afrika	5,202	1,702,343	%0.31	%0.30
Güney Asya	8,693	3,386,420	%0.26	%0.32
Doğu Asya ve Pasifik	28,081	17,448,895	%0.16	%0.22
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	626	1,195,746	%0.05	%0.24

Kaynak: World Bank, 2022a: 9.

KÖİ modellerini geliştiren başlıca Avrupa ülkeleri arasında İngiltere, İrlanda, Portekiz, İspanya, İtalya, Almanya ve Hollanda bulunmaktadır. Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Bulgaristan ve Litvanya da dahil olmak üzere Orta ve Doğu Avrupa'daki birçok ülke, çok önemli altyapı ihtiyaçlarının yanı sıra ciddi bütçe kısıtları nedeniyle KÖİ'lere başvurmaktadırlar (Şenel Tekin, 2017: 7).

Avrupa dışında, KÖİ modellerine en büyük ilgi ise Kanada, Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya, Türkiye, Güney Kore ve Japonya'dan gelmiştir. Bu ülkeler dışında, Arjantin, Brezilya, Şili, Meksika gibi ülkeler de KÖİ modellerini çeşitli alanlarda uygulamaktadırlar (Şenel Tekin, 2017: 7-8).

Örneğin Avustralya'da altyapı yenilenmesi hizmeti için 1990'ların başında KÖİ kullanılmıştır. 1990'ların ortalarında karayolları, hastaneler, su ve enerji alanlarında ilk KÖİ projeleri gerçekleştirilmiş 1990'ların sonlarında bu yöntemle havalimanları, stadyumlar ve limanlar inşa edilmiştir. 2001 yılında savunma, eğitim ve yargı sektörleri de bu listeye eklenmiştir. Avustralya KÖİ örneği, uygun maliyet, erken proje teslimi, yenilikten kazanılan başarı, bazı projelerin finansman riskinin özel sektöre devredilmesi ve vatandaşa sunulan hizmetin etkinliği ve kalitesi gibi olumlu sonuçlar vermiştir (English, 2007: 314).

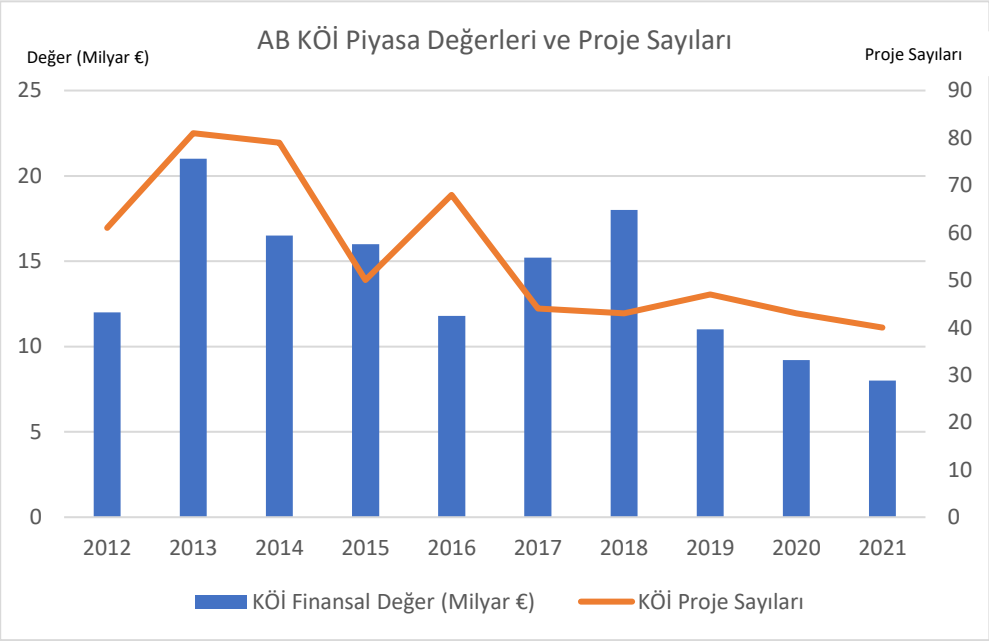
1.2.6.1. Avrupa'da Kamu Özel İşbirliği Uygulamaları

KÖİ uygulamalarına öncülük eden Avrupa Birliği ülkelerinde bu işbirlikleri farklı şekillerde uygulama modellerine sahip bir çerçeve kavramı nitelemektedir. AB ülkelerinde standart hale getirilmiş bir KÖİ uygulaması ve bu konuda kapsamlı bir mevzuat bulunmamaktadır. Üye ülkelerin, kamu yatırımı ve hizmetlerini bizzat kamu

kurumları ya da özel sektör aracılığıyla gerçekleştirilmesi konusunda tamamen özgür oldukları görülmektedir (Uz, 2007: 1171). Farklı KÖİ model uygulamaları benimseyen bu ülkelerde son yıllarda geleneksel olan ulaşım sektöründen okul, hastane ve hapishane gibi bina inşaaları, ekipman tedariği ve çevre yatırımlarına doğru kaymaktadır. AB üye ülke performansları incelendiğinde, İngiltere'nin KÖİ modeli uygulanmasında başı çekmesinin yanı sıra, Fransa, Hollonda ve Almanya'nın da modelin gelişimi ve çeşitlendirilmesinde rol oynayan ülkeler olduğu görülmektedir (SBB, 2019: 11).

1993 yılında AB üyesi ülkelerde yürürlüğe giren ve kamu borçlanmasını sınırlandıran Maastricht Anlaşması'yla birlikte üye ülkeler kamu borç sınırının altında kalmamak adına KÖİ birimlerini geliştirilerek yaygınlaştırdılar. Buna bağlı olarak özellikle 2000'li yıllarla birlikte AB ülkelerinde KÖİ uygulamaları hızla yayılmıştır (D. Hall, 2008: 5). AB ülkelerinde; 2018 yılında 45, 2019 yılında 47, 2020 yılında 43 ve 2021 yılında 40 proje hayata geçirilmiştir. Bununla birlikte KÖİ toplam yatırım değerleri 2017 yılında 15,2, 2018 yılında 14,3, 2019 yılında 10,8, 2020 yılında 9,2 ve 2021 yılında %13 azalarak 8 milyar Euro olarak gerçekleşmiştir (Grafik 1) (European PPP Expertise Centre, 2021: 1, 2022: 1).

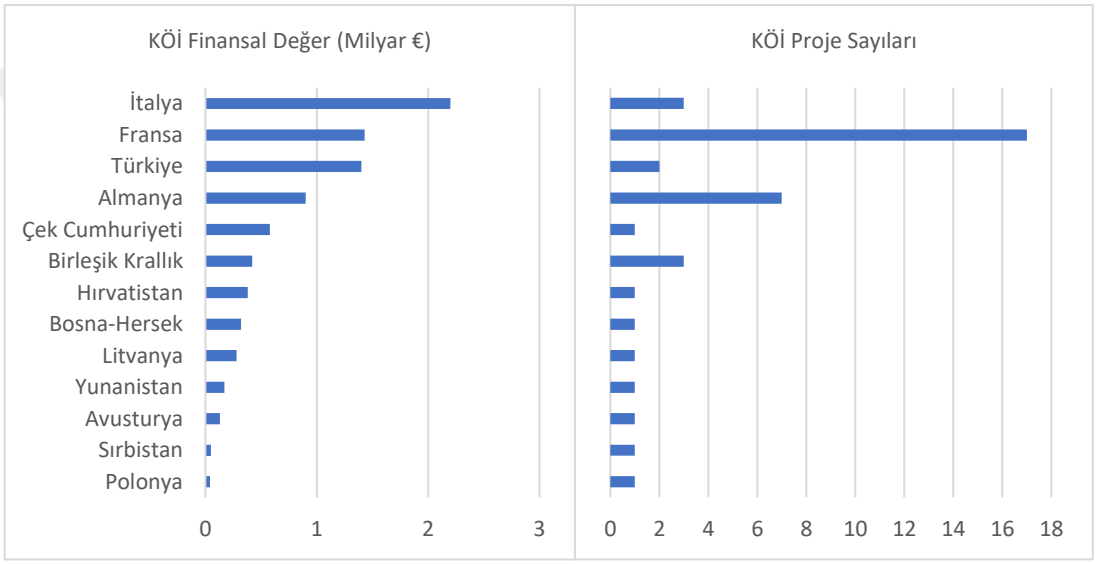
Grafik 1. Avrupa'da Son 10 Yılda Toplam KÖİ Piyasa Değerleri ve Proje Sayıları



Kaynak: European PPP Expertise Centre, 2021: 1, 2022.

Grafik 1'de görüldüğü üzere 2021'de Avrupa'da KÖİ projelerinin sayısında gözlemlenen düşüş (2020'de 43 projeye kıyasla 2021'de 40 proje), küresel çapta ortaya çıkan COVID-19 pandemisinin proje hazırlama ve ihale süreci üzerindeki etkilerinden kaynaklanmaktadır. Avrupa KÖİ Uzmanlık Merkezi (EPEC)'ne göre pandeminin KÖİ projelerine etkisi beklenenden daha az olmuştur. Bununla birlikte, pandeminin etkileri hala görülmekte ve önümüzdeki yıllarda da yeni etkilerin ortaya çıkması muhtemeldir (European PPP Expertise Centre, 2022: 1). AB üye ülkelerinde 2021 yılı KÖİ uygulamalarına ait değerler Grafik 2'de verilmiştir.

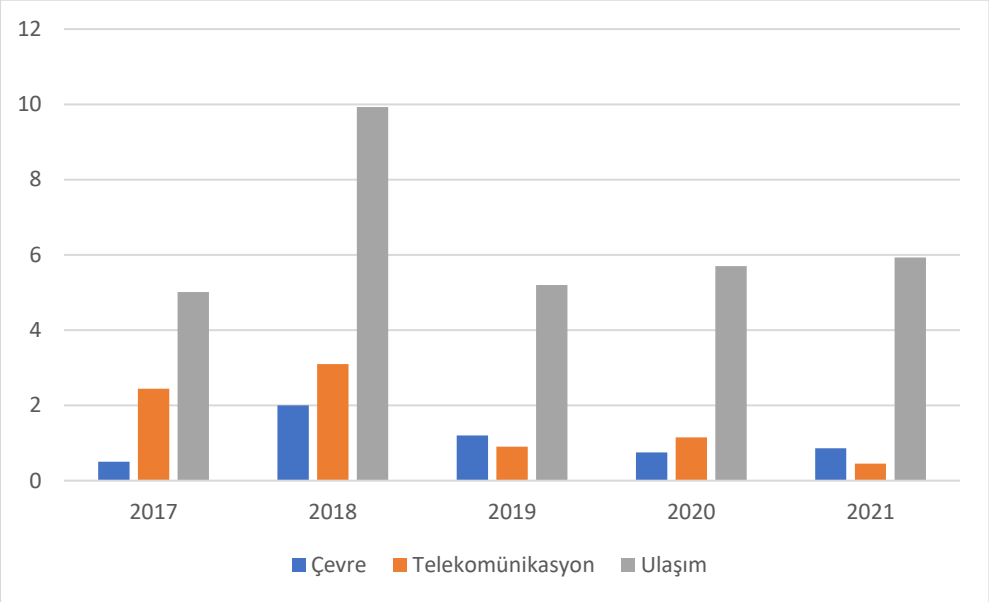
Grafik 2. Avrupa Ülkeleri 2021 Yılı KÖİ Proje Sayıları ve Değerleri



Kaynak: European PPP Expertise Centre, 2022: 3.

Grafik 2'de görüldüğü üzere 2021 yılında İtalya toplam 2,2 milyar € (2020'de 473 milyon €) ile değer açısından Avrupa'daki en büyük KÖİ piyasasına sahip ülke konumundadır. 2021'de İtalya'daki projelerin özellikle yüksek değeri, Pedemontana Lombarda Otoyolu Projesi'nin (2,1 milyar €) KÖİ modeliyle sağlanmasından kaynaklanmaktadır. Avrupa ülkeleriyle kıyaslandığında Türkiye ise finansal değer açısından üçüncü ülke konumundadır. Son yıllarda birçok önemli altyapı yatırımlarında KÖİ modelini benimseyen Türkiye'nin finansal değer açısından 2021 yılı için üst sıralarda yer almasının en önemli nedeni tüm Avrupa ülkelerinde en büyük finansal değere sahip ikinci proje olan (1.1. milyar €) Aydın-Denizli-Burdur Otoyolu'nun KÖİ modeli yoluyla sağlamış olmasıdır (European PPP Expertise Centre, 2022: 1).

Grafik 3. Avrupa Ülkeleri KÖİ Proje Değerleri (Milyar €) Sektörel Dağılımı



Kaynak: European PPP Expertise Centre, 2022: 10.

Avrupa Birliği ülkelerinde projeler sektörel bazda incelendiğinde Grafik 3'te görüldüğü üzere ulaştırma sektörü yıllar itibariyle ilk sırada yer almaktadır. 2021 yılında ulaştırma sektörü yaklaşık 6,0 milyar Euro değerinde işlemle (2020'de 5,8 milyar Euro) değer açısından en büyük sektör olmayı sürdürmektedir. Ulaştırma sektöründe 2020 yılında 12 olan proje sayısı, 2021 yılı mali kapanışta 16 ulaşım projesiyle artış göstermiştir (European PPP Expertise Centre, 2022: 3).

Çevre sektöründe ise 2021 yılında toplam değeri 866 milyon Euro olan (2020 yılında 658 milyon Euro) 9 proje hayata geçirilmiştir. Değer ve proje sayısı açısından en aktif ikinci sektör olan çevre sektörü, tamamı Fransa'da uygulanan ve toplam değeri 385 milyon € olan 4 bölgesel ısıtma projesini içermektedir. Avrupa Birliği ülkelerinde KÖİ modeliyle uygulanan en değerli projelere sahip 3 sektörden biri olan telekomünikasyon sektöründe ise, 2020 yılındaki 4 projeye kıyasla 2021 yılında toplam değeri 427 milyon Euro (2020'de 1,1 milyar Euro) olan üç proje hayata geçirilmiştir. Bu 3 proje de Fransa'da bant genişliği işlemleri üzerine yürütülmüştür (European PPP Expertise Centre, 2022: 3).

Öte yandan, PPP terimi Avrupa Birliği'nde 1990'lardan beri yaygın olarak kullanılmasına rağmen, ortak bir Avrupa KÖİ modeli mevzuatı bulunmamaktadır. Özel sektörün kamu altyapı hizmetlerine katılımını kolaylaştırmak için geliştirilen uygulamalarının çeşitliliği de KÖİ'nin bir başka gücünü yansıtır. Bu çeşitlilik sayesinde; AB üye ülkelerinde özel sektör, birçok kamu altyapı hizmetlerinin

sağlanmasında çeşitli işbirlikleri ve yasal formlar altında etkin rol oynamaktadır. Bu nedenle, özel sektör katılımını tek bir işbirliğiyle ve yasal şablonla sınırlamak mümkün değildir. Aslında, küresel KÖİ hareketinin başlamasından önce, kıta Avrupası, KÖİ'nin önemli bir özelliği olan risk paylaşım ayrıcalıklarında (bazıları Avrupa Yatırım Bankası tarafından finanse edilmektedir) oldukça çok uygulama alanına sahip olmuştur (EIB, 2013: 47).

Bu bağlamda, bu bölümde KÖİ uygulamalarının ilk olarak ortaya çıkmaya başladığı ve kurumsallaştığı İngiltere örneği incelenecektir.

1.2.6.1.1. İngiltere

İngiltere, dünyada KÖİ uygulamalarını kurumsallaştıran ilk ülkedir. İngiltere'de eğitimden sağlığa, cezaevlerinden atık sistemine kadar pek çok alanda 900'den fazla projenin gerçekleşmesi için KÖİ yöntemlerinin kullanımı tercih edilmiştir. İngiltere'de, diğer ülkelerde olduğu gibi KÖİ yöntemlerinin kurumsallaşması için birçok çalışma yürütülmüştür (Holden, 2009: 322).

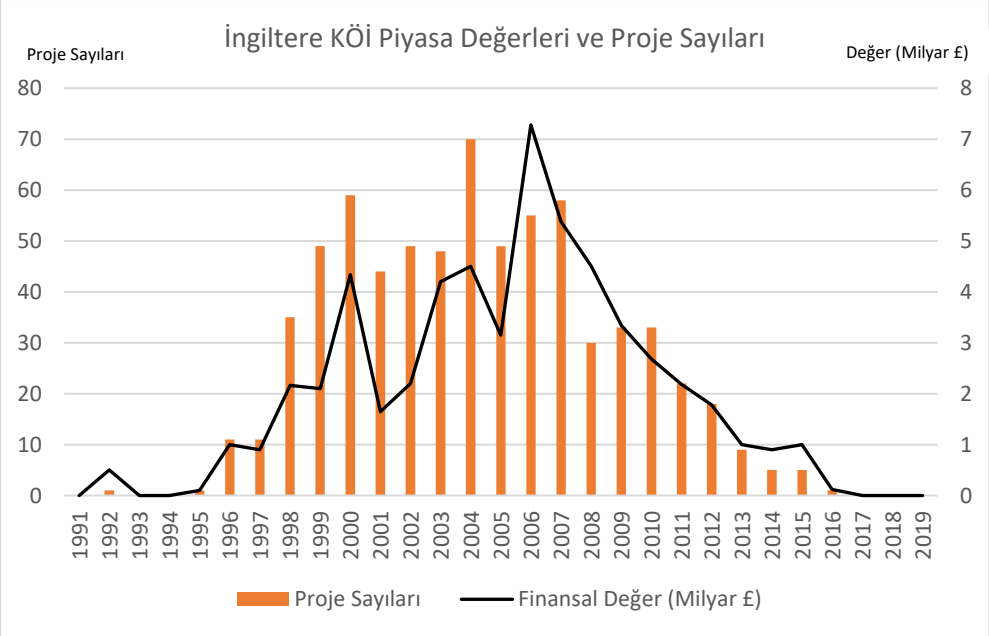
KÖİ kavramı, İngiltere'de kamu hizmetlerini finanse etmek için özel sermayenin kullanımını ciddi şekilde kısıtlayan kuralların 1989'da yürürlükten kaldırılmasının ardından 1992'de ortaya çıkmıştır. Amaç, sağlık hizmetleri ve yerel yönetim gibi sektörlerde KÖİ'yi yaygınlaştırmaktır. Ancak bu 1990'ların ortalarında koordinasyon eksikliği, çok kısa sürede çok fazla projenin ele alınması, doğrudan ve yetersiz özelleştirmeler nedeniyle mali kararlar almayı zorlaştıran bir dizi engelle karşılaşmıştır (Flinders, 2004: 220).

İngiltere'de uygulanan en yaygın KÖİ modeli Private Finance Initiative (Özel Finansman Girişimi) olarak adlandırılmaktadır. PFI, İngiltere'de uygulanan ilk KÖİ modeli olarak da tanımlanabilir. Bu model hem uluslararası literatürde hem de uygulamada bir yaygın bir KÖİ modeli olarak tanımlanmaktadır. PFI modeli, İngiltere sağlık sektöründe son 20 yıldır yaygın olarak uygulanmaktadır. Bu model, muhafazakar hükümet tarafından altyapı yatırımları için fon yaratmak amacıyla uygulanmış, 1997'den sonra İşçi Partisi hükümetinde de devam etmiştir. Günümüz itibariyle İngiltere'de kamu ve özel sektör arasında imzalanan KÖİ sözleşmelerinin büyük bir kısmını PFI ile gerçekleştirilecek projeleri içeren sözleşmeler oluşturmaktadır. Diğer sözleşmeler ise diğer KÖİ modelleriyle yapılması öngörülen projeleri içeren sözleşmelerdir (NAO, 2013: 4-5). İngiltere'de yaygın olarak

uygulanan PFI sözleşmeleri Türkiye'de şehir hastaneleri yapımında uygulanan Yap-Kirala-Devret KÖİ modeliyle bazı yönleriyle benzerlik göstermektedir.

PFI'da özel sektör işbirlikçisi / işbirlikçileri genellikle bir konsorsiyum içindedir. Bu konsorsiyumlar genellikle altyapı tesisinin inşası ve bakımı için finansman sağlayan inşaat şirketleri, hizmet sağlayıcıları ve bankalardan oluşur. Özel sektör işbirlikçisi tesisin inşaat aşaması tamamladıktan sonra tesis 25-30 yıl süreyle kamu müşterilerine kiralanmaktadır. Bu süre zarfında, kamu sektörü müşterisi tesiste gerçekleştirilen kamu hizmetlerini yerine getirir. Geleneksel kamu ihalelerinin aksine, kamu sektörü tesisi satın alır ve sahibi olmaz, tesisin kullanımı ve sağlanan yan hizmetler için ücret ödemektedir (Neufville vd., 2008: 17-18).

Grafik 4. İngiltere'de Yıllar İtibariyle Toplam KÖİ Piyasa Değerleri ve Proje Sayıları



Kaynak: UK, HM Treasury, 2019: 6.

Grafik 4'te görüldüğü üzere İngiltere'de PFI ve PF2 projelerini kapsayan KÖİ uygulamaları Kasım 2018'de alınan; son yıllarda halen var olan projelerin tamamlanarak bütçeye olan yükün azaltılması ve mevcut dağınık sözleşmeler yerine standart bir KÖİ mevzuatı oluşturulana kadar yeni projelerin başlatılmayacağı doğrultusunda alınan politika kararları doğrultusunda düşüş göstermektedir (NAO, 2020: 1-2).

PFI, İngiltere'deki sağlık, eğitim, savunma, ulaşım, belediye konutları, su, altyapı ve atık yönetimi gibi büyük ölçekli yatırım projelerinin önemli bir bölümünde

uygulanmaktadır. Ayrıca, personel barınakları, konutlar, ofisler, enerji yönetimi programları, bilgi teknolojisi sistemleri, radyo kontrol sistemleri, huzur evleri gibi geniş bir yelpazede kamu hizmetlerinin sağlanması için model olarak kullanılmaktadır (Blanken ve Dewulf, 2010: 37). Tablo 2'de İngiltere'de PFI sözleşmelerinin hizmetlere göre dağılımı görülmektedir.

Tablo 2. PFI Projeleri Sektörlere Göre Dağılımı (1990-2019)

Sektör	Hizmete Sunulmuş Projeler	Finansal Değer(£m)	Yapılması Onaylanmış Sözleşmeler
Eğitim	173	8,525	6
Sağlık/Sosyal Güvenlik	128	12,886	20
Ulaşım	60	7,534	13
İskan Bakanlığı, Dernekler ve Yerel Yönetimler	59	2,398	2
Savunma Bakanlığı	39	9,242	14
İçişleri Bakanlığı	39	2,869	3
Çevre, Gıda ve Kırsal İşler	26	2,797	3
Adalet Bakanlığı	20	863	8

Kaynak: NAO, 2020: 22-23.

Tablo incelendiğinde İngiltere'de eğitim ve sağlık hizmetlerindeki proje sayıları diğer sektörlere göre çok daha fazla olmasına rağmen ulaşım sektörü ve Savunma Bakanlığı projelerinin finansal değer olarak yakın olduğu söylenebilir.

PFI modelinin önemli bir özelliği risklerin kamu sektöründen özel sektöre devredilmesine olanak sağlamasıdır. Örneğin bu yöntemle tasarlanan ve inşa edilen bir tesisten devamlı olarak yararlanabilmek için özel bir sektör mensubunun yıllarca bakım masraflarını üstlenmesi gerekecektir. Bu nedenle, PFI modelinde, tesisin inşaat maliyetleri minimum düzeyde tutarak bakım masraflarını kamu sektörüne devretme gibi bir yaklaşım yoktur. Çünkü tesisin inşasından sonra işletme dönemindeki bakım maliyetleri de özel sektöre aittir. Ancak geleneksel yöntemle inşa edilen bir tesiste bakım maliyeti tamamen kamu sektörüne aittir (CIPS, 2013: 1).

İngiltere'de uygulanan en yaygın KÖİ modeli olan PFI modelinin en temel özellikleri (Alshawi, 2009: 1);

- Model mal yerine hizmet satın alımı üzerine kurulumu,
- Yapılan kamu harcamasının karşılığının alınması,
- Kamu ve özel sektör arasındaki risk dağılımı belirlenmesi,
- Özel sektörün sahip olduğu teknik bilgi, teknolojik gelişmeler gibi hizmet araçlarından faydalanılması,
- Altyapı projelerinin süreleri boyunca anlaşmaların devam etmesi,

şeklindedir.

Modelin seçilmesinin ana nedenleri, risklerin kamudan özel sektöre yoğun bir şekilde aktarılması, kamu için daha yüksek maliyetlerden kaçınılması, paranın karşılığını almada daha iyi bir başarı ve halka zamanında ve bütçe sınırları dahilinde hizmet sağlanmasıdır (Hamilton vd., 2012: 8).

İngiltere'de KÖİ'yi geliştirmek ve iyileştirmek için birçok çalışma yapılmıştır. Bunlar (Flinders, 2004: 220):

Projeye Odaklanma: Sağlık ve eğitim de dahil olmak üzere birçok sektör için önceliklendirme, kamu ve özel sektör kaynaklarının görece az olan ve makul bir uygulama şansı olan öncelikli projelere odaklanmasına izin verilir.

Teknik Aksaklıkların Giderilmesi: Hükümet, KÖİ'lerin mevcut yasal çerçeveye uygunluğuna ilişkin özel sektörün endişelerini gidermeye yönelik bazı alanlarda yeni yasalar çıkarmıştır.

KÖİ'lerin Esnekliği Yaklaşımı: Tasarla, yap, finanse et ve işlet modeline (TYFI) dayalı olan tipik KÖİ'ler birçok tesisin teslimatı için uygun standartlık sağlanarak hazırlanmıştır. Bununla birlikte, özel sektörün, sözleşme yapısı içinde, özellikle proje devam ederken yeni yatırımlar gerektirebilecek durumlarda, istenen hizmetlerdeki değişikliklere, kendi çıkarlarını da gözeterek yanıt verebileceği sınırlı esneklik fırsatlarına sahiptir. Bu değişiklikler, daha önce kamu kesimi tarafından kolayca tahmin edilemeyen politik değişiklikler veya teknolojik gelişmeler nedeniyle ortaya çıkabilir. Bu nedenle, farklı KÖİ modelleri geliştirilmiştir. Bunlardan bazıları; tasarla, yap, finanse et, devret (TYFD), yap, işlet, devret (YİD), yap, işlet, sahiplen (YİS) ve tasarla, yap, finanse et ve işlet (TYFİ)'dir. Bununla birlikte, artan esneklik, sözleşmelerin her bir KÖİ projesinin koşullarına yönelik şekillendirilebileceği anlamına gelmektedir.

Uygulamadaki deneyimleri ve özellikle kurumsallaşmış bir KÖİ yapısı İngiltere'de danışmanlık sektörünü geliştirmiştir. Bu danışmanlık firmaları, sahip oldukları mevzuat veri ve deneyimleri (know-how) diğer ülkelere pazarlamaktadır. Bu ülkelerden biri de Türkiye'dir. Henüz KÖİ modelleri kurumsallaşmasının yeterince sağlanamadığı ülkelerde, yabancı yatırımcı çekmek için bu şirketlerden aracılık hizmeti alınmaktadır (Şenel Tekin ve Çelik, 2010: 9).

1.2.6.2. Dünyada Kamu Özel İşbirliği Uygulamaları

KÖİ uygulamaları, ülkelerin gelişmişlik düzeyi, ekonomik ve siyasi yapısı, kamu ve özel sektörün kapasiteleri, sektörlerin gelişmişlik düzeyi, ülkenin hukuki altyapısı gibi faktörlere bağlı olarak farklılık gösterse de bu model özellikle gelişmekte olan ülkelerde önemli bir kalkınma aracı olarak görülmektedir. Bu ülkelerin kalkınmasının önündeki en büyük engellerden biri de sermaye yetersizliğidir. Sermaye sorunu yatırımların yapılmasını zorlaştırmakta, dolayısıyla istenilen kalkınma sağlanamamaktadır. KÖİ bu sermaye yetersizliği sorunu için bir alternatif olarak değerlendirilmekte ve bu yolla özel sektör kaynaklarının kamu altyapı yatırımlarına aktarılabileceği düşünülmektedir. Arjantin, Güney Afrika, Tayvan ve Hindistan gibi gelişmekte olan ülkelerde KÖİ uygulamaları bir umut olmakla beraber kamu kurumları ulaşım, sağlık tesisleri ve kamu alanlarındaki projelerin geliştirme, planlama, finansman, inşaat ve işletme faaliyetlerine artan bir ivme ile özel sektörü çekmeye çalışmaktadır (Teisman ve Klijn, 2000: 174).

KÖİ, PPPs ifadesi olarak 1990'lardan önce çok az kullanılsa da imtiyaz sözleşmesi terimi birçok ülkede yüzyıllardır kullanılmaktadır. 1782'de, bilinen ilk tescilli imtiyaz, Paris'te, Perier Kardeşler'in görevlendirildiği içme suyu dağıtım işi örneği, Fransız devrimi ile kesintiye uğramıştır. Ancak Fransa'dan sonra, özel sektör tarafından sunulan kamu hizmetlerine dair bazı örnekler İtalya, Almanya, Belçika ve İspanya'da görülmüştür. Tarihte büyük öneme sahip bir proje olan bir diğer imtiyaz örneği Süveyş Kanalı, dünyadaki ilk büyük uluslararası yatırım olarak kabul edilmektedir. Kanalın yapımı Avrupa ve Mısır'ın desteğiyle karşılanmıştır. Fransa, İngiltere ve Avusturya'dan oluşan bir konsorsiyum, kanalın yapım ve işletme imtiyazını 99 yıl boyunca Mısır Hükümeti'nden almış ve 10 yılın sonunda %125'lik bir maliyet artışı ve 18 Milyon Pound'luk bir harcama ile Süveyş Kanalı açılmıştır (Fırat Kalkınma Ajansı, 2014: 22).

Özellikle 19. Yüzyılda imtiyaz sözleşmeleri, yüksek sermaye harcaması gerektiren su ve elektrik sistemlerinin geliştirilmesi için yaygın şekilde uygulanmıştır. Öte yandan, 1980'li yıllara gelindiğinde KÖİ, giderek özelleştirme hareketinin bir türevi haline gelmiştir. KÖİ modeli ile özel sektör, düşük maliyetle yüksek kalitede ürün ve hizmetler sunmayı taahhüt ederek kamunun görev ve sorumluluklarında önemli azalmalar yaratmaya başlamıştır (Bult-Spiering ve Dewulf, 2006: 58).

KÖİ, dünyada kamu ve özel kesime yönelik çeşitli şekillerde fırsatlar sunduğu için tercih edilmektedir. Hükümetler genellikle risk yönetimi, finansal çıkmaz, projenin zamanlaması, uzmanlık ve kalite eksikliği gibi sorunlar nedeniyle KÖİ modellerini tercih etmektedir. KÖİ sözleşmesi kapsamında, özel sektör işbirlikçisi önceden belirlenmiş birçok riskin sorumluluğunu üstlenir. Öte yandan devlet, özel sektörün önceden belirlenmiş bir kâr payı hakkından yararlanma avantajını içeren özel bir imtiyaz sözleşmesi yapmaktadır. Bu sözleşme, işletme aşaması sırasında gelir yaratma ve proje etkinliği tahminlerine dayanmaktadır. Kamu sektörü için, parasal haklar karşılığında kendi konjonktürel sorunlarını çözmeye yönelik, özel sektör için ise beklediği getiri oranında kar elde etmesine imkân veren bir sözleşme fırsatı doğduğunda taraflar arasında KÖİ kesinleşmektedir (Cui vd., 2010: 5).

KÖİ, dünyada çok çeşitli sektörlerde uygulama alanı bulmaktadır. Geçiş ücretlerine dayalı, demiryolu ve şehir içi ulaşımı da kapsayan ulaştırma, enerji, su- atık hizmetleri gibi altyapı hizmetlerinin yanı sıra; sağlık, eğitim, ve savunma gibi genel kamu hizmetleri de dünya genelinde en önemli paya sahip KÖİ uygulamalarıdır (Infra PPP, 2021).

Bu bağlamda kamu hizmetlerinin sağlanmasında, özellikle yerel yönetim hizmetlerinde özel sektörün önemli pay sahibi olduğu Amerika Birleşik Devletleri, özellikle Victoria eyaletinde KÖİ uygulamalarını yaygın olarak kullanan Avustralya ve uzak doğu ülkesi olarak KÖİ uygulamalarının yoğun olarak görüldüğü Güney Kore örneği incelenecektir.

1.2.6.2.1. Amerika Birleşik Devletleri

ABD, özel sektörün kamu hizmetlerinde yer almasında en uzun geçmişe sahip olduğu ülkelerden biridir. ABD'de 1950'lerde ve 1960'larda özel sektörü bölgesel ekonomik kalkınma ve kentsel altyapı yatırımlarına çekmek için bir araç olarak kullanılmıştır, 1980'lerde, kamu hizmetleri kademeli olarak özelleştirmeye

başlanmıştır. Bu bağlamda, özel tedarikçilerin daha düşük maliyetli ve daha kaliteli mal ve hizmet sağlayabileceği varsayımı ile kamunun iş ve sorumlulukları giderek azalmıştır (Bult-Spiering ve Dewulf, 2006: 9).

Amerika Birleşik Devletleri'nde de gerek iktisadi gerekse sosyal alanda önemli bir KÖİ proje potansiyeli olmasına karşın, ülke genelinde daha çok sosyal içerikli KÖİ projelerinin tercih edildiği görülmektedir. Ancak Amerika Birleşik Devletleri'nde kamu altyapısı sağlanmasında özel sektör diğer ülkelere kıyasla farklı yöntemlerle görece büyük rol oynamaktadır. Yerel yönetimlerin yaklaşık %15'i projelerini bu şekilde gerçekleştirmektedir. Örneğin ülkede 1980'lerden beri cezaevi hizmetleri özel sektör tarafından franchise yöntemiyle işletilmektedir (Yescombe, 2011: 39-41).

Amerika Birleşik Devletleri'nde son zamanlarda ulaşım sektörü için KÖİ'ler büyük ölçüde kullanılmaktadır. Ülkede 19. Yüzyılda otoyollar büyük ölçüde özel sektör finansmanı ile inşa edilmiştir. 20. Yüzyılın ilk yarısında kamu fonlarıyla otoyol ve köprü inşaatları gerçekleştirilmiştir. 1950'li yılların sonlarına doğru gerçekleştirilen yer altı tren projelerinin finansman kaynakları akaryakıt ve taşıt vergileri ile sağlanmıştır. Ancak artan yatırım miktarı, yönetimleri yeni finansman kaynakları bulmaya itmiştir. Bu doğrultuda, 1990'ların başında özellikle Virginia ve California'da metro yapımında çeşitli yöntemlere özel sektör de katılmıştır (Bult-Spiering ve Dewulf, 2006: 9).

ABD'de KÖİ'nin en yaygın kullanıldığı sektör su ve atık su sektörüdür. Ancak son yıllarda özellikle ulaşımda KÖİ projelerinin farklı eyaletlerde uygulanmaya başladığı bilinmektedir. Ülkenin doğası gereği, finansman ve proje uygulama aşamalarında son derece yenilikçi modellerin kullanılması, ABD'deki KÖİ projelerinin de yakın gelecekte önemli deneyimler sunacağını göstermektedir (Yescombe, 2011: 39-41).

1.2.6.2.2. Avustralya

Avustralya, sahip olduğu deneyimleriyle KÖİ konusunda en fazla tecrübeye sahip ülkeler arasında yer almaktadır. Ülke genelinde birçok KÖİ projesi uygulanmış ve kamu sektörü hemen hemen her alanda özel sektör ile projeler gerçekleştirmiştir. Ülkedeki KÖİ pazarı diğer ülkelere göre nispeten sınırlı olsa da, finans alanında önemli yenilikçi yaklaşımlar benimsenmiş ve başarıyla uygulanmıştır. Özellikle

Avustralya, farklı sektörlerde uygulanan KÖİ projeleri için önemli bir veri ve deneyim kaynağı olmaya devam etmektedir.

Amerika gibi federal bir ülke olan Avustralya'da KÖİ uygulamaları eyaletler düzeyinde gerçekleştirilmektedir. Bu KÖİ uygulamalarının çoğu iki eyalette gerçekleşmektedir. Bu eyaletler New South Wales ve Victoria eyaletleridir. Ulaşım projeleri hacim olarak en büyük paya sahip olmakla birlikte, özellikle Victoria eyaletinde sosyal altyapı projelerinde de KÖİ'nin sürekli gelişim halinde olduğu söylenebilir (Yescombe, 2011: 41).

Victoria Eyaleti Hazine ve Finans Departmanı, kurum içinde uzman bir birim olarak 2000 yılında "Victoria Partnerships" birimini kurmuştur. Sosyal KÖİ projeleri, 2002 yılında Victoria Eyalet Mahkemesi Projesi ile bu birim altında KÖİ yöntemi ile çalışmalarına başlamıştır. Bu birimin kurulmasına kadar diğer eyaletlerle hemen hemen aynı durumda olan Victoria Eyaleti, artık KÖİ'ler için yaygın olarak kullanılan kılavuz belgeler oluşturmuş ve diğer eyaletler bu belgeleri bir standart olarak uyarlamıştır (Yescombe, 2011: 41).

Avustralya Federal Hükümeti, KÖİ'lerle ilgili dış ilişkileri kapsayan küçük bir koordinasyon birimine sahiptir. Bu nedenle, Victoria Eyaleti, kamu sektöründe bilgi ve deneyim paylaşmak, denemelere tutarlı bir yaklaşım geliştirmek ve satın alma maliyetlerini düşürmek için 2004 yılında merkezi hükümet ve tüm eyaletlerden üyelerle Ulusal KÖİ Forumu'nu başlatmıştır (Şenel Tekin, 2017: 12).

Avustralya'da KÖİ'nin popüler olmasının birçok nedeni vardır. Bunlar; nüfusa göre kıta büyüklüğü, vatandaşların kamu hizmetlerine ilişkin beklentileri, idarenin YKY reform gündeminin uygulanmasına yönelik ideolojik yaklaşımları, vatandaşların daha az vergi yükü talep etmesi ve kamu borçlarının azaltılma ihtiyacıdır.

Victoria Eyaleti'nde 1997-2004 yılları arasında kamu hastanelerinde bakım sağlamak için altı KÖİ projesi uygulanmıştır. İlk iki proje Latrobe Regional Hospital (1997) ve Mildure Base Hospital (1999) projeleridir. Bu projeler KÖİ'nin yap, sahiplen, işlet modeli ile gerçekleştirilmiştir. Bu iki KÖİ projesi, 1 Eylül 1998 tarihinde, zamanında ve mali plana uygun olarak tamamlandıktan 2 yıl sonra başarısız olmuştur. 2002 yılında kamu ve özel sektörden gelen yoğun eleştiriler nedeniyle idare hastanenin varlığını ve yönetimini geri almış, hastanenin başarısızlığı, anlaşmanın hem kamu hem de özel taraflarının süreç ve beklentilerde zayıf yönleri olduğunu göstermiştir. Buna bağlı olarak KÖİ modeli değişmiş 2002 yılında Casey Hospital ve 2004 yılında Royal Women's Hospital projeleri için anlaşmalar imzalanmıştır. Bu

projeler KÖİ'nin yap, sahiplen, işlet, devret modeli ile gerçekleştirilmiştir. Bu iki projenin ilk iki projeden iki önemli farkı vardır. İlk sözleşmeler, projenin sonunda varlığın idareye devrine ilişkin bir maddeye sahiptir. İkincisi ise, kamu hastane hizmetlerinin sunumunun sağlanması hariç tutulmuştur. Klinik hizmetler, ilgili bölgesel sağlık otoriteleri tarafından sağlanmaktadır. Diğer iki sözleşme ise 2004 yılında imzalanmıştır. Bu anlaşmalardaki yeni finansman düzenlemeleri, ortaya çıkan tesisin bakım-onarımı, yenilenmesi ve geliştirilmesini içerdiğinden önemli ölçüde farklılıklar göstermektedir (English, 2007: 314-315).

1.2.6.2.3. Güney Kore

1997'nin sonlarında Güney Kore'deki ekonomik kriz nedeniyle kamu hizmetlerinin finansmanında sorunlar yaşanmıştır. Bu nedenle, hükümet kapsamlı bir değişiklik yapmış ve Aralık 1998'de altyapıya özel sektör katılımını revize etmiştir. KÖİ uygulamaları 1999 yılında kanunla düzenlenmiştir. Kanunla birlikte enerji, gaz, ulaşım, havalimanı, posta, telekomünikasyon ve kanalizasyon sektörlerindeki özel sektör katılımcıları vergi indirimleri ve diğer araçlarla teşvik edilmiş ve hizmet alım süreci iyileştirilmiştir (Jay-Hyung, 2005: 3).

2005 yılında değiştirilen KÖİ kanunu ulaşım, karayolları, demiryolları, limanlar ve çevre tesisleri gibi ekonomik altyapı işletmeleri ve okullar, askeri tesisler, konutlar, huzurevleri ve kültürel işletmeler gibi sosyal altyapı hizmetlerini kapsayacak şekilde düzenlemiştir. Böylelikle Yap-Devret-İşlet (BDI) modeline ek olarak Yap-Devret-Kirala (YDK) modeli de uygulanmaya başlanmıştır. Kore'deki KÖİ uygulamalarını dört dönemde incelersek, 2005 yılından sonra uygulanmaya başlanan ve Yap-Devret-Kirala (Built Transfer Lease) olarak adlandırılan KÖİ modeli dördüncü dönem olarak adlandırılmaktadır. Dördüncü dönemin ayırt edici özelliği, KÖİ projelerinin sadece ekonomik üretim hizmetleriyle kalmayıp sosyal ve konut tesislerini de kapsamasıdır. Bu model ile, KÖİ piyasası, yetersiz kamu kaynaklarıyla ideal bir kamu hizmeti sunabilme modeli olarak konumunu pekiştirmiştir (Kim vd., 2011: xv). Bu model, özel sektör yatırımcılarının sosyal altyapıya daha fazla yatırım yapmaları, tesislerden aldıkları kira bedellerinden yatırımlarının karşılıklarını almaları ve sözleşme süresi sonunda tesisi kamuya devretmeleri gibi temel özelliklere sahiptir (Lee ve Park, 2012: 190).

Güney Kore'de uygulanan Yap-Devret-Kirala modelinde, özel sektör şahsına sözleşmeli altyapı tesislerinin inşası için imtiyaz verilmektedir. Bu ayrıcalıkla inşa edilen binanın tamamlanmasının ardından yapının mülkiyeti kamuya devredilir. Daha sonra tesisi yönetme ve işletme hakkı bir zaman dilimi süresince üstlenilir. İmtiyaz sahibi özel sektör kişisi, yatırımlarını imtiyaz sözleşmesinde belirtilen süre için devlet tarafından ödenen kira ücretlerinden geri dönüştürebilir. Kore'de 2005 yılından bu yana okul ve askeri tesislerin ve kamu binalarının yapımında kullanılan bu model, altyapı tesislerinin yapımında önemli bir yere sahiptir.

Yap-Devret-Kirala modeli, özel sektör için Yap-İşlet-Devret modeline göre daha az risk taşır. Çünkü özel sektörün gelir riski, kamu tarafından ödenen yıllık kira geliriyle güvence altına alınmıştır. Buna karşılık, hükümet Yap-Devret-Kirala modelinin geri kazanım oranını Yap-İşlet-Devret modelinden daha düşük tutmaktadır. Özel sektör ortağı emlak vergisi ödemediği için özel sektöre avantaj sağladığı için de Yap-Devret-Kirala modeli tercih edilmektedir. Çünkü tesisin inşaatından hemen sonra kamuya teslim edilmektedir (Jung vd., 2012: 30).

Güney Kore'de hükümet, Yap-Devret-Kirala gibi uzun vadeli satın alma sözleşmelerinde talep riskini üstlenir. Talep riski, bir özel sektör yatırım projesinde karşılaşılabilecek en önemli risklerden biridir. Özel sektör riskleri arasında inşaat işlerinin zamanında tamamlanmasını sağlama riski olarak adlandırılan inşaat riski ve işletme döneminde oluşan operasyonel risk yer almaktadır. Talep riski, öngörülen talep ve gerçek talep bakımından farklılık gösterir. Bu, Yap-Devret-Kirala modeli ile Yap-İşlet-Devret modeli arasındaki farktır. Yap-İşlet-Devret modelinde, talep riskinin çoğunu özel sektör üstlenmektedir. Örneğin, özel sektör, Yap-İşlet-Devret modeliyle inşa edilen paralı yol üzerindeki trafik talebi riskinde genellikle yalnızdır. Ancak Yap-Devret-Kirala modeli altında inşa edilen bir ilk ve ortaokul projesinde hükümet, öğrenci sayısını azaltma ve tesisleri öğretmenler tarafından kullanma riskini almaktadır (Jay-Hyung, 2005: 15).

Güney Kore'de uygulanan Yap-Devret-Kirala projelerinin bir diğer özelliği de uygun bir büyüklükte olmalarıdır. Yönetimde yeterli özel sermaye ve verimliliği sağlamak için projelerin makul ölçekte olması gerekir. Proje olması gerekenden daha küçükse önemli bir ekonomik etki yaratamaz ve yatırımcılar proje için başvurmaz. Bu küçük projeleri belirli bir hacimde gruplamak yatırımcının dikkatini daha kolay çekebilir. Küçük projelerin gruplanarak hacimlerinin genişlemesi İngiltere, Avustralya ve Japonya gibi ülkelerde de görülmektedir. İngiltere ve Avustralya'daki eğitim

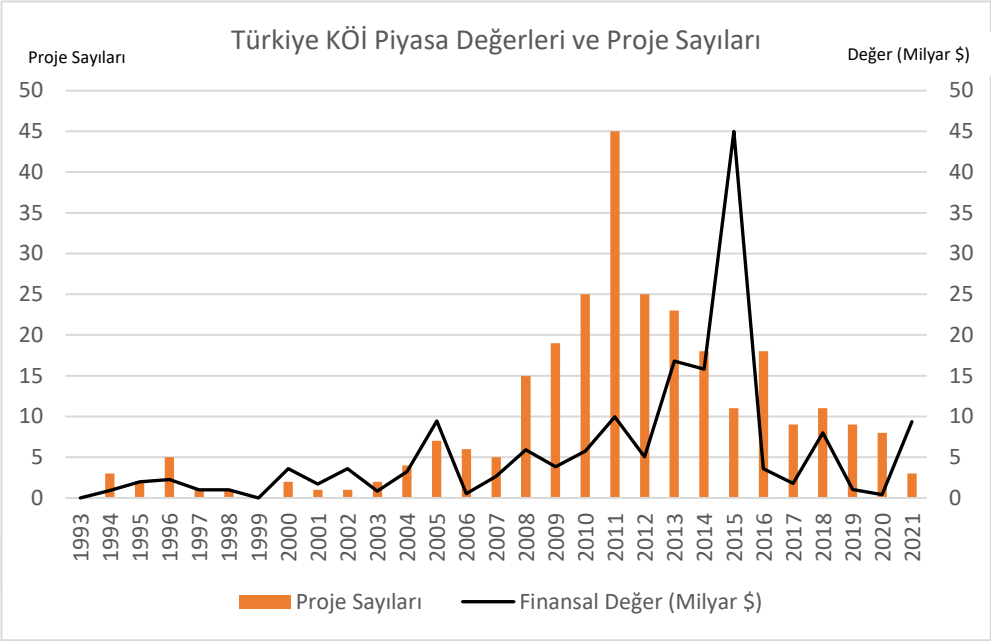
projelerinde, genellikle 20 okul bir proje olarak kabul edilir. Tesisleri birleştirmenin en önemli avantajı, proje maliyetlerinin, özellikle arazi maliyetinin düşürülmesine katkı sağlamasıdır (Jay-Hyung, 2005: 18-19).

Güney Kore'de uygulanan Yap-Devret-Kirala modeli Yap-Kirala-Devret Modeline çok benzer. Aralarındaki en önemli fark, Yap-Kirala-Devret modelinde tesisin sözleşme süresi sonunda kamuya devredilmesi, Yap-Devret-Kirala modelinde ise inşaatın hemen ardından tesisin kamuya devredilmesidir. Kamu tarafından tesisin kullanımı için özel sektör ortağına kira ödenmesi bakımından iki model arasında bir fark yoktur. Aradaki fark, sadece tesisin kamu ortağına transfer süresindedir. Bu iki model sadece inşaat, işletme süreci ve karşılıklı haklar ve yükümlülükler açısından değil, her ikisi de daha çok sosyal altyapıda kullanıldığı için yatırım alanları açısından da birbirine benzemektedir. Ayrıca Yap-Kirala-Devret 'de olduğu gibi Yap-Devret-Kirala modelinde de özel sektör projede destek hizmetleri vermektedir. Kamudan topladığı tesis kullanım bedelinin (kira) yanı sıra özel sektör, destek hizmetleri için de ücret almaktadır. Bu modelde tesisin bakım sorumluluğu da özel sektöre aittir (Gil, 2013: 24).

1.2.6.3. Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Uygulamaları

Türkiye'de kamu hizmetlerinin yürütülmesinde özel sektörün dahil olmasına 1910 yılında kabul edilen "Menafii Umumiyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun" ile ilk kez başvurulmasına rağmen esas olarak 1980 yılından itibaren ivme kazanmıştır. Bu konuda 1999 yılında Anayasa'nın 47'nci maddesine eklenen "*Devlet, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabileceği veya devredilebileceği kanunla belirlenir"* ibaresiyle kamu hizmetlerinin özel hukuka tabi kişiler tarafından sağlanması anayasal bir temel kazanmıştır. 1980'lerden sonra Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet, İşletme Hakkı Devri gibi KÖİ'nin alt modellerini düzenlemek için bazı kanunlar çıkarılmıştır. Bu mevzuata istinaden özellikle Türkiye'deki ulaşım altyapısı (karayolları, köprüler, havaalanları, limanlar vb.), sağlık ve enerji sektöründe büyük ölçekli projeler KÖİ modelleri ile gerçekleştirilmiştir (Uysal, 2018: 75-76).

Grafik 5. Türkiye'de Yıllar İtibariyle Toplam KÖİ Piyasa Değerleri ve Proje Sayıları



Kaynak:(World Bank, 2022b)

Grafik 5'de görüldüğü üzere Türkiye'deki KÖİ yatırımları bir bütün olarak bakıldığında, KÖİ uygulamalarının yaygın bir şekilde uygulandığı sürecin diğer ülkelere göre geç başlamasına rağmen hızlı bir büyüme gerçekleştirmiştir. AB üye ülkeleri ile son yıllarda kıyaslandığında proje sayısı bakımından daha geride kalmasına rağmen gerçekleştirilen projelerin finansal değeri açısından ilk sıralarda yer almaktadır (*bkz. s. 37*). Bu kapsamda Türkiye'de özellikle ulaştırma, enerji ve sağlık sektörlerinde KÖİ yatırımlarının önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir.

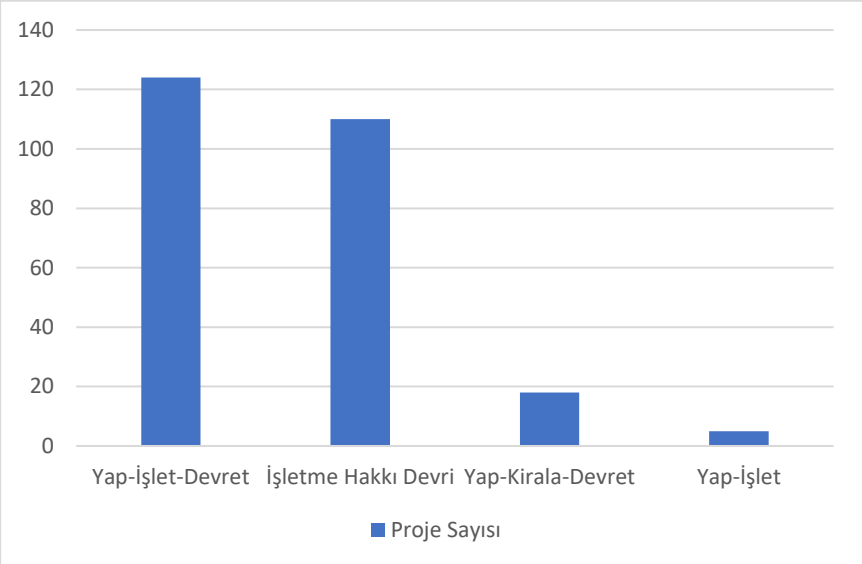
2005 yılında Türkiye 3559 Sayılı Sağlık Hizmetleri Genel Kanunu'na ilave bir madde eklenerek yeni bir KÖİ modeli tanıtılmıştır. Yap-Kirala-Devret olarak adlandırılan bu modelin eğitim ve yurt projelerinde kullanılması planlansa da ana uygulama alanı sağlık olmuştur. 2003 yılından bu yana başlatılan sağlıkta dönüşüm projesinin en önemli uygulamalarından biri olan şehir hastaneleri Türkiye'de bu yasayla hukuki bir temele sahip olmuş, projenin yapım süreci başlamıştır.2005-2013 yılları arasında Yap-Kirala-Devret modeli ile inşa edilen şehir hastaneleri bu kanun çerçevesinde uygulanmış ve 2013 yılında 6428 sayılı kanunun kabul edilmesiyle Yap-Kirala-Devret modeli ayrı bir kanunla düzenlenmiştir (Uysal, 2018: 76).

Bu mevzuata dayandırılarak yapılan 30'dan fazla şehir hastanesi, Türkiye'de sağlık hizmetlerinin nicelik ve kalitesinde büyük değişiklik ve dönüşümlerin yaşanmasına neden olmuştur. Şehir hastaneleri bir bütün olarak uzman kadro,

araştırma ve geliştirme laboratuvarları ve merkezleri, sosyal ve kültürel tesisler, oteller, lojistik destek birimleri, üst düzey ulaşım ve otopark tesisleri, konaklama ve açık alan kullanımı ve çeşitli hastaneleri bir araya getiren sağlık kompleksleri olarak tasarlanarak büyük ölçekli yatırımlar olarak hayata geçirilmiştir. Ankara, İstanbul ve İzmir başta olmak üzere Mersin, Adana, Isparta ve Kayseri gibi illerde inşaatı tamamlanan şehir hastanelerinin temel amacı, verimsiz ve modern olmayan sağlık hizmetleri altyapısını yenilemek, ayrı uzmanlıklara sahip hastaneleri geniş bir sağlık kampüsünde toplamak ve hizmet kalitesini ve verimliliği artırmaktır (ADN PPP Sağlık Yatırımları A.Ş., 2014: 2).

Türkiye'de Grafik 6'da görüldüğü üzere 1986-2021 yılları arasında uygulama sözleşmesi imzalanmış 257 proje arasında 124 projeyle en çok tercih edilen Yap-İşlet-Devret Modeli'ni, ikinci sırada İşletme Hakkı Devri (110 proje), üçüncü sırada Yap-Kirala-Devret (18 proje) ve son olarak Yap-İşlet modelleri (5 proje) takip etmektedir.

Grafik 6. Türkiye'de Modellere Göre KÖİ Proje Sayıları (1986-2021)

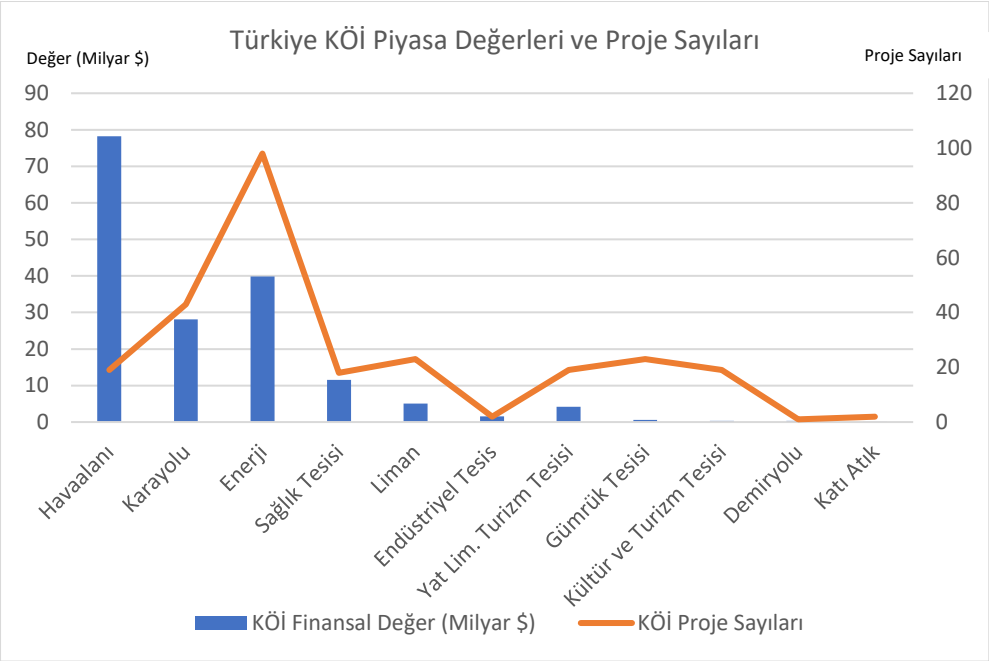


Kaynak: SBB, 2022.

Türkiye'de sağlık sektörü ile birlikte diğer sektörlerde farklı KÖİ modellerinde projeler yürütülmektedir. Bu projeler karayolu, hava limanı, enerji santralleri gibi birçok alanda ve dünyadaki uygulamalarına paralel olarak farklı modellerle uygulanmaktadır. 2021 yılı itibariyle uygulama sözleşmesi imzalanmış projeler sektörel bazda incelendiğinde 98 proje ile enerji sektörü ilk sırada gelmektedir. Grafik 7'de görüldüğü üzere 1986-2021 yılları arasında karayolu hizmetleri 42 proje, limanlar

ve gümrük hizmetleri 23'er proje sayısıyla enerji sektörünü takip etmektedir (SBB, 2022).

Grafik 7. KÖİ Proje Sayıları ve Finansal Değer Olarak Sektörel Dağılımı (1986-2021)



Kaynak: SBB, 2022 (SBB verileri en son 2021 yılı Ağustos ayı itibariyle güncellenmiştir).

Grafik 7'de görüldüğü üzere uygulama sözleşmesi imzalanmış 257 projenin toplam yatırım tutarı 169,9 milyar ABD doları olup, en büyük pay 78,3 milyar ABD doları havaalanı projelerine aittir. Bunu 39,8 milyar ABD doları ile enerji ve 28,1 milyar ABD doları ile karayolu hizmetleri izlemektedir. En düşük pay 90 milyon ABD doları ile katı atık tesislerine aittir (SBB, 2022).

Tablo 3'e baktığımızda 2017-2021 yılları arasındaki dönemde AB ülkeleri arasında 13,80 milyar Euro KÖİ yatırımı ile birinci ülke olması Türkiye'nin KÖİ yatırımlarına verdiği önemi göstermektedir. Türkiye'nin 2017-2021 yılları arasında 16 KÖİ projesi hayata geçirerek AB ülkeleri arasında proje sayısı olarak dördüncü olmasına rağmen 13,80 milyar Euro toplam proje değerine ulaşması KÖİ projelerinin nispeten büyük hacimli olduklarını göstermektedir. Ayrıca, proje değeri olarak aralarında Birleşik Krallık, Almanya, Fransa, gibi ülkelerinde de yer aldığı 13 AB üyesi ülkenin KÖİ yatırımlarından daha fazla proje değerine ulaştığı görülmektedir.

Tablo 3. Avrupa Ülkelerinde KÖİ Projeleri (2017-2021)

Ülke	Proje Sayısı	Değer (Milyar Euro)
Fransa	79	13,27
Birleşik Krallık	34	7,38
Almanya	25	6,09
Türkiye	16	13,80
İtalya	12	5,99
Belçika	7	1,55
Yunanistan	7	1,32
Hollanda	6	4,04
Avusturya	5	0,51
İrlanda	4	0,53
Litvanya	4	0,06
Polonya	4	0,50
İspanya	4	0,60
Sırbistan	4	1,19
Bulgaristan	1	0,88
Hırvatistan	1	0,35
Çek Cumhuriyeti	1	0,53

Kaynak: European PPP Expertise Centre, 2022: 8.

Türkiye'de KÖİ projelerine verilen önem artmaktadır. Ancak KÖİ'lerdeki başarılı ülke uygulamalar incelendiğinde, bu ülkelerin öncelikle hukuki altyapıyı oluşturup, standart bir KÖİ mevzuatı ortaya çıkardıkları görülmektedir. Türkiye'de KÖİ projeleri çeşitli yasal düzenlemeler ve farklı mevzuatlara dayanarak uygulanmaktadır. Konuyla ilgili model sayısı az ve mevzuat yapısı dağınık durumdadır. Bu durum sözleşmelerin daha sınırlı bir çerçevede uygulanmasına neden olmakta ve standart bir yasal altyapı olmaması çeşitli sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Bu yasal dağınıklıktan kaynaklanan sorunların giderilebilmesi için KÖİ'ler ile ilgili hali hazırda bulunan birçok hukuki düzenlemenin kaldırılması ve şeffaflık ilkesi gözetilerek KÖİ kanununun tek bir standart bir çerçevede hazırlanması gerekmektedir (Gediz Oral, 2017: 59).

İKİNCİ BÖLÜM

2. KAMU MALİ YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK

2.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1970'lerde dünya çapındaki ekonomik ve sosyal çöküntü bürokrasi üzerindeki baskıyı artırmaya başlamış ve kamu kesimi büyüklüğü azalmaya başlamıştır. Küreselleşme ve liberal hareketler demokratik ilkelerle tüm dünyada egemen olmaya başlamıştır. Kitle iletişim araçlarının ve teknolojinin gelişmesi bilginin hızla yayılmasını sağlamıştır. Bu gelişmelerle birlikte kamu yönetiminde yeni bir anlayış doğmuş ve yeni ilkeler benimsenmiştir. Bu ilkelerin başında gelen şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramları YKY anlayışı için büyük önem arz etmektedir.

Kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik, birbirlerinden ayrı düşünülemez kavramlarıdır. Başka bir deyişle, yönetimin şeffaflığını sağlamak için etkin ve iyi işleyen bir hesap verebilirlik sürecine ve hesap verebilirlik sürecinin etkin ve iyi işlemesini sağlamak için ise açık ve şeffaf bir kamu politikasına ihtiyaç vardır. Bu nedenle hesap verebilirlik, şeffaflığı sağlamak için olmazsa olmaz bir araçtır ve şeffaflık, hesap verebilirliğin yerine getirilmesi için vazgeçilmez bir ön şarttır (TÜSİAD, 2005: 166).

2.1.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Şeffaflık

Vergi bilinci oluşmuş ve yönetimde söz sahibi olmak isteyen toplumlar, geleneksel, bürokratik ve otoriter uygulamalara; küreselleşme, liberal ekonomi politikaları, demokrasi ve özgürlüğün gelişmesiyle birlikte tepki göstermeye başlamışlardır. Yeni yönetim anlayışında yerini alan şeffaflık kavramı, geleneksel anlayıştan YKY anlayışına geçiş sürecinde en önemli unsurlardan biri olmuştur. Aşağıda, bu tepkilere yol açan ve şeffaf yönetim gerektiren nedenler maddeler halinde açıklanmaktadır (Eken, 2005: 22-33).

- Müdahaleci devletin neden olduğu müdahale ve refah devleti anlayışı (Devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesinin azaltılması ve rolünün yeniden tanımlanması, kamu yönetiminin yapısının yeniden şekillendirilmesi ihtiyacını doğurmuştur),

- Toplumu oluşturan bireylerin eğitim ve kültür seviyesinde meydana gelen artış,
- İletişim ve bilgi teknolojisinin gelişimi ve bilgiye erişim haklarının etkin kullanımı açısından elektronik iletişim,
- Sivil toplum gelişimi,
- Kamu yönetiminde yaşanan değişim (YKY),
- Uluslararası alanlarda gelişmeler,
- Şeffaflık kavramının, katılımcı yönetim açısından demokrasi için vazgeçilmez bir koşul olması.

Mevcut durumda en iyi yönetim şekli olarak kabul edilen (Akpinar, 2011: 236) demokratik yönetim anlayışında şeffaflık kavramı olmazsa olmaz bir ön koşuldur.

2.1.1.1. Şeffaflık Kavramı

Geleneksel yönetim anlayışında gizlilik, kapalılık kavramlarının tartışılmasıyla birlikte ortaya çıkan şeffaflık kavramı, yönetimde alenilik, şeffaflık, açıklık ve saydamlık olarak da ifade edilmektedir. Bu ifadeler, eleştirilen geleneksel kamu yönetimi uygulamalarındaki gizlilik ve kapalılık ilkelerine karşı ortaya çıkmış alternatif yönetim modelinin temellerini oluşturmaktadır (Eken, 2005: 22). Bu durumda şeffaflık, toplumun kamunun yönetim faaliyetlerinden haberdar olmasını sağlamak için gizlilik ve kapalılık anlayışına karşı farkındalık ve bilinç oluşturmaya yönelik uygulama olarak tanımlanabilir (Şengül, 2005: 217).

Şeffaflık; düzenlemeler yapmak ve değiştirmek için standartlaştırılmış süreçleri, kamu politikalarının uygulanmasında geçmişe dönük veri toplayabilmeyi, kanunlar ve diğer kural koyma yöntemlerinde açık bir dili (toplumun kolay ve anlaşılır şekilde bilgiye erişimi), öngörülebilir uygulama ve yürütme süreçleri için planları yayınlamayı içeren çok çeşitli uygulamaları ifade etmektedir (OECD, 2002: 24). Buna bağlı olarak şeffaflık; siyasal, ekonomik ve toplumsal her alanda, kamu veya özel sektör fark etmeden pek çok konuda yaygın bir şekilde dile getirilen bir kavramdır.

Siyasi ve idari açıdan şeffaflık, devletin faaliyetleri hakkında bilgilerin güvenilir bir şekilde toplum tarafından zamanında elde edilebilmesi anlamına da gelmektedir (Kondo, 2002: 7). Kamuda şeffaflık; uygulanacak politikaların anlaşılırlığını artıracak, siyasi prosedürlerin etkinliğini geliştirecek ve politika

belirsizliğini azaltacak şekilde bilgi akışı sağlayan politika, kurum ve uygulamalardan oluşmaktadır (OECD, 2003: 13).

Şeffaflık, siyasi niyet, planlama ve uygulamalarda açıklık içerdiği için iyi yönetimin temel bir unsuru olarak kabul edilmektedir (Kondo, 2002: 9). Yasal veya kurumsal düzenlemeler, bilgisayar ve internet ağlarının yoğun kullanımı, kurumlar ve politikalar ile ilgili çeşitli kitapçıkların sunulması gibi hizmetler aracılığıyla bireyleri hakları konusunda bilgilendirmek, ilgili kaynaklara erişimlerini hızlandırmak, sorunlarının aktarılmasını, çözümü ve sonuçları hakkında farkındalıklarını sağlamak; şeffaflık açısından son derece önemlidir. Bu bağlamda şeffaflık, toplumun beklentilerini karşılamanın hızlı, etkili ve kolay olmasını sağlayan bir araç olmaktadır. Nitekim şeffaflık bir amaç değil, genel refahı iyileştirmek, verimli ve üretken bir devlet yönetimini teşvik etmek gibi hedeflere ulaşmak için bir araçtır (Castañeda-Rodríguez, 2022: 3; OECD, 2003: 13).

Şeffaflığın gereği olarak uygun bir yasal çerçeveye ihtiyaç vardır, ancak bu yeterli değildir. Bu yasal gerekliliklerin karşılandığından emin olmak için birçok faktör daha dahil edilmelidir. Bunlardan bazıları şu şekildedir(Abramo, 2002: 146-147):

- Sadece sorumlulukları değil, aynı zamanda uyumsuzlukların sonuçlarını da öngören, tüm kamu kurumlarını kapsayan uygun bir düzenlemeye sahip olması önemlidir.
- Kamu personeline yönelik şeffaflık kavramı ile ilgili eğitim verilmesi önemlidir.
- Organize taleplerin varlığı sağlanmalıdır.
- Konjonktüre uyum sağlayan sistemlerin tasarımı, bilgiye ve kendini yenilemeye dayalı insan ve malzeme kaynaklarının tahsisi ele alınmalıdır.

Devletin kullandığı yetkilerin kaynağı halktır. Buna bağlı olarak bu yetkilerin ne olduğuna, nasıl ve kimler tarafından kullanılacağına, amacına aykırı veya kötüye kullanılmasını önlemek için hangi araçların uygulanacağına, olumsuz sonuçlar doğması durumunda hangi kurumların hangi yaptırımlara başvuracağına ilişkin hukuki mekanizmaların içeriklerinin halk tarafından bilinmesi önem arz etmektedir. Yetkilerin amacına uygun, yani kamu yararı için kullanılmasını takip eden ve teminat altına alan hukuk kurumlarının varlığı hukukun üstünlüğünün ve demokrasinin temelini oluşturmaktadır.

Şeffaflığın fiziksel ihtiyaçların yanı sıra kültürel bir geçmişi de vardır. Bu özellik, kamu kurumlarından gönüllü kuruluşlara kadar geniş bir yelpazede şeffaflığın gözlemlenip sürdürülebileceğinin bir başka güvencesini oluşturmaktadır. Devletin vatandaşlarına duyarlı olması ve kamu politikalarının oluşturulmasında onların tercihlerini dikkate alması ve bu amaçla yukarıda belirtilen bazı araçları kullanarak şeffaflığın sağlanması uygun bir kültürel temel gerektirir. Faaliyetlerin şeffaflığı sadece kanun veya yönetmeliklerin bu yönde belirli kurallar içermesi nedeniyle değil, bunun gerekliliğinin farkında olan kişilerin varlığıyla da sağlanabilir. Dolayısıyla şeffaflık başka bir yönüyle de bir farkındalık meselesidir (Bauhr ve Carlitz, 2021: 506).

Siyasi ve idari şeffaflığın dört özelliğinden bahsedilebilir (Kuzey, 2003: 8):

- Bilgi şeffaflığı sağlanmalı; politik karar alma mekanizmasının aktörleri alınan kararlara ve bunlarla ilgili her türlü bilgiye erişebilmelidir.
- Katılımcı şeffaflık sağlanmalı; vatandaşlar, temsil yoluyla veya doğrudan katılım yoluyla siyasi kararlarda rol oynamalıdır.
- Sorumluluk konusunda şeffaflık sağlanmalıdır; bu şekilde, kamu görevlileri eylem ve kararlarından hem yargı sistemine hem de halka karşı sorumlu tutulmalıdır.
- Yargı sisteminin şeffaflığı ve bağımsızlığı tam anlamıyla sağlanmalıdır; mahkemeler tarafından alınacak kararların ve yargılama usullerinin doğruluğundan şüphe etme olasılığı ortadan kaldırılmalıdır.

2.1.1.2. Şeffaflık İlkesinin Benimsenmesi

Şeffaflığın ilke olarak benimsenmesi için şeffaflığın kurumsallaşması adına mutlaka bir zihniyet ve kurum kültür değişiminin de gerçekleşmesi gerekmektedir. Buna bağlı olarak kamunun bazı kriterleri sağlaması beklenir (Porumbescu vd., 2021: 1-2).

Bu kriterlerin en önemlisi geleneksel yapı ve anlayıştan uzaklaşmaktır. Bu anlamda güven duygusuna dayalı, iletişim kanallarının toplumla açık entegrasyonunu sağlayan ve her şeyin toplumla paylaşılmasını sağlayan bir yönetim anlayışını benimsemek önemlidir (Eken, 2005: 45).

Bürokratik hantallığın, prosedürlerin, formalitelerin basitleştirilmesi ve hızlandırılması vatandaşların bilgiye erişimini kolaylaştıracaktır. Böylelikle zaman ve maliyet kaybı ortadan kalkarken; hizmet talebi, danışma ve şikayet gibi

mekanizmalara rehberlik sağlanması, telefon, faks, mail, e-devlet uygulamaları gibi teknolojik ürünlerle iletişim imkânları artırılması, vatandaş-devlet ilişkisinde şeffaf bir yönetim için güven tazeleyecektir. Bu bağlamda iletişim yollarının iyileştirilmesi interaktif bir model oluşturacak, ilişkiler eşit bir düzeyde olacak ve toplumun talep ve beklentileri ön plana çıkacaktır (Porumbescu vd., 2021: 1).

Şeffaflığın başka bir gereği olan idarenin kullandığı dilin sadeleştirilmesi, teknik terim ve deyimlerden ziyade, her bireyin anlayabileceği ve açık bir şekilde kullanılması esasına dayanır. Bu gibi basitleştirme uygulamaları şeffaflığın kurumsallaşmasına önemli katkı sağlayacaktır. Bu bağlamda, kamu idaresi işlem ve eylemlerinin de denetlenebilirliği açısından yasal düzenlemeleri anlamak mümkün olacaktır (Şengül, 2008: 49-50).

Kamu yönetiminde ademi merkeziyetçiliğin sağlanması da şeffaflık açısından önemlidir. Ademi merkeziyetçilik, genel olarak, merkezi idare tarafından yürütülen planlama, yönetim, vergi tahsilatı ve karar alma gibi işlevlerin yerel birimlere ve sivil topluma devredilmesi olarak ifade edilir. Bu sayede merkezi yönetimin ekonomi ve kamu hizmetlerinde etkisinin azalacağı ve dışa kapalılık eğilimlerinin azalacağı düşünülmektedir. Aynı zamanda merkezi yönetimin, hantal bürokrasisinin ve evrak işlerinin yükünü de azaltacaktır. Toplumun ihtiyaçlarının belirlenmesi noktasında yerinden yönetimin daha doğru tespitler yapacağı düşünülmektedir (Eken, 2005: 49-50).

Bireylerin kendi özel kayıtlarına erişim sağlayabilmesi, bilgi paylaşımı açısından bir başka önemli uygulamadır. Elektronik kayıt sisteminden istihbarata, adli süreçlerden eğitime, sağlıktan finansa kadar pek çok hizmet alanında bireysel kayıtlar bulunmaktadır. E-devlet uygulamaları bunun güzel bir örneğidir. Şeffaflığı benimseyen ülkeler, bu alanlardaki bazı kayıtları bilgi edinme hakkı kapsamında değerlendirirken, bazıları güvenlik ve istihbarat gibi nedenlerle erişilemez durumda tutmaktadır (Abramo, 2002: 147-148).

İdari prosedürün düzenlenmesi, şeffaflığı kurumsallaştıran diğer bir faktördür. İdari prosedür, idarenin faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin kurallar bütünüdür. Önceden belirlenmiş ve iyi bilinen yöntemlere dayalı faaliyetler yürütmek, şeffaflığın geliştirilmesine katkıda bulunacaktır. Diğer bir deyişle, idarenin işleyişi sırasında izleyeceği prosedürler, idari süreci görünür kılmaya yönelik genel bir idare kanununda önceden belirlenebilir (Şengül, 2008: 32).

2.1.1.3. Şeffaflığın Getirileri

Kamu yönetiminde şeffaflık ilkesinin işlerlik kazanması ile birlikte gizli ve dışa kapalı sistemin son bulması beklenmektedir. Bu ilkenin benimsenmesi, güven sorunu yaşayan toplum ile kamu yönetimi arasındaki ilişkileri geliştireceği ve demokrasiyi işler hale getireceği açıktır. Toplum-yönetim ilişkilerinin iyileşmesi ve oluşan güven ortamı; karşılıklı iletişimin güçlenmesi sayesinde kamu görevlileri daha rasyonel hale getirecek, verimliliği artıracak, yolsuzluk ve kötü yönetim davranışlarını azaltacak, idari yönetimi sosyal çevreye yakınlaştıracaktır (Eken, 2005: 41-42).

Şeffaflık ilkesiyle beraber kamu denetimini işlevsel hale getirmek, kamu gücünün kötüye kullanılmasını ve keyfi davranışları önlemek için bir ortam yaratacak ve aynı zamanda yönetim faaliyetlerinin yasalara uygunluğunu ve yerindeliğini kontrol etmenin zemini oluşacaktır (Lnenicka ve Nikiforova, 2021: 5-6).

Şeffaf yönetim yaklaşımının yukarıda sayılan getirilerinin yanı sıra kamu yönetiminde demokratik bir kültürün yerleşmesini sağlaması, kamu yönetiminin meşruiyetini güçlendirmesi, hizmet sunucular ile hizmet sağlayıcılar arasındaki güç ilişkisini dengelemesi ve hizmet ve kamu yönetiminde etkinlik ilkesinin değer kazanması gibi etkileri de bulunmaktadır (Şengül, 2008: 25).

Bir yönetimde açık ve şeffaf uygulamalar arttıkça toplumda devlete duyulan güven duygusu gelişir. Ayrıca hesap verebilirlik ilkesi ile birlikte ele alındığında; ancak şeffaf bir devlet hesap verebilirlik kriterini sağlayabilir. Dolayısıyla şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramları neden sonuç ilişkisi bağlamında birbirinden bağımsız değerlendirilemeyecek kavramlar olup, birbirini besleyen ve destekleyen değişkenlerdir (Demirol, 2014: 72). Dolayısıyla bu iki kavramın birbirini tamamlayan unsurlar olduğunu görülmektedir. Bu nedenle şeffaflık ile birlikte hesap verebilirlik ilkesinin de ele alınması kaçınılmazdır.

2.1.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Hesap Verebilirlik

Kamu yönetiminde "hesap verebilirlik (accountability)" kavramı devlet yönetimi açısından önemli tartışma konularından biri olarak ortaya çıkmış olup, YKY yaklaşımı, yeniden yapılanma, reform ve yönetişim yaklaşımları kapsamında ele alınan önemli ilkelerden biridir. YKY anlayışında hesap verebilirlik kavramının geleneksel anlamının genişlediği ve daha farklı anlamlara sahip olduğu görülmektedir.

2.1.2.1. Hesap Verebilirlik Kavramı

Hesap verebilirlik kavramının etimolojik gelişiminin içerik açısından tarihsel süreçte değişikliğe uğramış olduğu görülmektedir. 1260 yılından önce "accountability" kavramının kökenini oluşturan ve açıklama veya hesap verebilirlik anlamına gelen "account" kelimesinin kullanılmadığı, "accountability" kelimesine ise ilk olarak 1794 yılında basılmış Samuel Williams'a ait "Natural and Civil History of Vermont" isimli eserde atıfta bulunulduğunu belirtilmektedir. 14. Yüzyılın başlarına gelindiğinde ise hesap verebilirlik kavramı, "acomple" ve "aconte" gibi terimlerle ifade edilmiştir. Günümüzde ise bu temellere dayanarak uğradığı değişimlerle birlikte, yerine getirilen faaliyetlerden dolayı açıklama yapma, sorumluluğu üstlenme olarak tanımlanan "accountability" olarak literatürde yerini almıştır (M. J. Dubnick, 2002: 3).

Türk Dil Kurumu'nun Türkçe sözlüğüne bakıldığında "hesap verebilirlik" kavramına yer verilmediği görülmektedir. Sözlükte, "accountability" kavramının karşılığı olarak "sorumluluk" kavramına rastlanılmaktadır. Sorumluluk terimi, sözlükte "kişinin kendi eylemlerinin sonuçlarını üstlenmesi, mesuliyet" olarak tanımlanır. Literatürde "sorumluluk" ve "hesap verebilirlik" terimlerinin içerikleri birbirine yakın görünse de aynı değildir.

Hesap verebilirlikle ifade edilen kavramın gelişimi Mezopotamya ve Antik Yunan'a kadar uzanmaktadır. Arkeolojik verilere göre, Mezopotamya'da milattan önce 3000 yıllarında hüküm süren kralların, kâtiplerine kraliyet ambarlarını sayma ve oradaki memurları kontrol etme yetkisi verdikleri bilinmektedir. Bu veriler, devlet tarafından yürütülen faaliyetlerin denetiminin temelleri ile ilgili bilgi sağlamaktadır (Sanal, 2002: 1).

Antik Yunan'da demokrasi kavramının gelişmesi ve şehir devletlerinin kurulmasından itibaren kamu kesimindeki yetkililer vatandaşlara hesap vermek durumundaydı. Atina demokrasisinde, tüm kamu görevlileri konsey veya kamuya açık jürili mahkemeler önünde hesap vermekle hükümlü kılınmışlardır (Schmidt, 2001: 31).

Modern anlamda hesap verebilirlik kavramının temelleri I. William döneminin İngiltere'sinde atılmıştır. 1085'te Kral William, yönetimi altındaki toprak sahiplerinin mülklerinin kayıt altına alınmasını istemiştir. Bu malların dökümü "Domesday Books" adlı kitapta yer almıştır. Bu kitap sayesinde kral, ülkesinde yer alan mülkleri tespit etmiş ve toprak sahiplerinden krala sadakat yemini etmelerini istemiştir. Bu durum,

toprak sahiplerinin kral tarafından tanındığı ve onaylandığı, aynı zamanda da toprak sahiplerinin faaliyetlerinden dolayı krala karşı ahlaki olarak sorumlu olduğu anlamına geliyordu (M. J. Dubnick, 2002: 7).

Hesap verebilirliğin ne anlama geldiği sorusuna yanıt vermek hem çok basit hem de çok zor olabilmektedir. Bunun nedeni, literatürde hesap verebilirliğin kavramsal tanımına ilişkin bir fikir birliği olmasına rağmen, içeriğinin belirlenmesine yönelik çok farklı bakış açılarının olmasıdır. Hesap verebilirlik kavramının içeriğine ilişkin çeşitliliğin var olmasının temel sebebi, kavramın içeriğinin giderek genişlemesinden kaynaklanmaktadır. Kavramın bugünkü içeriği ile 30 yıl önceki içeriğinin anlam açısından aralarında büyük farklılıkların olması ve geçmişte kavramın içeriğinin daha sınırlı bir şekilde kullanılması bu durumun göstergesidir (Tran vd., 2021: 1-2).

Kamu yönetimi açısından anlamına bakıldığında, hesap verebilirlik kavramının 1980'li yıllardan önce ve sonra olarak (YKY anlayışıyla beraber) anlamının değiştiği görülmektedir. 1980'li yıllardan önce, hesap verebilirlik kavramı çoğunlukla finans ve muhasebe alanlarıyla ilgili kullanılan bir kavramdır (Mulgan, 2003: 6). Kavramın bu dönemlerde kişi veya kişilerin herhangi bir şeyi muhasebeleştirilmesi veya sayımını yapması anlamında kullanıldığı belirtilmektedir. Bu bakımdan hesap verebilirlik bahsedilen dönemde, örneğin ne kadar gelir elde edildi ne kadar harcama yapıldı, devlet okullarında kaç öğrenci eğitim aldı vb. konularda finansal yönetim ve muhasebe ile ilgili nicel bir kavram olarak kullanılmıştır (Ackerman, 2005: 3).

1980'li yıllardan itibaren, hesap verebilirlik kavramı, muhasebe ve sayım anlamından çok daha geniş bir anlamda, iyi yönetişimin temellerinden biri olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda hesap verebilirlik, iyi yönetişimin sağlanmasında bir sembol olarak görülmektedir (Bovens, 2005: 183).

Literatürde hesap verebilirliğin birçok tanımı olmasına rağmen, bunlardan çoğu, kavramı benzer şekilde tanımlamaktadır. Bu tanımlara göre hesap verebilirlik, en genel anlamıyla, birinin başkaları adına yürüttüğü faaliyetler dolayısıyla diğer yetkililere açıklama yapması veya yanıt vermesidir (Balcı, 2008: 157; Dwivedi ve Jabbra, 1989: 1; Hughes, 2003: 237; Mulgan, 2000: 555; Ruffner ve Sevilla, 2005: 2; C. Scott, 2000: 40).

Normatif bir bakış açısıyla ele alındığında, yetki ve kaynak verilen kişilerin bu yetki ve kaynakları ne kadar iyi kullandıklarını gösterme ve raporlama sorumluluğu hesap verebilirliğin temelini oluşturmaktadır. Bu bağlamda hesap verebilirlik;

ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi, bu hedeflere ulaşmak için ihtiyaç duyulan kaynakların belirlenmesi, planlama, performans ve gelişimin izlenmesi, sonuçların raporlanması ve değerlendirmeye tabi tutularak geri bildirim mekanizmalarının tümünün sağlanmasıyla oluşur (Kesim, 2005: 269-270).

Ancak, hesap verebilirlik kavramını sadece, alınan bir karar veya yerine getirilen bir faaliyet ile ilgili açıklama yapmak, bu konular hakkında başkalarını bilgilendirmek veya bir rapor hazırlamak gibi geniş bir anlamda kullandığımızda, kavram sadece "hikaye anlatımı" olarak değerlendirilebilir (Tran vd., 2021: 2). Bu nedenle kavramın tanımını yaparken sınırlarının daha net bir şekilde çizilmesi gerekmektedir.

Hesap verebilirlik kavramını tanımlarken sınırlarının daha net bir şekilde çizildiği yaklaşım ise, hesap verebilirliği sosyal bir ilişki veya mekanizma olarak ele almaktadır. Bu bakımdan kavram, tek taraflı bilgi verme veya açıklama yapma anlamının ötesinde, faaliyetleri planlayan ve gerçekleştiren ve açıklama yapan ile hesap soran arasındaki karşılıklı ilişki ve etkileşime dayanmaktadır. Burada normatif yaklaşımın aksine, odak noktası sadece kamusal aktörlerin yerine getirmesi gereken davranışlar değil, kamu faaliyetlerinden sonra (hesap soranlar tarafından) sorgulanmasını kapsamaktadır (Mulgan, 2003: 10; Parker ve Gould, 1999: 117-118; Philp, 2009: 32).

Bu bakış açısıyla herhangi bir gerçek veya tüzel kişinin hesap verebilirlik için faaliyetlerine ilişkin açıklama yapması veya bilgi vermesi yeterli değildir. Hesap verebilirliği sağlamak için, "hesap verme" sorumluluğunun yanı sıra "hesap sorabilme" fırsatları da olmalıdır. Çünkü hesap verebilirlik belli imkanların aktörlere sunulmasına bağlıdır. Gerçekte, hiçbir birey veya aktör, gerçekleştirdiği tüm faaliyetler için bir açıklama yapmamaktadır. Ancak gerçekleştirdiği tüm faaliyetler için sorgulanma ihtimali vardır. Dolayısıyla seçilmiş siyasetçilerin ve kamu görevlilerinin tüm faaliyetlerinden sorumlu olmaları gerektiğini söylediğimizde, kendilerine gelebilecek her türlü sorgulamayı kabul etmeleri ve hiçbir faaliyetlerinin halkın gözetimi dışında olmaması gerektiği anlamına gelir (Tran vd., 2021: 680-681).

Hesap vermesi gereken ve hesap soran arasındaki bu mekanizmada hesap veren (aktör), kamu çalışanı gibi gerçek bir kişi veya bir kamu kurumu gibi tüzel kişi olabilir. Hesap verilen (forum) ise bir yüksek makam, bakan gibi kişi olabileceği gibi meclis, yargı organları ve bağımsız denetleme kurumları gibi tüzel bir kişi olabilmektedir (Bovens, 2010: 946).

Bu tanımlardan yola çıkarak hesap verebilirlik kavramının üç temel özelliğinden bahsetmek mümkündür. İlk olarak, hesap verebilirlik dışsal bir mekanizmadır. Hesap verebilirlik ilişkisinde bir kişi bir başka kişiye veya yetkiliye bir açıklama yapmaktadır. Bir diğer özellik ise, hesap verebilirlik sosyal etkileşimi ve karşılıklılığı içerir. Hesap verebilirlik, açıklama yapmayı, şeffaflığı, yapılan hatalara çözümler bulmayı, diğer yandan sorumluluk almayı ve sonuç olarak uygulanacak yaptırımları kabul etmeyi gerektirir. Üçüncü özellik olarak, kavram hesap soranın haklarını da kapsamaktadır. Açıklamayı yapacak kişi, hesap verme ilişkisinde olduğu kişinin haklarını da kabul etmiş olur. Bu haklar, üst makama (açıklama yapılacak otorite) gerekli cevapların verilmesini ve bunun sonucunda ortaya çıkabilecek yaptırımların kabul edilmesini gerektirir. Çünkü hesap verebilirlik mekanizmasında aktörler arasında eşitlik bulunmamaktadır. Bu mekanizmada sadece hesap soranların hesap vermekle yükümlü kişiler üzerinde belirli hakları vardır (S. Liu ve van der Sijde, 2021: 1-2).

2.1.2.2. Hesap Verebilirlik Kavramının Amacı

Çalışmanın bu bölümünde devlet yapısının herhangi bir kademesinde yer alan kişi ya da kurumun sahip olduğu yetki ve kaynağı kullanarak aldığı kararlar ve yürüttüğü uygulamalar ile ilgili gerekli mercilere hesap vermesi gerekliliğinin önemi vurgulanacaktır.

Hesap verebilirlik mekanizmasının gerekliliğini öne süren temel yaklaşım, İngilizce literatürde principal-agent olarak yer alan asıl-vekil ilişkisi yaklaşımıdır. Asıl-vekil yaklaşımında, asıl (principal) sahip olduğu yetki ve iznini belirli bir bağlayıcı sözleşmeye dayalı olarak vekile (agent) devreder. Asıllar adına karar alan ve faaliyet yürüten vekiller, aldıkları bu karar ve faaliyetlerinden dolayı asıllarına karşı sorumludur (Eriksen ve Katsaitis, 2020: 2-3).

Asıl-vekil ilişkisi hayatın her alanında ortaya çıkabilmektedir. Örneğin CEO'lar yönetim kurulu adına, yönetim kurulları hissedarlar adına, hükümetler toplumu oluşturan bireyler adına karar almakta ve faaliyet yürütmektedir. Vekiller, aralarındaki sözleşmeye bağlı olarak temsil ettikleri asılların çıkarları doğrultusunda hareket etmeleri gerekmektedir (Eriksen ve Katsaitis, 2020: 4). Fakat, asıl-vekil ilişkisinde, vekiller her zaman asılların menfaatlerini gözetmez ve genellikle kendi menfaatlerini maksimize etmeye yönelik hareket eder (Mo, 2001: 35). Çünkü insan

doğası gereği sahip olduğu gücü kendi çıkarını maksimize etme amacıyla kullanma eğilimindedir. Başkaları adına karar alan ve faaliyet yürütenlerin, sahip oldukları yetkilerini kendi çıkarları lehine kullanmalarının önüne geçebilmek için hesap verebilirlik mekanizmasının oluşması gerekir (Mulgan, 2003: 8-9).

Buna bağlı olarak hesap verebilirlik mekanizmasının oluşabilmesi için iki koşulun var olması gerektiğini söylemek mümkündür. İlk olarak, X (vekil), Y (asıl) adına kararlar almalı ve onun adına faaliyetler gerçekleştirmelidir. İkinci olarak, Y (asıl), X'in gerçekleştirdiği faaliyetlere resmi veya resmi olmayan yaptırımlar uygulama yetkisine sahip olmalıdır (Fearon, 1999: 55).

Asıl-vekil yaklaşımına ek olarak, yine bir kişinin aldığı kararlar ve uyguladığı faaliyetler başka kişiyi etkiliyorsa, o uygulamalar ve kararları gerçekleştirenin de hesap vermesi gerekmektedir. Örneğin bir fabrikanın çevreye yarattığı negatif dışsallık neticesinde o bölgede yaşayan kişilere hesap vermesi gerekir. Dolayısıyla karar ya da faaliyeti başkası adına gerçekleştirmenin yanı sıra başkalarına yarattığı negatif dışsallıklar da hesap verebilirlik ilişkisinin ortaya çıkmasında temel faktörlerden biridir (Mulgan, 2003: 13).

Kamu yönetiminde hesap verebilirlik kavramı birçok farklı nedenden önem arz etmektedir. Literatürde içerikleri aynı olmakla beraber hesap verebilirliğin önemine ilişkin farklı sınıflandırmalar mevcuttur (Bovens vd., 2008: 230; M. J. Dubnick, 2003: 406). Bu sınıflandırmalar kapsamında hesap verebilirliğin kamu kesimi açısından önemini üç farklı grupta ele almak mümkündür.

Kamu yönetiminde hesap verebilirlik mekanizmasını önemli kılan ilk faktör, demokratik yönetim yaklaşımının bir gereği olmasıdır. Demokrasi kavramı için yapılan en yaygın tanım, sözlük anlamıyla halk tarafından yönetimdir. Bununla beraber demokrasi yalnızca bir yönetim biçimi olarak görülmemelidir. Demokrasi yönetim tarzının yanında siyasi gücün kaynağını da gösterir. Devlet-toplum ilişkilerini belirleme ve siyasal gücün meşruiyetini sağlama konusunda da demokrasinin iddiaları vardır. Demokratik sistemlerde siyasi iktidarın meşruiyeti halkın iradesine ve bu iradenin yönetime yansımasına dayanır. Başka bir deyişle, demokratik katılım mekanizmaları siyasi otoriteyi meşrulaştırır. Demokratik meşruiyet ortaya çıktığında kamu yönetimi kararları ve faaliyetleri, belirli bir grubun iradesinin tekelinde değil, çoğunluğun iradesinin bir yansıması olmaktadır (Bayram, 2003: 89).

Kamu yönetiminde hesap verebilirlik ilkesini önemli kılan bir diğer faktör ise, kamu gücünün kötüye kullanılmasını önlenmesidir. Buna bağlı olarak hesap

verebilirlik ilkesinin işlerlik kazanması, kamu yönetiminde dürüstlüğün sağlanmasında ve vekil statüsünün kendi çıkarları doğrultusunda karar alma ve uygulamasının önüne geçilmesinde olanak sağlar (Lozano vd., 2021: 3-4).

Kamu görevlileri, sahip oldukları yetki ve kaynaklardan dolayı çok geniş yetkilere sahiptir. Asıl-vekil ilişkisinde de değinildiği gibi, kamu görevlileri sahip oldukları bu yetki ve kaynakları başkaları adına kullanmaktadır. Fakat bu durum onları büyük bir otorite sahibi yapmaktadır. Örneğin, çok büyük çapta ihaleler yapma imkanı bulunan kamu görevlileri bu faaliyetinde istedikleri kişilere rant sağlama fırsatına sahiptir (Eriksen ve Katsaitis, 2020: 4).

İyi yönetişimin oluşmasının önünde yolsuzluk, kayırmacılık ve yağmacılık olarak temelde üç engel bulunmaktadır. Bu unsurların ortaya çıkmasının sebebi, kamu yetki ve kaynaklarının kamu yararı yerine, özel çıkar elde etmek için kullanılmasıdır. Yolsuzluk, bürokratların yetkilerini doğrudan kendi kişisel çıkarları doğrultusunda kullanmalarıyla zenginleşmesine yol açarken, kayırmacılık, kamu yetki ve kaynaklarının yalnızca belirli kesimler için kullanılması sonucu ortaya çıkmaktadır. Yağma ise, sadece bazı aktörlerin kamu kaynaklarından rant elde etmesiyle oluşmaktadır (Ackerman, 2005: 3). Kamu görevlilerinin sahip oldukları yetkilerini kötüye kullanılmasını önlemek için, aldıkları kararlardan ve uyguladıkları faaliyetlerden sorumlu olmalarını sağlayacak hesap verme mekanizmaların kurulması gerekmektedir (Behn, 2003: 7).

Kamu yönetiminde temel alınan önemli ilkelerden biri de adalet ilkesidir. Devlet kurumları, kamu hizmetlerini yerine getirirken herkese eşit davranmakla yükümlüdür. Hesap verebilirlik, kamu hizmetlerinin veya kamu kaynaklarının kullanılması sırasında ortaya çıkabilecek adaletsizliklerin önüne geçilmesi açısından da önemlidir (Behn, 2003: 7).

Son olarak, hesap verebilirlik mekanizmasını önemli olmasındaki bir diğer neden ise, kamu kaynaklarının kullanımı ve hizmetlerin sağlanmasının etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde uygulanabilmesidir. Kamu hizmetlerinden faydalananların geri bildirimleri, devlet kurumlarının kendileri hakkında bilgi sahibi olmalarına ve eksikliklerini görerek hatalarını gidermelerine olanak sağlamaktadır. Dolayısıyla hesap verebilirlik ilkesi, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ve kaynak kullanımında etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik kriterlerinin artırılması açısından da önemlidir (Bovens vd., 2008: 232).

2.1.2.3. Hesap Verebilirlik Türleri

Hesap verebilirlik mekanizması temel olarak üç temel aşamada uygulanmaktadır (Bovens, 2003: 184-185; Bovens ve Schillemans, 2008: 5; Mulgan, 2003: 30). Bunlardan ilki bilgi transferi aşamasıdır. Bilgi transferi aşamasında hesap veren konumda olanlar, karar alma ve uygulanan faaliyetler ile ilgili gerekli mercilere bilgi vermekle yükümlüdür. Hesap veren aktörlerin bilgilendirilme yapması gereken faaliyetler tek bir alandan ibaret olmamakta; mali, idari, hukuki, etik vb. birçok farklı alanı kapsamaktadır. Bu yükümlülük, üst makamlara bilgi sağlamak veya bir denetçiye hesap vermek gibi hiyerarşik bir ilişkide resmi bir şekilde olabileceği gibi, kamuoyunun bilgilendirilmesi açısından yapmak gibi gayri resmi yöntemlerle de olabilmektedir.

Hesap verebilirlik ilişkisinin sağlanmasında bir başka aşama da müzakere aşamasıdır. Bu aşamada hesap soran, hesap vermekle yükümlü olanların gerçekleştirdiği faaliyetler ve aldıkları kararların yeterliliği hakkında sorular sorabilir, ek bilgi talep edebilir ve elde edilen bilgiler dahilinde yargı yoluna başvurabilmektedir. Ayrıca hesap veren aktörler faaliyet ve kararlarını haklı çıkarmak adına somut veriler ile gerekçelendirebilirler. Dolayısıyla hesap verebilirlik ilişkisi taraflar arasında oluşacak müzakereye dayanmaktadır.

Hesap verebilirlik mekanizmasında son aşama ise, sonuç veya yaptırım sürecidir. Sürecin bu kısmına kadar olan tüm aşamaların neticesinde ortaya kesin bir yargı çıkar. Bu durumda aktörlerin yanlış karar ve faaliyetleri için yaptırımlar uygulanır. Bu yaptırımlar idari ceza yaptırımları gibi resmi bir veya kamusal itibarın zayıflaması gibi gayri resmi şekilde ortaya çıkabilmektedir (de Boer, 2021: 4).

Hesap verebilirlik mekanizmasının tüm bu aşamalarının sorunsuz biçimde uygulanabilmesi için bazı şartların mevcut olması gerekmektedir. İlk olarak hesap verebilirlik ilişkisinin taraflarının rolleri ve sorumlulukları ve cezai yaptırımları hukuki olarak temellendirerek tanımlanmış olmalıdır. Başka bir koşul ise farklı alanlarda ve içeriklerde standartların sağlanmasıdır. Kamu kurumları ve görevlilerinden beklenilenlerin yerine getirilip getirilmediğini değerlendirebilmek için, bu değerlendirmenin konusunu oluşturacak standartların önceden belirlenmesi gerekmektedir. Hesap verebilirlik mekanizmasının etkili biçimde uygulanabilmesi için gerekli olan bir diğer koşul, hesap veren aktörlerin açıklama veya gerekçelendirme yapmakla yükümlü olmasıdır. Hesap verebilirlik istisnai bir durum değildir. Aktörler,

önceden belirlenmiş standartlara ne derece uygun karar aldıklarını ve faaliyet yürüttüklerini istisnasız açıklamalıdır (Lozano vd., 2021: 18-19).

2.1.2.3.1. Hesap Verenler Bakımından Hesap Verebilirlik

Hesap verebilirlik ilişkisindeki en önemli konulardan biri, kimin hesap vermekle yükümlü olacağıdır. Kamu yönetiminde istenmeyen bir durumla karşılaşıldığında bu durumdan kim hesap vermekle yükümlü aktörü açık ve net bir şekilde belirlemek bazen zor olabilmektedir. Çünkü kamu yönetiminde herhangi bir konuda karar vermede, politika belirleme veya faaliyet yürütmede birden fazla kamu görevlisinin etkisi olabilmektedir. Aslında kamu yönetiminde birçok karar, komisyon, komite veya kurullar tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girmektedir. Dolayısıyla alınan kararların veya yürütülen faaliyetlerin sonuçları olumsuz olduğunda hesap verebilirlik ilişkisinde hesap veren aktörleri belirlemek çok zor olabilmektedir (Biricikoğlu, 2011: 36).

Hesap verebilirlik ilişkisinin karmaşıklığından dolayı, hesap verilecek otorite birden fazla olabileceği gibi, hesap vermekle yükümlü birden fazla yükümlü aktör de bulunabilmektedir. Hesap verenler bakımından hesap verebilirlik mekanizması, kurumsal hesap verebilirlik, hiyerarşik hesap verebilirlik, kolektif hesap verebilirlik ve bireysel hesap verebilirlik olarak dört şekilde ele alınabilir (Bovens, 2007: 457-459).

2.1.2.3.1.1. Kurumsal Hesap Verebilirlik

Kurumsal hesap verebilirlik türüne göre, kurumlar bölünmez bir bütün olarak kabul edilir ve ilgili kurum bir birim olarak hesap vermektedir. Bazı durumlarda, hesap veren aktörleri bireysel olarak belirlemek ve karar ve faaliyet sonuçlarına yapılan etki araştırmalarını yürütmek zor olduğundan, kurum tüzel kişilik olarak hesap vermektedir. Adli veya idari hesap verebilirlik, genellikle kurumsal hesap verebilirlik mekanizmasıyla ilgili olmaktadır.

2.1.2.3.1.2. Hiyerarşik (Üst Yöneticiler Tarafından) Hesap Verebilirlik

Hiyerarşik hesap verebilirlik sisteminde kurumsal yapı bir piramit olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda hesap verebilirlik mekanizması piramidin en tepesinden başlar. Piramidin en tepe noktasındaki aktör, kurum dışındaki yetkililere hesap verir ve ortaya çıkan sonuçları üstlenir. Daha alt düzeyde olanlar, kurum içi hesap verebilirlik mekanizması çerçevesinde hiyerarşik olarak kendi yöneticilerine karşı hesap vermekle yükümlüdür. Hiyerarşik hesap verebilirlik sisteminde, her alt kademedeki kişi, kendi yetkisi dahilindeki faaliyetler için üst mevki ve makamlara hesap vermekle yükümlüdür. Hiyerarşik hesap verebilirlik, kamu kurumlarının idari ve siyasi hesap verebilirlik mekanizması işlerliği için sıklıkla başvurulan bir yöntemdir. Kamu yönetiminde bakanlık kurumunun başında yer alan bakan, kurumda yürütülen faaliyetler ve alınan kararlardan hem siyasi organlara hem de kamuoyuna karşı hesap vermek durumundadır.

2.1.2.3.1.3. Kolektif Hesap Verebilirlik

Bu hesap verebilirlik sistemine göre kurumsal olarak alınan kararlar ve yürütülen faaliyetler, kamu görevlilerinin her birinin gerçekleştirdiği bireysel karar ve faaliyetlerinin sonuçlarının toplamıdır. Bu bakış açısına göre bir kurumun her üyesi, o kuruma dahil olduğu için kurumun tüm faaliyetlerinden kişisel olarak sorumludur. Ancak bir hesap verebilirlik türü olan kolektif hesap verebilirlik, uygulamada pek çok problemin ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Çünkü kurumun herhangi bir kararında ya da faaliyetinde hata yapması durumunda tüm üyelerin sorumlu olması, suç veya kusurun başkasına atfedilmesine yol açabilmekte ve bu da bazı etik sorunlar ortaya çıkarmaktadır.

2.1.2.3.1.4. Bireysel Hesap Verebilirlik

Bireysel hesap verebilirlik mekanizmasına göre, kurum içindeki her kişi yalnızca kendi aldığı kararlar ve gerçekleştirdiği faaliyetlerden dolayı hesap vermekle yükümlüdür. Kolektif veya hiyerarşik hesap verebilirlik her zaman etik çerçevesinde aktör, kusur, suç ve ceza faktörleri arasında orantılı bir ilişki ortaya koyamamaktadır. Ancak bireysel hesap verebilirlikte, kurum içindeki her bireyin yetkisi dahilindeki kendi karar ve yürüttüğü faaliyetlerinden hesap vermekle yükümlü olacağı için daha

etik bir hesap verebilirlik sistemi olduğu söylenebilir. Buna bağlı olarak, bireysel hesap verebilirlik mekanizmasının işlerlik kazanabilmesi için, kamu görevlilerinin görev, yetki ve sorumluluklarının hukuki mevzuatlarda açıkça belirlenmesi gerekmektedir.

2.1.2.3.2. Hesap Verilenler Bakımından Hesap Verebilirlik

Günümüz modern demokratik devlet anlayışında, yürütme organını oluşturan politik aktörler ve kamu bürokrasisi hesap verme bakımından birden çok otoriteye karşı sorumludur. Hesap verilmesi gereken otoriteler açısından hesap verebilirlik mekanizması, siyasi hesap verebilirlik, hukuki hesap verebilirlik, idari hesap verebilirlik, profesyonel hesap verebilirlik ve topluma karşı hesap verebilirlik olarak beş şekilde ele alınabilir (Bovens, 2007: 456).

2.1.2.3.2.1. Siyasi Hesap Verebilirlik

Siyasi hesap verebilirlik, demokratik rejimlerde son derece önemli bir hesap verebilirlik türüdür. Bu hesap verebilirlik türü, çalışmada daha önce değinilen asil-vekil arasındaki hesap verebilirlik mekanizmasının doğrudan uygulanmasıdır. Parlamenter demokrasilerde seçmenleri temsil eden parlamento, sahip oldukları egemenlik yetkisi ve iznini yürütme organına devretmektedir. Yürütme organı ise bu yetki ve izin kapsamında en alt birimlerine kadar karar alıp uygulamaktadır. Siyasi hesap verebilirlik mekanizması, bu yetki ve izin aktarımının tam tersi yönünde işlemektedir. Birleşik Krallık, Hollanda ve Almanya gibi ülkelerin yürütme organı olarak kabul edilen bakanlık sisteminde; kamu görevlileri ve kurumları bağlı oldukları bakanlıklara, bakanlıklar ise parlamentoya karşı hesap vermekle yükümlüdür. Halkı temsil eden parlamento ise seçim zamanında seçmenlere hesap vermektedir. Bu şekilde bakıldığında, siyasi hesap verebilirlik zincirdeki halkaların her biri sırayla asil ve vekil ilişkisini oluşturmaktadır. Bu mekanizmada en alt düzeydeki kamu görevlileri (aktör) ve seçmenler (forum) tek rol üstlenmekte ve zincirin iki ucunu oluşturmaktadır. ABD, Fransa ve Belçika gibi siyasi atamalarla karakterize edilen ülkelerde, siyasi partiler ve parti baronları da genellikle, siyasi hesap verme mekanizmasında gayri resmi olarak hesap verilen forumlar olarak işlev görmektedir. Pek çok ülkede medya

unsurları da siyasi hesap verme mekanizmasında gayri resmi olarak hesap verilen forumlar olarak rol oynamaktadır (Bovens, 2007: 455).

2.1.2.3.2.2. Hukuki Hesap Verebilirlik

Hukuki hesap verebilirlik kamusal kararların alınmasında ve uygulanmasında içerik ve şekilsel olarak hukuka uygunluk denetimini ve yargı organlarınca yapılan denetimi kapsamaktadır. Hukukun üstünlüğünün en önemli şartlarından biri, idare tarafından alınan karar ve uygulamaların yargı organları tarafından denetlenebilmesidir. Hukuki hesap verebilirliğin temel işlevlerinden biri, toplumu oluşturan bireyleri devlete karşı koruyarak ve bireyin hak ve özgürlüklerini güvence altına almasıdır. Buna bağlı olarak iyi işleyen bir yargı sistemi etkili bir hesap verebilirlik mekanizmasının en önemli şartlarından birini oluşturmaktadır (Dwivedi ve Jabbra, 1989: 6).

2.1.2.3.2.3. İdari Hesap Verebilirlik

Bu hesap verebilirlik türünde göre bir kamu görevlisinin, kurumun ya da kamuya bağlı herhangi bir birimin, diğer kamu kurumları, organı veya denetleyici rolü üstlenmiş birimler tarafından denetlenmesi söz konusudur. Burada hesap verilecek birim her zaman kurum bünyesinde olmayabilir. Hatta kamudan bağımsız olan bir birim de hesap verilen birim olarak var olabilmektedir. Buna kapsamda kamu kurumları haricindeki bağımsız denetim kuruluşlarının yanı sıra kurum içinde müfettişler, denetçiler, kontrolör, üst yönetici vb. idari birimler hesap verebilirlik mekanizmasındaki hesap verilen forum olarak rol üstlenebilmektedir. Yönetici birimler arasındaki hesap verebilirlik ilişkisi açısından ele alındığında, merkezi yönetim kurumlarının ademi merkeziyetçi hiyerarşik yapıyla ast üst emir zinciri de idari hesap verebilirlik kapsamında değerlendirilebilmektedir (de Boer, 2021: 4-5).

2.1.2.3.2.4. Profesyonel Hesap Verebilirlik

Kamu yönetiminde karar alma ve yürütmede niteliğin artması, teknik açıdan uzman kişi ve kurumların hesap verebilirliğinin sağlanması kapsamında bazı sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Asıl-vekil teorisine göre değerlendirildiğinde, asıl yetki sahipleri, temsilci konumunda olan uzmanlaşmış kamu

birimleri tarafından gerçekleştirilen hizmetlerin kalitesi ve gerekliliği konusunda yeterli bilgiye sahip olmadıklarından dolayı hesap verebilirlik mekanizmasında birtakım zorluklar ortaya çıkmaktadır. Bu durumda teknik bilgi gerektiren bir hizmet gerçekleştirildiğinde asıllar bu hizmeti gerçekleştiren vekilleri değerlendirecek bilgiye sahip olmamaktadır. Bu bağlamda belli alanlarda uzmanlaşmış kamu görevlileri ve kurumlarının hesap verebilirliğinin sağlanması konusunda profesyonel hesap verebilirlik türüne başvurulabilmektedir (de Boer, 2021: 16).

Kamu yönetiminde profesyonel hesap verebilirlik iki farklı açıdan ele alınabilir. Profesyonel hesap verebilirlik ilk olarak teknik veya mesleki açıda ele alınabilir. Buna bağlı olarak denetim, belli bir alanda teknik bilgiye sahip profesyonel kuruluşlar tarafından yerine getirilmektedir. Profesyonel hesap verebilirliği ele alabileceğimiz diğer bir boyut ise idari boyuttur. Alanlarında teknik açıdan uzman olan kamu görevlileri, kamu yönetiminin genel ilke ve prensipleri kapsamında karar almak ve uygulamakla yükümlüdür. Bu bağlamda, kamu sektöründe görev yapan teknik anlamda uzman bu birimlerin, şekli ve resmi olarak kamu yönetimi bünyesindeki diğer idari mekanizmalar tarafından denetlenmesi gerekmektedir (Cendon, 2000: 39-42).

2.1.2.3.2.5. Topluma Karşı Hesap Verebilirlik

Doğrudan vatandaş ya da topluma karşı olan bu hesap verebilirlik türü, kamu yönetimi ile toplum arasındaki demokrasiyi güçlendiren bir ilişkiye dayanmaktadır. Topluma karşı hesap verebilirlik, kamu yönetiminde alınan karar ve yürütülen faaliyetlerin ekonomik ve sosyal hayattaki etkilerine dönük bir hesap verebilirlik ilişkisidir. Kamu idaresinin aldığı kararlar ve yürüttüğü faaliyetlerden vatandaşlar veya herhangi bir sosyal grup (çıkar grupları, sivil toplum örgütleri, vakıf ve dernekler vb.) doğrudan etkilenmektedir. Hükümet haricindeki kuruluşlar, vatandaşlar ve sosyal gruplar hem kamu politikalarının belirlenmesinde hem de kamu hesap verebilirliğinin işlerlik kazanmasında etkili olmaktadır. Herhangi bir kamu yöneticisi veya bir kamu kurumlar, alınan kararlardan ve yürütülen faaliyetlerden dolayı topluma karşı açıklama yapma gereği duymaktadırlar (Bovens, 2007: 457).

Dünya Bankası'na göre topluma karşı hesap verebilirlik sivil mutabakata dayalı olarak oluşturulmuş bir hesap verebilirlik biçimi olarak tanımlanmaktadır. Topluma karşı hesap verebilirlik mekanizması, kamu görevlilerinin veya kamu hizmetlerini gerçekleştiren kişilerin vatandaşlara, topluluklara, sivil toplum

kuruluşlarına ve medyaya karşı hesap vermekle sorumlu olmalarını sağlayacak ilişkileri kapsamaktadır. Geleneksel olarak, halkın hükümet politikalarına etki etme veya eleştirme biçimleri; protesto gösterileri, mitingler, medyanın kamu karar ve faaliyetlerini araştırması ve kamu yararı davaları olarak ortaya çıkarken, kamuya karşı hesap verebilirliğin anlamının genişlediği ve araçların kullanıldığı sonucuna varılmaktadır. Bu araçlar sayesinde var olan ve yani ortaya çıkan hesap verilmesi gereken aktörlerin kamu kurumları ve yöneticileriyle doğrudan ilişki kurmasına olanak tanır. Örneğin, kamu politika kararlarının alınmasına doğrudan katılım, katılımcı bütçeleme ve kamu harcamalarının izlenmesi gibi mekanizmalar, topluma karşı doğrudan hesap verebilirlik sağlayan mekanizmalardır (Malena vd., 2004: 3-4).

Kamu yöneticilerinin topluma doğrudan hesap verebilirliğinin sağlanmasındaki en önemli faktörlerden biri kuşkusuz bireylerin ve sivil toplum kuruluşlarının kamu kurumları hakkında, özellikle kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı hakkında her türlü bilgiye erişme olanağına sahip olmasıdır (Ateş, 2008: 210). Bilgi edinme hakkı ve kamu yönetiminde şeffaflık, bireylere ve sivil toplum kuruluşlarına, herhangi bir kamu kurumunun aldıkları karar ya da yürüttükleri faaliyetler hakkında doğrudan hesap verebilirliğin oluşması açısından oldukça önemlidir.

Ek olarak kamu kurumlarının faaliyetlerinin ve yapılan harcamaların kamuoyuna bildirilmesi, topluma karşı hesap verebilirliği sağlayacak bir diğer faktördür. Bilgi ve iletişim alanındaki gelişmeler, özellikle internetin yaygın kullanımıyla idarenin kamuoyuna rapor sunma imkanlarının artması ve kamu yöneticileri ve kurumlarının aldıkları kararlar ve yürüttükleri faaliyetler hakkında toplumu oluşturan bireylerin ve sivil kuruluşların bilgilendirilmesi açısından geniş imkanlar sunmaktadır (Bovens, 2007: 257).

2.1.2.4. Hesap Verebilirlik Kavramının Diğer Kavramlarla İlişkisi

Hesap verebilirlik kavramı; sosyal, ekonomik ve politik hayatın her alanında kullanılan bir kavramdır. Hesap verebilirlik kavramının bu denli yaygın oluşu; bir karar ya da faaliyetin nedenini açıklamaktan, bu karar, faaliyet veya davranışın sonuçlarını üstlenmeye kadar geniş bir olguyu ifade etmesinden kaynaklanmaktadır. Buna bağlı olarak hesap verebilirlik kavramı birçok kavramla oldukça yakından ilişkilidir. Özellikle sorumluluk, duyarlılık, denetim ve şeffaflık gibi kavramlarla

aralarında anlam bakımından farklılıklar bulunmasına rağmen bazılarıyla karıştırılmakta ve aynı anlamda kullanılabilmektedir. Hesap verebilirlik kavramı, bu kavramlarla aynı anlama gelmese de birbirini tamamlayan ve biri olmasa diğerinin anlamsız kaldığı bir ilişki içerisindedir.

2.1.2.4.1. Hesap Verebilirlik ve Sorumluluk

Sorumluluk, birbirinden farklı anlamlarda kullanılabilen kapsamı geniş bir kavramdır. Sorumluluk kavramını kapsadığı anlamlara göre üç farklı grupta inceleyebiliriz (Cendon, 2000: 24). İlk olarak sorumluluk kavramı kapasite anlamı taşımaktadır. Bir kararı alabilme ve faaliyet yürütme yetki ve iznine sahip olma kapasitesi sorumluluk anlamı taşımaktadır. Bir başka yönüyle sorumluluk kavramının, hesap verebilirlik ile aynı anlamda kullanıldığı görülmektedir. Bu açıdan iç veya dış bir otoriteye alınan karar veya yerine getirilen faaliyetler dolayısıyla açıklama yapma gereği anlamı taşımaktadır. Bir diğer anlamıyla sorumluluk, alınan karar ya da yerine getirilen faaliyetlerin sonucunda elde edilen başarılı veya başarısız sonucu üstlenme, yükümlülüğünü alma olarak kullanılmaktadır.

Sorumluluk kavramı, sahip olunan yetki ve izin kapsamında, özgürce karar verebilmek ve seçim yapabilmek anlamına gelmektedir (Mulgan, 2000: 557). Bu bağlamda, herhangi bir kişi kendi otorite alanı içindeki karar ve faaliyetlerden sorumludur. Örneğin, bir bakanlıkta alınan karar ve yürütülen faaliyetlerden bakan sorumludur. Dolayısıyla sorumluluk, hesap verebilirlikten daha geniş sınırları olan bir kavramdır. Çünkü bir kişinin tam olarak, aleni biçimde neye, neden ve ne kadar sorumlu olduğunun sınırları net değildir (Hughes, 2003: 241).

Sorumluluğun, hesap verebilirlik kavramından farklı olan bir yanı da bireysel karar alma ve faaliyet yürütmede; etik, ahlak ve vicdan gibi içsel bakış açılarını da kapsamasıdır. Ancak hesap verebilirlik, alınan kararların ve gerçekleştirilen faaliyetlerin başkalarına açıklanması ve bu faaliyetlerin gerekçelendirilmesi gibi dışsal bir ilişki mekanizmasıdır (Mulgan, 2000: 558).

Sorumluluk kişilerin karar alma, seçim yapma ve faaliyet yürütmede takdir yetkisini genişletirken, hesap verebilirlik bu yetkiyi sınırlamaya yönelik oluşan bir mekanizmadır. Bu bağlamda hesap verebilirlik ile sorumluluk kavramları arasında anlam bakımından bir çelişki bulunmaktadır. Hesap verebilirlik, kamu kurumlarına ve görevlilerine güvensizliğe ve sahip oldukları yetkilerin kötüye kullanılmamasına

dayanmaktadır. Sorumluluk ise, kamu kurumları ve görevlilerinin sahip oldukları yetki ve izinleri kullanmada onlara takdir yetkisi vererek olumlu işler yapmaya teşvik etmeye dayanmaktadır. Kısacası, hesap verebilirlik yetkilerin kötüye kullanımını azaltmak için alınan karar ve yürütülen faaliyetlerin denetimi ve yaptırımı, sorumluluk ise iyi yönetimi teşvik etmek için takdir yetkisinin en üst seviyeye çıkarılması anlamına gelmektedir (Cendon, 2000: 24).

Hesap verebilirlik ve sorumluluk kavramları anlam bakımından her ne kadar farklı olsa da aralarında yakın bir ilişki vardır. Hesap verebilirlik ve sorumluluk kavramlarını bir bütünün iki parçası olarak da tanımlamak mümkündür. Belirli kararları almaktan veya plan ve programları yetkisi dahilinde belirlemekten sorumlu olan kişi, bu sorumluluk alanı dahilinde yürütülen faaliyetler sonucunda ortaya çıkan performans göstergelerine göre hesap vermekle yükümlüdür. Sorumluluk, alınan karar ve yürütülen faaliyetleri kontrol edebilme yetki ve iznini sunarken, hesap verebilirlik, gerçekleştirilen faaliyetlerin sonuçlarını denetlemek ve bu sonuçların hesabının verilmesini sağlamak için tamamlayıcı bir rol oynamaktadır. Buna bağlı olarak bir kişi ya da kuruma sorumluluk yetkisi verilmeden hesap verebilirlik mekanizması ortaya çıkmamaktadır. Bunun nedeni bir kamu görevlisinin ya da yöneticisinin sahip sorumluluk alanı içinde aldığı kararlar ve gerçekleştirdiği faaliyetler sebebiyle hesap verme yükümlülüğü doğmaktadır (Uhr, 1999: 99). Örneğin, sağlık bakanı kendi sorumluluk alanı içindeki alınan karar ve yürütülen faaliyetlerden dolayı hesap vermekle yükümlüdür. Dolayısıyla, sorumluluk genellikle hesap verebilirliği gerektirmektedir (Mulgan, 2003: 15).

2.1.2.4.2. Hesap Verebilirlik ve Duyarlılık

Hesap verebilirlik kavramıyla ilişkili bir diğer kavram ise başkalarının istek ya da beklentilerini dikkate alarak karar alma ve faaliyet yürütme anlamında kullanılan duyarlılık kavramıdır. Tıpkı özel sektörde işletmeler müşterilerinin tercihlerini dikkate alarak hareket ettikleri gibi modern demokratik devletlerde kamu kesimi de vatandaşların tercihlerini dikkate alarak hareket etmektedir. Bu bakımdan duyarlılık kavramı, hesap verebilirlikle doğrudan ilişkili bir kavramdır. Bunun nedeni daha önce bahsedilen asıllar, vekiller tarafından temsil edildiklerinden dolayı, asıl-vekil teorisini temel alan hesap verebilirlik mekanizmasında vekiller, asılların beklentileri doğrultusunda hareket etmekle yükümlüdür. Buna bağlı olarak duyarlılık, asil-vekil

teorisini temel alan hesap verebilirlik ilişkisinin temel unsurlarından biridir (Mulgan, 2003: 21).

2.1.2.4.3. Hesap Verebilirlik ve Denetim

Bir karar ya da faaliyetin sonuçlarının olabildiğince planlarla uyumunu sağlamak için standartlar belirlemek, bu standartlarla elde edilen sonuçları karşılaştırmak ve son olarak kararlar ve faaliyetlerin plandan farklılaştığı noktalarda düzeltici tedbirler belirlemek anlamına gelen denetim kavramı da hesap verebilirlik kavramı ile ilişkili bir kavramdır (Sanal, 2002: 4).

Denetim ve hesap verebilirlik kavramları benzer anlamlara sahip olsalar da aynı anlama gelmemektedirler. Hesap verebilirliği dar perspektifinden ele alırsak, kavramın daha geçmişe yönelik belli bir kararın ya da gerçekleştirilen faaliyetin mal açıdan bütçe ve muhasebe denetimi olduğunu söyleyebiliriz. Ancak hesap verebilirliği içinde sosyal ilişki ve etkileşimi de barındıran bir mekanizma olarak daha geniş bir perspektiften ele aldığımızda kamu iktidarına sahip olanların ve asılları temsil eden vekillerin bu yetki ve izni nasıl kullandıklarını sorgulama kanalları, yapmaları gereken açıklamalar ve alınan karar ve yürütülen faaliyetleri gerekçelendirmeye yönelik davranışları kapsamaktadır (Harlow, 2002: 10). Dolayısıyla hesap verebilirlik kavramı, alınan karar ve faaliyetlerin sonucundaki denetim mekanizmasını kapsamasına rağmen günümüzde kullanılan anlamıyla daha geniş bir tanıma sahip olduğu için farklı kavramlarla da ilgili bir kavram haline gelmiştir.

2.1.2.4.4. Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık

Çalışmanın önceki bölümlerinde de bahsedildiği gibi kamu yönetiminde şeffaflık kavramı, kamu kurum ve kuruluşlarının gerçekleştirdiği faaliyetler hakkında güvenilir ve amaca uygun bilginin zamanında kamuoyuna ulaşması şeklinde tanımlanabilir. Kamu yönetiminde şeffaflığın kültür haline getirilmesi ve uygulanmasının sürekliliğini sağlayacak bir dizi somut araç bulunmaktadır. Bunlar; kamuoyunun bilgilendirilmesinin bir görev olarak kabul edilmesi, alınan tüm karar ve yürütülen faaliyetlerin gerekçelerini net ve herkesin anlayabileceği şekilde belirtilme zorunluluğunun kabul edilmesi, kamu yönetimiyle ilgili bilgi, belge ve veri kayıtlarına özgürce erişimin sağlanması, bilgi edinme hakkının tanınması ve buna uygun bir

sistemin kurulmasıdır. Buna bağlı olarak kamu yönetiminde şeffaflığın işlerlik kazanabilmesi için yönetimin bilgi verme yükümlülüğünün yanı sıra vatandaşların da kamu kesiminden bilgi talep etme kültürüne ve bunu sağlamada kullanılacak gerekli imkanlara sahip olması gerekmektedir. Aksi durumda kamu kesimi, bilgi tekeline sahip olacak, bilgileri manipüle edecek ve kamu yöneticilerinin ve bürokratların çıkarı doğrultusunda istenilen bilgileri paylaşıp istenilen bilgileri de saklayabilecektir (Porumbescu vd., 2021: 4-6).

Birbirlerine karşılıklı şekilde bağlı iki kavram olan hesap verebilirlik ve şeffaflık kavramlarının biri olmadığında diğer kavramında pek bir anlam ifade etmediğini söylemek mümkündür (Armstrong, 2005: 1-2). Kamu yönetiminde işleyen bir hesap verebilirlik mekanizmasını sağlamak için net, açıklayıcı ve şeffaf politikalar benimsenmesi ve sürdürülebilir şeffaflığın sağlanması için ise etkili ve iyi işleyen bir hesap verebilirlik mekanizmasının sağlanması gerekmektedir (Aktan, 2006: 173). Bunun nedeni etkili ve iyi işleyen bir hesap verebilirlik mekanizması için hesap vermekle yükümlü olanlara bilgi vermenin bir görev olarak belirlenmesi ve hesap soranların da gerekli bilgilere ulaşma imkanına sahip olması gerekmektedir. Buna bağlı olarak, hesap verebilirliğin sağlanması için şeffaflık çok önemli bir ön koşul olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.1.3. Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik İlkelerinden Yoksunluk: Yolsuzluk

Yolsuzluk, en genel anlamıyla, bir kamu görevlisinin ya da yöneticisinin kişisel çıkarları veya bağlılık hissettiği kişi ve grupların çıkarları doğrultusunda sahip olduğu kamusal yetki ve izinleri kötüye kullanması şeklinde tanımlanabilir. Söz konusu kamu görevlisinin sahip olduğu yetki ve iznini kullanarak rekabet veya kişisel avantaj için kuralları atlatmaya yönelik karar ve faaliyetleri karşılığında resmi veya resmi olmayan kişi ve kurumlardan, ısrar karşılığı, gönüllü olarak veya şantajla, bir çıkar (ya da ücret) elde etmesi durumunda yolsuzluk ortaya çıkmaktadır (Parliamentary Centre vd., 2000: 20).

Uygunsuz ve yasadışı olarak kabul edilen yolsuzluk, özellikle kamusal ve özel kesim arasındaki ayrım ile ilişkili bir durumdur. Bu durumu açacak olursak yolsuzluk, özel çıkar (bireysel, aile-akraba veya bir grup) doğrultusunda parasal kazanca veya statü kazanımlarına yönelik hareket etme güdüsüyle kamu görevini biçimsel olarak

saptırma eylemidir. Bu nedenle yolsuzluk, kamu-özel ayrımının bozulması ya da bulanıklaşması anlamına gelir. Yolsuzluk ile ilgili bir başka özellik ise mevcut kuralların ihlal edilmesidir (Bardhan, 2006: 341).

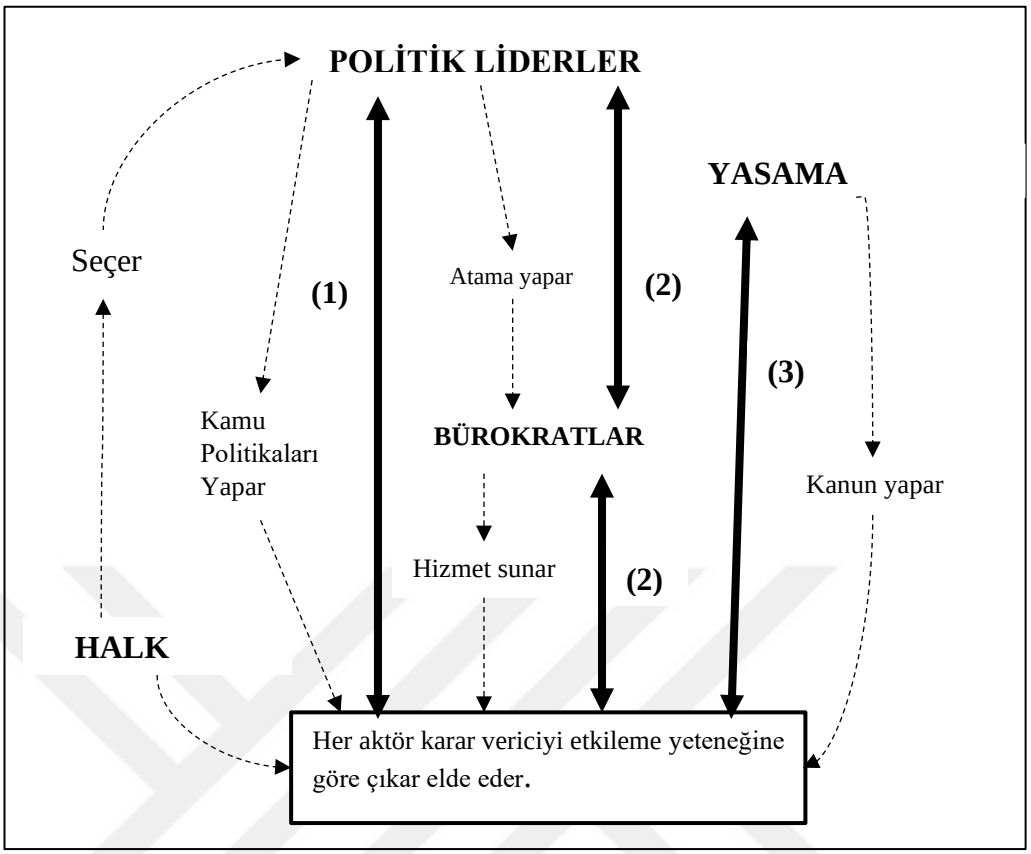
Yolsuzluk, kamu görevlilerinin özel kesim ile ilişkileri kötüye kullanmasından doğabildiği gibi (sahtecilik, rüşvet, şantaj gibi) kamu görevlilerinin tek taraflı yetki ve izni kötüye kullanması kaynaklı da ortaya çıkabilmektedir (zimmete para geçirme, kayırmacılık gibi). Buna ek olarak yolsuzluk, küçük veya büyük çapta, organize veya bireysel olarak ortaya çıkabilmektedir (OECD, 1999: 5).

Yolsuzluğu idari ve siyasi yolsuzluk olarak iki başlıkta incelemek mümkündür. Kamunun spesifik idari birimlerinde çalışan bürokratlar ve idareciler, siyasetçiler gibi göz önünde olmadıklarından ve sürekli devam eden rekabetten kaynaklanan muhalefet baskısıyla karşılaşmadıklarından dolayı siyasetçilere göre daha az kamu gözetimine maruz kalırlar. İdari ve siyasi yolsuzluk arasındaki fark buradan kaynaklanmaktadır (Bardhan, 2006: 341).

Ancak idari ve siyasi yolsuzluğu, birbirlerini besledikleri için ayrı tutmamak gerekir. Politikacıların belirlediği mevzuat ve yasalarla, yakalanma olasılığının son derece yüksek olduğu, cezaların oldukça ağır olduğu ve potansiyel çıkar kazanımlarının oldukça sınırlı olduğu bir durumda idari yolsuzluğun ortaya çıkması da oldukça zorlaşır (Caiden, 1994: 306). Ek olarak yolsuzluk, bazı kaynaklarda büyük ve küçük yolsuzluk (grand ve petty corruption) olarak iki başlıkta ele alındığı da görülmektedir.

Şekil 2'de demokrasiyi benimsemiş bir yönetim şeklinde yolsuzluk ilişkileri görülmektedir. Buna göre yolsuzluk ilişkileri; büyük yolsuzluk (1), idari ya da küçük yolsuzluk (2) ve yasama ile ilgili yolsuzluk (3) olarak üç farklı ayrımla sınıflandırılmıştır.

Şekil 2. Demokratik Bir Sistemde Yolsuzluk İlişkileri



Kaynak: Jain, 2001: 74.

Büyük yolsuzluk (grand curruption), politik liderlerin sahip oldukları gücü kötüye kullanmaları ile ilgilidir. Yozlaşmış politik aktörler, kamu politikalarını belirlemede ve uygulamada, temsil ettikleri toplum yerine bireysel ya da örgütsel çıkarları doğrultusunda hareket etmektedirler. İdari veya küçük yolsuzluk (petty corruption), atanmış bürokratların, üstleriyle (politik liderler) ya da halkla olan ilişkilerindeki yolsuzluk faaliyetlerini ifade etmektedir. İdari yolsuzluk, halk tarafından, hak ettikleri hizmet ya da bürokratik süreci hızlandırmak için rüşvet verilmesi şeklinde ortaya çıkabilmektedir. İdari yolsuzluk türünün bir diğer yönü ise bürokratların, politik liderler ile olan ilişkilerinde kendilerine verilen görevleri yerine getirirken kişisel çıkar (atama, terfi, rüşvet gibi) sağlamaları olarak ifade edilebilir. Yasama yolsuzluğu ise, parlamenterlerin oy verme davranışının nasıl ve ne ölçüde etkilendiği ile ilgilidir. Buna bağlı olarak, yolsuzluk yapma eğilimindeki parlamenterler, baskı ve çıkar gruplarından rüşvet alarak kanun yapma yetkisini kötüye kullanmaktadırlar (Jain, 2001: 73-75).

Yolsuzluğun ortaya çıkması ve devam etmesi için üç faktörün bir arada bulunması gerekmektedir (Aidt, 2003: F633):

- Takdir yetkisi: İlgili kamu görevlisi, ihtiyari bir şekilde mevzuatı değiştirme, kamu politika kararları alma ve bu kararları uygulama yetkisine sahip olmalıdır.
- Ekonomik rant: Sahip olunan takdir yetkisi ekonomik rantın el değiştirmesine imkan tanımalıdır.
- Zayıf kurumsal yapı: Siyasi, idari ve yasal kurumların yapısal işleyiş kültürü ve yasal kapsamları, kamu görevlilerinin yetki ve izinlerini kendilerine çıkar yaratabilecek şekilde kullanma imkanı sağlayan yapıda olmalıdır.

Yolsuzluk, ekonomik büyüme ve kalkınmayı birçok farklı açıdan olumsuz etkilemektedir. Öncelikle, yolsuzluk vergi oranlarını artırma eğilimindedir. Bunun nedeni yolsuzluk nedeniyle kaybedilen kamu gelirleri ve yapılan verimsiz harcamaların muhakkak vergi oranlarına yansıyacak olmasıdır. Artan vergi oranları, piyasada tasarruf, girişim ve yatırımları dışlayacaktır. Buna ek olarak kamu kaynak dağılımının etkinsizliği nedeniyle ekonomik kalkınma için gerekli olan altyapı hizmetleri başta olmak üzere tüm kamu hizmetlerinin sağlanması olumsuz etkilenecektir. Kamu kaynaklarının etkinsiz dağıtımı ve artan vergi oranları, rant elde etme uğraşıyla bir kaos ortamı oluşturacak, kural ve düzenlemeler etkinsiz hale gelecektir. Tüm bunlar, rüşvet ve şantaj yoluyla yolsuzluğun artmasına ve ekonomik kalkınmanın gittikçe zarar görmesiyle sonuçlanacaktır (Kurer, 2001: 66).

Nitekim Tanzi ve Davoodi, diğer unsurların eşit olması koşuluyla (ceterus paribus) yüksek düzeyde yolsuzluğun; düşük düzeyde çalışma, daha az üretim ve sürekli artan harcamalara sebebiyet vereceğini öne sürmüştür. Yine yüksek düzeyde yolsuzluk düşük kalitede altyapı hizmetlerine yol açacaktır. Böylelikle yolsuzluk, bir ülkedeki yatırımları, üretimi, girişimleri ve tasarrufları dışlayarak büyüme beklentisine zarar verecek, hali hazırda işleyen ekonomiye de yetersiz kamu hizmetleri sebebiyle özel sektör verimliliğini düşürerek zarar verecektir (Tanzi ve Davoodi, 2001: 10).

Hiçbir kamusal veya özel idari sistem, yolsuzluk veya diğer insani eksikliklerden tamamen bağımsız değildir. Bu açıdan insanın doğası gereği oluşan bu durumlardan kaçınmanın en iyi yolu ise kamu görevlilerinin yetki ve izinlerinin sınırlandırılması ve denetlenmesi ile olası zararı en aza indiren ve başarısızlığa karşı koruyan kurumsallaştırılmış araçların otomatik çalışmasını sağlayacak bir sistemdir

(Caiden, 1994: 306). Bu sistem sadece demokrasinin tüm kurum ve kurallarının yer aldığı bir yapılanmada işlerlik kazanabilir.

Demokrasilerde diğer yönetim biçimlerinden daha az yolsuzluk eylemlerinin ortaya çıkmasının nedeni; sivil özgürlüklerin ve ifade özgürlüğünün korunması, demokratik seçimler yoluyla açık ve şeffaf bir yönetimin varlığı, iyi çalışan bir hesap verebilirlik mekanizması, hukukun üstünlüğü, denetleme ve denge sisteminin varlığıdır (Rose-Ackerman, 2001: 35). Demokratik toplumlarda sistemin kuralları bellidir. Egemenliğin sahibi olan halk, bu sistemin en önemli aktörleridir. Şeffaflık, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü ve kuvvetler ayrılığı ilkelerinin yanı sıra etkili bir sivil toplumun varlığı bu sistemi oluşturan ve sürdürülebilir hale getiren faktörlerdir. Bu nedenle, demokratik toplumlarda yolsuzluğun ortaya çıkması ve etkisi sınırlı bir seviyede kalmaktadır.

Bu bilgiler ışığında yolsuzluk ile ilgili şu formül geliştirilmiştir (Rowley ve Schneider, 2003: 128):

Tekelleşme + Takdir yetkisi – Ücretler – Şeffaflık – Hesap Verebilirlik = Yolsuzluk

Yolsuzluk, kamu görevlilerinin geniş yetkiye, daha az hesap verebilirliğe ve kötü niyetli güdülere sahip oldukları durumlarda ortaya çıkmaktadır. Buna bağlı olarak, kamu görevlileri ne kadar çok faaliyeti kontrol eder veya düzenlerse, yolsuzluk için o kadar fazla fırsat ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, tespit ve cezalandırma oranı ne kadar düşükse, yolsuzlukların ortaya çıkma olasılığı da o kadar artmaktadır. Buna ek olarak, maaşlar, performans ödülleri ve kamu hizmetlerindeki profesyonellik ne kadar düşükse, kamu görevlilerinin davranışları, kamu yararından ziyade kendi çıkarlarına yönelik hareket etmeleri şeklinde sonlanacaktır (OECD, 1999: 7).

Bir ülkede kamu sektöründe şeffaflığın arttırılması, yolsuzluğun azalmasına ve daha kaliteli, daha yüksek performanslı bir idari yönetimin ortaya çıkmasına yol açacaktır (Tanzi, 2000: 21). Çünkü şeffaflık, politikaların toplum tarafından anlaşılabilir olması için en temel ilkedir. Şeffaflık, bilgi edinme hakkının sağlanmasına, hesap verebilirliğin uygulanabilmesine ve vatandaşların politikaların uygulanmasındaki rollerinin bilincine varabilmelerine yönelik bir ortam oluşturur (Finkelstein, 2000: 6).

2.2. KAMU YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK: ÜLKE ÖRNEKLERİ

1980'li yıllar itibariyle, kamu yönetiminde etkinlik, şeffaflık, duyarlılık ve hesap verebilirlik ilkeleri önem kazanmış ve bu ilkeleri hayata geçirmek adına birçok reform uygulamaları ülkeler tarafından benimsenmeye başlamıştır. Bu reformlar Anglo – Sakson, Kıta Avrupası ve İskandinav ülkelerine kadar yaygın bir şekilde uygulanmıştır. Reformlarla ilgili programlar ülkeden ülkeye büyük farklılıklar gösterse de reformlar tek bir başlık altında toplanabilecek bazı ortak özellikler göstermiştir. Buradaki ortak başlık, YKY anlayışıdır.

2.2.1. Anglo-Sakson Ülkelerinde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

Anglo-Sakson ülkelerinin kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini uygulama adına yaptıkları reform girişimleri Birleşik Krallık, Yeni Zelanda ve ABD olarak üç ülke örneği ele alınarak incelenecektir.

2.2.1.1. Birleşik Krallık

1979'da Birleşik Krallık'ta başbakan Margaret Thatcher ile birlikte neoliberal yönetimin iktidara gelmesinin akabinde, kamu kurumlarının yapısında ve kültüründe dikkate değer bir değişiklik olmuştur. Özellikle bu değişikliklerle birlikte kamu yönetimindeki bu yeni anlayış, New Public Management (YKY) anlayışı olarak isimlendirilmeye başlanmıştır. (Isaac – Henry, 1997: 2).

Thatcher, kaynakları verimsiz kullandığı ve israfa neden olduğu gerekçesi ile kamu kesiminin büyümesine ve devletin ekonomide yer almasına karşı çıkmıştır. Buna bağlı olarak Thatcher; devletin ekonomideki büyüklüğünün mümkün olduğunca küçültülmesini, ekonominin yönüne serbest piyasanın karar vermesini, kamu iktisadi kuruluş ve teşebbüslerinin derhal özelleştirilmesini, kamusal hizmetlerde vatandaş (tüketici) tercihlerinin ve rekabetin temel alınmasını ve kamu kesiminin ticarileştirilmesini savunmuştur (Johnson, 1997: 33-35).

1980'li yılların başında kamu hizmetlerinin daha verimli bir şekilde sunulması amacıyla getirilen reformlardan biri de yerel yönetimlere önemli bir yetki devri sağlayan bütçe ve mali yönetim ile ilgili yeni bir sistem olarak Mali Yönetim Girişimi (Financial Management Initiative) olmuştur. 1982'de başlatılan bu girişimin kapsadığı verimlilik ve etkinlik incelemeleri için geliştirilen Rayner Programı kapsamında farklı

çalışma alanlarındaki kamu kurumlarının verimliliği ve etkinliği ölçülmeye başlanmıştır (OECD, 1997: 97). Başbakanlık Faaliyet Birimi tarafından 1988 yılında hazırlanan "Devlette Yönetimin İyileştirilmesi: Sonraki Adımlar" başlıklı rapor, bu raporun adından dolayı "Sonraki Adım İdareleri (The Next Steps Agencies)[3]" olarak da adlandırılan, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanması için uygulanan yeni sistemin yürütülmesinde önemli rol oynayan uygulama dairelerinin kurulmasıyla sonuçlanmıştır (Mountfield, 1997: 71; Panchamia ve Thomas, 2014: 1).

Birleşik Krallık'ta hesap verebilirlik, geleneksel olarak hükümet (bakanlar) yükümlülüğü kapsamında değerlendirilmiştir. Bu doğrultuda bakanlar, kamu idari kurumlarının karar ve uygulamalarından dolayı parlamentoya karşı hesap vermekle yükümlüdür. Bu hesap verebilirlik, hükümetin bürokratlar üzerinde kontrol uygulayabilecek bir yetkiye sahip olmalarını gerektirir. Fakat bu durum hükümet ve uygulama birimleri arasında bulunması gereken ayrımı gölgede bırakmamalıdır. Çünkü hükümet politik bir rol üstlenirken, bakanlıklara bağlı uygulayıcı birimler salt idari bir rol üstlenirler. Bu kapsamda uygulamada, hükümet bir yandan alınan politik kararlardan, diğer yandan alınan kararların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde uygulanmasından parlamentoya karşı hesap vermekle yükümlüdürler. Burada bürokratların, idari yöneticilerin ve kamu görevlilerinin rolü, hükümetin aldığı politik kararları uygulamaya geçirmekten ibarettir (Guerin vd., 2018: 14-15).

1980 yılı itibariyle Birleşik Krallık kamu yönetiminde tüm birimleriyle performansa dayalı hesap verebilirlik oluşturulmaya çalışılmıştır. Buna bağlı olarak, hedeflerin net bir şekilde belirlenmesinin yanında, sonuçların belli standartlara göre somut olarak ölçülmesi ve değerlendirilmesine de öncelik verilmiştir. YKY anlayışının benimsenerek; özelleştirmeler, şirketleşmeler ve sözleşmeler aracılığıyla kamu kesiminin küçültülmesi ve kamu uygulama birimlerinin daha kompakt yapıda ve sonuç odaklı faaliyet göstermesi, Birleşik Krallık'ta şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlamada uygulanan önemli araçlar olmuştur. Benimsenen bu yeni sistemde hükümetlerin belirlediği genel hedefler kapsamında faaliyet göstermeleri şartıyla üst düzey idari kamu yöneticilerine geniş bir takdir yetkisi verilmiştir. Bu sayede siyasi

[3] Sonraki Adım İdareleri, kamusal hizmetlerde, kamu yönetimi yapısında, kamu görevlilerinin rolünde ve kurumsal kültürde köklü bir değişimi sağlamayı hedeflemiştir. Asıl amaç, sadece kamu yöneticilerinin açıkça belirtilen yetki ve izin tanımları aracılığıyla etkinlik verimliliği artırmak değil, buna ek olarak kamusal alanda tamamen farklı bir kültür ve davranış oluşturmak olmuştur (Woodhouse, 1994: 220)

karar alma ve kamu hizmeti sunma işlevleri birbirinden ayrılmış ve süreçten çok sonuçlara yönelik hesap verebilirlik ilkesi vurgulanmıştır.

Birleşik Krallık'ta kamu kurumlarının amaç ve sorumlulukları güncel olarak her dönem açık bir şekilde tanımlanarak, genel çerçeveleri yayınlanmakta ve kamuoyuna duyurulmaktadır. Her yıl hizmet sunumu kalitesi, mali hedefler ve etkinlik raporlarını kapsayan ana performans kriterleri hükümet tarafından ortaya konularak parlamentoya sunulmaktadır. Elde edilen sonuçların yıllık performans raporları yine parlamentoya ve kamuoyuna sunulmaktadır. Hükümetin aldığı politik kararlar ile ilgili bilgiler, analizler, kamu kurumlarının aldığı kararlar, yürütülen faaliyetler ve vatandaşlarla iletişim konusunda rehber niteliğinde kitapçıkların hazırlanması ve kamuoyuna sunulması sağlanmaktadır. Ek olarak kamu hizmetlerinin standartları, maliyetleri ve geri bildirim mekanizmalarının yine her dönem yayınlanmaktadır. Birleşik Krallık'ta tüm bu faaliyetlerin uygulama alanı bulması, kamu kurumlarının her biriminde şeffaflık ve hesap verebilirlik kültürünün benimsenmesi ve toplumda bu kapsamda bilincin yerleşmesi açısından bir dönüm noktası olmuştur.

Birleşik Krallık kamu yönetiminde hesap verebilirlik, sadece hükümetin parlamentoya ve değerlendirme komisyonlarına karşı siyasi hesap verebilirlik ile sınırlı olmamaktadır. Ombudsman, akademik danışmanlar ve yargı kurumları, hesap verebilirliğin sağlanmasında rol oynamaktadır. Ancak, bu mekanizmaların etkinliği tartışılmaktadır (Ntim vd., 2017: 80-82).

2.2.1.2. Yeni Zelanda

Yeni Zelanda kamu yönetiminde değişim süreci, Birleşik Krallık'taki gibi 1980'li yıllarda başlamıştır. Fakat Yeni Zelanda'da YKY anlayışına yönelik yapılan reformlar, diğer ülke hükümetlerinin aksine işçi sınıfı haklarını savunan sol siyasi hükümetler tarafından uygulanmıştır.

Yeni Zelanda'da 1960'lı yıllar itibariyle ekonomide kötü gidişat baş göstermiş ve 1980'li yıllara gelindiğinde bu durum bir krize dönüşmüştür. Buna bağlı olarak dönemin mali işlerden sorumlu Hazine Bakanı Roger Dougles, 1984 yılında "Ekonomik Yönetim (Economic Management)" adlı bir rapor hazırlamıştır. Bu

raporda hükümetin ekonomik anlamda karşılaşılan temel sorunların sebebi olan kamu yönetimi sistemiyle ilgili problemler[4] vurgulanmıştır (Douglas, 1984: 288):

- Kamu birimlerinin net şekilde belirlenmiş bir amacı ve yönetim planı yoktur.
- Kamu birimlerinin hedeflenen sonuçların elde edilebilmesi konusunda yeterli performansın sergilenip sergilenmediğini izleyecek ve denetleyecek bir mekanizma yoktur.
- Kamu birimleri sahip oldukları görev ve yetkilerini yerine getirirken uygulama yöntemlerinde ve kaynak dağılımında takdir yetkisine sahip değildir.
- Kamu kurumları karar ve faaliyetlerinde, çıktılardan çok süreç ve girdiler üzerinde yoğunlaşmaktadır.
- Üst düzey idari ve siyasi yöneticilerin karar ve faaliyetlerinden sorumlu tutulmalarını sağlayacak bir hesap verebilirlik mekanizması yoktur.

Yeni Zelanda'da kamu yönetimi üç ana reformla etkin hale getirilmesi amaçlanmıştır. İlk olarak, kamuya ait havayolu işletmesi gibi büyük çaplı ticari faaliyetler, esas olarak diğer kamusal hizmetlerden ayrılması sağlanmış, yeniden organize edilmiş ve şirketleştirilmiştir. Ekonomik alanda faaliyet gösteren diğer kamusal faaliyetler ise ilgili departmanlarda yürütülmekte, ancak ayrı biçimde ve rekabetçi koşullar altında yönetilmektedir. Bir diğer reform ise, hesap verebilirlik mekanizması aktörleri açıkça tanımlanmış ve bürokraside parlamento ve hükümet aracılığıyla siyasi kontrol artırılmıştır. Sonuncu kamu yönetimi reformu ise, bakanların, kendilerine bağlı olan idari birimlerin performansını daha iyi değerlendirebilecekleri iç değerlendirme sistemi oluşturulmuş ve harcamaları sonuçlarla daha iyi ilişkilendirmek için hükümet bütçesinde ve muhasebe sistemlerinde değişiklikler yapılmıştır (Whitcombe, 2008: 7-8).

Yeni Zelanda'da bu değişimler ile birlikte hükümet ve üst düzey idari yöneticiler arasında yıllık performans ve program değerlendirmeleri yapılmaktadır. Buna bağlı olarak, idari yöneticiler, kendi departmanlarının performansından, doğrudan ilgili bakana karşı hesap vermekle yükümlüdür. Üst düzey idari yöneticiler, karar ve faaliyet performansının sağlanmasının yanı sıra birimlerinin tüm personel

[4] Bahsi geçen problemler temel olarak; kamu birimlerinin net şekilde belirlenmiş bir amacı ve yönetim planı olmayışı, hedefler doğrultusunda performans takibinin yapılmayışı, hesap verebilirlik mekanizması ve bunu sağlayacak yetki ve sorumluluk çerçevesinin bulunmayışı olarak ifade edilmiştir.

atama, terfi ve ücret yönetiminden sorumludur. Böylelikle birimlerde verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik ilkelerinin benimsenmesi doğal yollarla sağlanmaya çalışılmıştır (Yui ve Gregory, 2018: 31-32).

Hükümet bu süreçte, hangi hedefler doğrultusunda nasıl sonuçların bekleneceği ve sunulacak hizmetlerin maliyetlerinin hesaplanıp ödeneklerin yapılmasında karar verici mekanizma konumundadır. İdari birimlerin yöneticileri ise bu hedeflere ulaşma konusunda bakanlar aracılığıyla hükümete performansa dayalı hesap vermekle yükümlüdür. Daha sonra hükümet ise tüm bu çıktılar ile birlikte, alınan karar ve yürütülen faaliyetlerden dolayı hedeflere ulaşılıp ulaşılamadığı konusunda parlamentoya karşı performansa dayalı hesap vermekle yükümlüdür (Dormer ve Ward, 2018: 11).

Yeni Zelanda'da her mali yıl sonunda idari yöneticilerin performans değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bu performans değerlendirmeleri, bağlı olunan bakanlıklar ve idari yöneticiler arasında yapılmakla birlikte, bir değerlendirme de parlamentoya bağlı bir birim olan Kamu Hizmetleri Komisyonu (State Services Commissioner) ve idari yöneticiler arasında da yapılarak nihai performans sonuçları belirlenmektedir. Üst düzey idari yöneticilerin doğrudan parlamentoya bağlı bu komisyona karşı hesap verme yükümlülüğü, birtakım sorunları beraberinde getirmektedir. İdari yöneticilerin hükümete karşı daha hesap verme yükümlülüğünün yanında kamu hizmetlerinin siyasi tarafsızlığının sağlanması amacıyla parlamentoya da hesap verme yükümlülüklerinin olması bir çift başlılık sorunu ortaya çıkararak kendi içinde bir çelişki oluşturmaktadır (R. Scott, 2016: 10). Ancak Yeni Zelanda'da hesap verebilirlik mekanizmasındaki sorunlar bununla sınırlı kalmamıştır.

Yeni Zelanda'da kamu yönetiminde yapılan bu reformların hesap verebilirlik bağlamında yetersiz kaldığı ya da sorunlarla karşılaşıldığı durumlar şu şekilde sıralanabilir (Mulgan, 2008: 20-27):

- İdari birimlerin amaçları yeterince açık şekilde ortaya konamamıştır.
- Hesap verebilirlik ve sorumluluk kapsamında yetki ve izin sınırları net şekilde tanımlanmadığı için her bir siyasi aktörün ve idari birimlerin karar ve faaliyetlerinde çakışmalar veya çelişkiler oluşmaktadır.
- Merkezi idari yönetim tarafından kontrol edilen kamu idari yönetim sisteminde, amaçlanan özgür karar alma ve performansa dayalı hizmet sunumunun gerçekleşeceği biçimde en alt birimlere kadar yetki ve izin devri sağlanamamıştır.

- Hesap verebilirlik mekanizmasında düşük performans için yeterli yaptırım bulunmamaktadır.
- Reform kanunlarında aksi açıkça belirtilmesine rağmen bakanlar, kamu idari birimlerinin iç yönetimine müdahale etmekte ve yetki devrini ve performansı olumsuz etkileyecek yersiz kararlar almaktadır.

2.2.1.3. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD), 20. Yüzyılda hesap verebilirliği artırmak ve yolsuzluğu önlemek için birçok kural ve düzenlemeye yer verilmiştir. Ancak bu durum 1950'li yıllar itibariyle karmaşıklığı ve bürokratik sorunları beraberinde getirmiş ve beklenen başarılı kamu yönetimi yerine, hantal ve sorunların çözümünde etkisiz kalmaya başlayan bir sistem ortaya çıkmıştır (M. Dubnick ve Frederickson, 2011: 23-24).

ABD'deki denetim ve güçler ayrılığı denge sisteminde, bürokrasinin geniş boyuta ulaşması gibi sorunlar nedeniyle, amaçlanan bireysel ve kurumsal hesap verebilirlik yeterince sağlanamamış, aksine karmaşıklığı ve formaliteyi getirmiş ve kamusal alanda beklenen etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik yerini yolsuzluğa bırakmıştır (Aberbach, 2001: 5-6). Bu sorunların yaşandığı kamu yönetim sistemine sahip ABD'de, 1973'te yaşanan petrol krizinin de işsizlik, enflasyon ve bütçe açıkları gibi ağır makroekonomik sorunların da ortaya çıkarmasıyla birlikte, ekonomik önlemlerin yanında kamu yönetimi anlayışında büyük çapta bir reform kaçınılmaz hale gelmiştir.

ABD'de kamu yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin çalışmalar 1980'lerde ve özellikle 1990'ların başında yoğunlaşmıştır. Kamu yönetimi anlayışındaki bu reform hareketleri Başkan Bill Clinton döneminde, başkan yardımcısı olan Al Gore'un liderliğinde yoğunluk kazanmış, sonrasında "Clinton-Al Gore Girişimi (Clinton – Al Gore Initiative)" adını alarak devam etmiştir. Al Gore, 1993 yılında yayınlanan "Ulusal Performans Değerlendirmesi (the National Performance Review)" isimli raporunda "Yönetimin Yeniden Keşfi (Reinventing Government Program)" olarak adlandırdığı programı benimseyerek, daha çok özel sektöre benzeyen bir devlet modeli ortaya koymuştur (Maragahh ve Corredoira, 2007: 282-284).

Clinton yönetiminin kamu yönetimi reformlarının temelini oluşturan bu raporun hazırlanmasında Al Gore'un, "Yönetimin Yeniden Keşfi: Girişim Ruhu Kamu Sektörüne Nasıl Dönüştürülür? (D. Osborne ve Gaebler, 1992)" isimli eserde ifade edilen fikirlerden ilham aldığı görülmüştür (Maragahh ve Corredoira, 2007: 284-285).

"Ulusal Performans Değerlendirmesi" raporu, daha az maliyetle daha etkin, verimli ve ekonomik bir federal devlet yapısı oluşturmayı hedefleyen bir yönetim geliştirme girişimi olmuştur. Süreçten çok performansa odaklanmak, müşteriye yönelik hizmeti geliştirmek, yetki ve sorumluluğu devri ile yerinden yönetimi sağlamak ve piyasaya odaklı bir yapı oluşturmak gibi ilkelere dayanmaktadır (Gültekin, 2011: 349)

ABD'de 1993 yılında çıkarılan Devlet Performansı ve Sonuçları Yasası (Government Performance and Results Act), Al Gore'un "Ulusal Performans Değerlendirmesi" raporu ile birlikte sonuç ve performans odaklı bir kamu yönetimi anlayışı sağlamada önemli bir adım olmuştur. Bu yasayla birlikte bütün eyaletlerin idari kamu kurumlarında, çok yıllı stratejik planları ve yıllık performans planları hazırlanması, bununla birlikte performans sonuçları için yıllık raporlar oluşturulması sağlanmıştır (J. L. Hall, 2017: 44-46).

1980'li yıllar itibariyle kamu yönetimi anlayışında meydana gelen reform girişimlerini en yoğun şekilde uygulayan ülkelerden biri de ABD'dir. ABD'de yapılan kapsamlı kamu yönetimi reform girişimlerinin üzerinden yaklaşık 30 yıl sonra, günümüzde, o dönemde yapılan düzenlemeler standart prosedür olarak devam etmektedir. Buna bağlı olarak ABD'de; kamu kesimi çok büyük oranda küçülmüş (Kamarck, 2013), piyasaya duyulan güven, verimli, etkin ve müşteri odaklı hizmet, şeffaflık ve performansa dayalı hesap verebilirlik anlayışı kamu yönetiminde uygulanan başlıca reform girişimlerini oluşturmuştur. İdari yönetimlere karar alma ve faaliyet yürütmede bürokratik engellerden arınmış özgür çalışma alanı sağlama, süreçlerden ziyade çıktılara odaklanma, personele, performansa yönelik çalışabilmeleri açısından sorumluluk ve takdir yetkisi devri, sonuçları önceden tahmin edilen hedeflerle karşılaştırmak için yapılan düzenlemeler, ABD'de şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlamada kullanılan başlıca araçlar olmuştur.

2.2.2. Kıta Avrupası'nda Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

Kıta Avrupası ülkelerinin kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini uygulama adına yaptıkları reform girişimleri Fransa ve Almanya olarak iki ülke örneği ele alınarak incelenecektir.

2.2.2.1. Fransa

Fransız kamu yönetimi anlayışı, devleti ve milleti birbirini tamamlayıcı ve bir bütün olarak gören, sağlanacak toplam faydaya dayanan güç ve hukuki yapıyı temel alan Napolyon tarzı kamu yönetim modeline dayanmaktadır. Bu model, Fransız milletinin sosyo-ekonomik hayatını her yönüyle etkileyebilecek merkezi, otoriter ve hiyerarşik bir yönetim sistemini ortaya çıkarmıştır. Ancak Napolyon tarzı yönetim modelinin beraberinde getirdiği bu müdahaleci devlet anlayışı; 1980'li yıllar ile birlikte dünya pazarlarının küreselleşmesi, kamu kesiminin küçülmesi, deregülasyon ve müşteri (vatandaş) önceliği fikirlerinin ortaya çıkmasıyla sorgulanmaya başlamıştır (Cole ve Jones, 2005: 567).

Fransa'da 1983 yılında son dönemde yaşanan ekonomik durgunlukla birlikte dünya piyasalarının küreselleşmesi ve kaynakları daha verimli kullanmak amacıyla kamu yönetiminin yeniden tasarlanmasına yönelik birçok reform girişimi gerçekleşmiştir (Cole ve Jones, 2005: 568).

1980'li yılların başlarında Fransa kamu yönetimi anlayışına ademi merkeziyetçiliği sağlamaya ve idari yönetimde tabana doğru yetki devrini artırmaya yönelik önemli düzenlemeler getirilmiştir. Ademi merkeziyetçilik, merkezi yönetim hiyerarşisinden, bölgesel ve yerel yönetimlere yönetimin aktarılması olarak tanımlanırken; yetki devri, yasal düzenlemelerle idari özerkliğin, yerel yönetim birimlerine ve merkezi yönetimin temsilcilerine (tüm idari kamu kurumları) devredilmesini ifade eder. Bu yasal düzenlemeler ile birlikte, alt birimlerde bürokratik engeller ve süreçler en aza inmiş ve daha verimli bir yaklaşımla kurumların yönetimi açısından performans odaklı karar alma ve faaliyet yürütmede daha özgür alan sağlanmıştır. Buna bağlı olarak geleneksel Fransız kamu anlayışındaki merkeziyetçi yapı terkedilmiş, merkezi yönetimin bürokratik ve kısıtlayıcı müdahaleleri yerine, performansa dayalı yerinden yönetimi sağlamaya yönelik reformlar geliştirilmiştir (Bezes ve Jeannot, 2013: 8-9).

Fransa'da 1989 yılında dönemin Başbakanı Michel Rocard, "Kamu Hizmetlerinin Yenilenmesi (Renouveu du Service Public)" adlı bir genelge yayınlayarak Fransa kamu yönetiminde reform programını başlatmıştır (Bezes ve Jeannot, 2013: 9).

Bu reform ile birlikte Fransız kamu yönetiminde, kamu görevlilerinin faaliyetlerini yerine getirirken daha fazla sorumluluk almaları ve hesap verebilirliğin sağlanması amaçlanmıştır. Genelge ayrıca, performans standartlarının ve hizmetlerin finansmanlarının çok yıllı sözleşmeler yoluyla belirlendiği idari hizmetlerin sağlanmasına yönelik sorumluluk merkezleri (centre de responsabilité) adı verilen yeni bir yapının oluşturulacağından bahsetmiştir. Bahsedilen bu merkezlerinin hukuki altyapısı 1990 yılında belirlenmiştir (Verhoest vd., 2016: 99).

Sorumluluk merkezleri, idari birimlerde karar alma ve faaliyet yürütme yetkilerini artırmak için ikili sözleşmelere dayanmaktadır. Sözleşmelerden biri, ilgili hizmeti yürütecek olan idari yöneticiler ile bağlı bulundukları bakanlık (parent ministry) arasında imzalanırken, diğeri ise ilgili bakanlık ile Maliye Bakanlığı ve Kamu Hizmeti Bakanlığı arasında imzalanmaktadır. Tıpkı bu anlaşmalarda olduğu gibi hizmetin sağlanmasında herhangi bir değişiklik ya da yıllık rutin değişimler gibi durumlarda tüm tarafların katılımıyla yeniden anlaşma yapılır. Anlaşma sonucu genellikle hükümetin (merkezi yönetim) görüşlerine ve önceliklerine yönelik sonuçlanmaktadır (Verhoest vd., 2016: 101).

Hizmet sözleşmeleri, yerel yöneticilerin ve idari kamu kurumlarının bütçe yönetimi açısından daha fazla sorumluluk üstlenmesine, müşterilere (vatandaş) daha etkili ve verimli bir hizmet sunulmasına ve en alt birim kamu personelinin dahi yönetimin iyileştirilmesinde görev almasına olanak tanımaktadır (Chevauchez, 2007: 392-393).

Fransa'da 1992'de "Kamu Hizmeti Bildirgesi (Charte des Services Publics" yayınlanmıştır. Dönemin Kamu Hizmeti ve İdarenin Modernleşmesi Bakanı Jean – Pierre Soisson, bu bildirgenin sunumunda Fransız kamu yönetimi anlayışının geleneksel ilkeleri olan eşitlik, tarafsızlık ve sürekliliğin artırılmasını amaçladıklarını belirtmiştir. Bu doğrultuda bildirge; şeffaflık ve sorumluluk, basitlik ve erişilebilirlik, katılımcılık ve uyumluluk (kamu hizmetlerinin vatandaşların ihtiyaçlarına yönelik yerinden yönetimin sağlanması) ve güvenilirlik şeklinde dört temel kamu yönetimi ilkesine dayanmaktadır (Clark, 2000: 161-162).

Fransa'da ikinci önemli kamu yönetimi reform girişimi 1995 yılında, dönemin başbakanı Alain Juppe'nin açıkladığı "Devlet ve Kamu Hizmetleri Reformu (Réforme de l'État et des Services Publics)" olmuştur. Bu program, ilk önemli kamu yönetimi reform girişimi olan Kamu Hizmeti Bildirgesi ile ortak amaçları ele alırken, yönetim ve müşteri (vatandaş) ilişkilerinin geliştirilmesine daha fazla önem vermiştir. Juppe, idari hizmetlerin Fransız normlarına ve belirlenmiş standartlara uygun olmasını sağlamak için merkezileşmiş yönetim tarzını savunduğundan dolayı uygulama stratejisi bakımından önceki reform girişiminden farklı bir programı öne sürmüştür (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 287).

Fransa'da hem "Kamu Hizmetlerinin Yenilenmesi" hem de "Devlet ve Kamu Hizmetleri Reformu" programları, kamu yönetimi anlayışındaki değişimin ana itici gücü olarak yerel yönetimlerin ve taşra kamu birimlerinin performansını artırmayı temel olarak almışlardır. Bu yerel hizmetlere yönelik düzenlemeler, bürokrasiyi takip etmekten ziyade performans hedeflerine ulaşma şeklinde daha yönetsel (managerial) bir özellik taşımaktadır. Böylece reformlar, yerel yönetimlerin ve taşralardaki idari kamu kurumlarının operasyonel yönetimlerinde daha fazla özerklik kazanarak ve merkezi bakanlıklara bağımlılıklarını azaltmış ve kültürel bir değişim geçirmelerini sağlamıştır (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 290).

Jacques Chirac, 1995'te cumhurbaşkanlığı görevini aldığında, kamu yönetimi reform programlarını ortaya koyan ve destekleyen Alain Juppe, yeni cumhurbaşkanının ve parlamentonun büyük bir çoğunluğunun sıkı desteğini arkasına almıştır. Bu sayede bahsedilen dönemde kamu yönetimi reformları ile ilgili muhalefet oluşumuna veya farklı programların benimsenmesi gerektiğini ileri süren politikacılara karşı daha güçlü bir konuma sahip olmuştur. 1995 genelgesiyle birlikte hükümet, memur sendikalarının tepki göstermelerine rağmen Juppe'nin reformlarının uygulanmasına istekli olduğunu göstermiştir. Fakat kamuda istihdamın azaltılması, etkin performans değerlendirmesi yapılması ve performansa dayalı ücret sisteminin uygulanmasına yönelik planlar birçok tartışmayı ve tepkiyi de beraberinde getirmiştir. Bu tepkilerle birlikte Juppe sahip olduğu desteğini, pozisyonunu kaybetmiş ve kısa süre sonra bazı siyasi kısıtlamalarla karşı karşıya kalmıştır. Öte yandan Fransız toplumunun protesto ve grev tepkileri ile birlikte hükümet de popülaritesini kaybetmeye başlamış ve reform adımlarından vazgeçilmesine rağmen 1997 yılı seçimlerini kaybetmiştir (Guyomarch, 1999: 183).

1997'de sosyalist hükümet iktidara gelmiş ancak, Fransa'nın çağdaşlaşma ve küresel ticari pazarlara dahil olma programları doğrultusunda bütün dünyada popüler olan kamu yönetimindeki reform girişimlerine, toplum ve muhalefet baskısıyla kayıtsız kalamamış ve kendi ideolojik siyasi yönetim tarzını uygulayamadan YKY anlayışı reformlarını koruma ve sağlamlaştırma sözü vermiştir. Bu bağlamda, modernizasyon adı altında üç ana politik karar alınmıştır (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 289-290):

- Vatandaş ve kamu birimleri (hizmet sağlayıcı) arasındaki ilişkilerde vatandaşların haklarının korunması,
- Devletin bölge idaresini modernize etmek,
- İnsan kaynakları yönetiminin kamu hizmetlerinde uygulanması.

Reform paketine eşlik eden; idari mevzuatın basitleştirilmesi, kamusal her alanda şeffaflığın sağlanması, daha gelişmiş bilgi teknolojilerinin kullanılması, yerel kamu hizmetlerinde iyileştirmeler yoluyla kalitenin artırılması, bütçeleme sistemleri ve performans değerlendirmeleri geliştirilerek kurumların kendi bütçelerini daha özerk yönetebilmelerini (sorumluluk devri) sağlama odaklı yaklaşımın benimsenmesi ve program değerlendirmeleri gibi söylemler, birçok açıdan Birleşik Krallık'taki Tony Blair hükümetinin "Yönetimin Modernizasyonu" programına benzemektedir (Clark, 2000: 157).

Sonuç olarak yirminci yüzyıl son dönemlerine kadar Fransız devlet yapısı geleneksel kamu yönetimi anlayışına dayanmaktaydı. Buna bağlı olarak, kamu yönetiminde resmi kurallara, bürokrasiye, süreçlere ve girdilere odaklanan bir hesap verebilirlik anlayışı temel alınmaktaydı. Ancak 1980'lerle beraber Fransa kamu yönetiminde de YKY anlayışının çeşitli özellikleri benimsenmeye başlamıştır. İdari yapıda yetki ve sorumluluk devrine öncelik verilmesi, idari kurumların amaç ve faaliyet alanlarının netleştirilmesi, sözleşmeler yoluyla performans hedeflerinin ve hizmetlerin finansman kaynaklarının belirlenmesi, elde edilen sonuçlar ve plan-programlar arasında bağlantı kurulması, kamu personeli yönetiminde ücret ve terfiler yoluyla karar ve faaliyetlerde performans, hesap verebilirlik ve şeffaflığa önem verilmesi, vatandaşların ihtiyaç ve beklentilerinin daha fazla dikkate alınması, iletişimin kolaylaştırılması, uzun vadeli politika kararlarının geliştirilmesi, idari mevzuatların sadeleştirilmesi, daha ileri bilgi teknolojilerinin kullanılması ve performans denetiminin kurulması gibi daha şeffaf ve kaliteli bir hizmet sunulmasına

yönelik politikalar, bahsedilen dönemden günümüze kadar olan süreçte Fransız kamu yönetiminde siyasi karar alıcıların benimsediği temel ilkeleri oluşturmuştur.

2.2.2.2. Almanya

Orta Avrupa'da yer alan, günümüzde gelişmiş ülkeler statüsünde bulunan Almanya'da; federal devlet yapısının, yerel yönetimlerin özerkliğinin ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin benimsenmesi, kamu yönetimi yapısının baskın ilkelerini oluşturmaktadır. Federal yapı, egemenliğin ulusa ait olduğunu temsil eden kamu yönetiminin temel bir faktörü olarak eyaletleri (lander) kapsamaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliği, yerel yönetim karar ve faaliyetleri ile ilgili olduğu kadar, komünlerin ve coğrafi bölgelerin de kendi kendini yönetmesini kapsayan bir ilkedir. Kuvvetler ayrılığı ise yatay anlamda yasama, yürütme ve yargı erklerini ifade ederken; dikey anlamda ise, federal hükümet, eyaletler ve yerel yönetimler olarak iki şekilde ifade edilebilir (Kuhlmann vd., 2021: 2-3).

Almanya kamu yönetimi anlayışındaki reformlar, diğer ülkelerin kamu yönetimlerini modernleştirme eğilimi, programları ya da reform girişimlerinden farklı bir niteliğe sahip olmuştur. Modern kamu yönetimi reformları diğer ülkelerin aksine alt birimlerden merkeze doğru bir yol izlemiştir. Buna bağlı olarak yerel yönetimler, YKY yaklaşımının benimsenmesine ve modernizasyon stratejilerine öncülük etmişlerdir (Jann ve Veit, 2021: 156-157).

Almanya'da 1950'li yılların kapsadığı kamu yönetimi reformları yoğun ve nitelikli olmasa da, 1970'li yıllarda başlayan ve 1990'ların ortalarına kadar devam eden reformlar köklü ve kapsayıcı olmuştur (Schimank ve Lange, 2009: 55-56).

Amerika Birleşik Devletleri, Birleşik Krallık, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi ülkelerdeki kamu yönetimi reform girişimleri, ekonomik durgunluğu aşmak ve küresel rekabete dahil olabilmek için daha erken başlamıştır. Bu reform hareketleri, özelleştirmeyle sonuçlanan idari yapıdaki değişikliklerin ve özel sektörde benimsenen yönetim sistemleri ve süreçlerinin kamusal alana entegre edilmesinin bir bileşimi olarak ortaya çıkmıştır. Almanya'da da benzer şekilde mali baskılar ve kaynakların verimli kullanılmadığı görüşü kamu yönetimi reform girişimlerine yol açmış, ancak yerel yönetim düzeyindeki reformlar ancak 1990'larda uygulanmaya başlamıştır. Dolayısıyla Almanya, diğer ülkelerdeki yaklaşık on yıl önce başlayan kamu yönetimi

reform hareketlerine kıyasla kamu yönetimi reform girişimlerini daha geç benimseyen bir ülke durumunda olmuştur (Ridder vd., 2005: 443-444).

Almanya'da kamu yönetimi reformlarının Birleşik Krallık veya Amerika Birleşik Devletleri gibi ülkelere göre daha geç başlamasında iki önemli nedenden bahsedilebilir. Bunlardan ilki, Almanya'da kamusal alanda verimlilik, ekonomiklik ve etkinlik reformlarını tetikleyen mali baskıların diğer devletlere göre daha geç gerçekleşmesidir. İkincisi, Alman kültüründe genellikle güçlü devlet imajının hakim olması ve yüksek vergi tarifeleri gibi politikalara toplumun sınırlı tepki göstermesidir. Toplumu oluşturan bireylerin böyle bir devlet ve vergi bilincine sahip olması sonucu Almanya'da kamunun kaynak israfına yönelik şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin benimsenmesi, ekonomik durgunluğa karşılık verilmesi ve küresel rekabete yönelik kamu yönetimi reformları için ön koşullar, diğer gelişmiş ülkelere göre daha zayıf kalmıştır (Schimank ve Lange, 2009: 55-56).

Almanya'nın kamu yönetiminde reformlara yaklaşım nispeten ılımlı olarak kabul edilebilir. Almanya'da reform politikaları, bir yanda liberalleşme ile kamusal alanın küçülmesi, diğer yandan denetleyici devlet anlayışı arasında bir orta yol olarak tanımlanabilir (Schimank ve Lange, 2009: 61-62).

Almanya'da 1990'lı yıllar itibariyle yerel yönetimleri etkisi altına alan "yeni yönlendirme modeli (new steering model)" adlı büyük bir reform hareketliliği başlamıştır. Bu reform dalgası, diğer gelişmiş ülkelerde benimsenen YKY anlayışının genel hedeflerini takip etmiştir (Proeller ve Siegel, 2021: 393-394).

Bu hedeflere bağlı olarak Almanya yerel yönetimleri; performans odaklı bütçeleme, idari hizmetlerin fayda-maliyet analizleri, piyasa tarzı muhasebeciliğin uygulanması, yerel yönetimlere aktarılan kaynaklar için hesap verebilirliğin şeffaf bir biçimde sağlanması, hizmetlerin kalite göstergelerinin belirlenmesi ve standartlaştırılması, müşteri (vatandaş hizmet taleplerine) odaklılık, kamu hizmetlerinin sözleşmeler yoluyla özel sektöre gördürülmesi, tam özelleştirmeler ve rekabette ve ihalelerde şeffaflık gibi uygulamaları hayata geçirmişler ve günümüze kadar devam ettirmişlerdir (Proeller ve Siegel, 2021: 407-408).

Sonuç olarak, 1980'lerden itibaren Almanya'da idari özerkliği vurgulayan, daha çok vatandaşların ihtiyaçlarına yönelik hizmet üretimini ve bürokrasiyi daraltmayı hedefleyen, diğer gelişmiş ülkelerdeki YKY anlayışına paralel reformlar uygulanmaya başlanmıştır. Bu reformlar ile birlikte Almanya kamu yönetiminde özel sektör idari mekanizmasının kamusal alanda benimsenmesi ve rekabete yönelik

serbest piyasa araçlarıyla desteklenen kamu yönetiminde performansa ve şeffaflığa dayalı bir hesap verebilirlik anlayışının oluşturulması sağlanmıştır.

2.2.3. İskandinavya'da Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

İskandinav ülkeleri kamu yönetiminde köklü bir sosyal demokrat ve merkeziyetçi geleneksel devlet anlayışının benimsendiği kamu yönetimi geçmişine sahip olsalar da 1980'lerden itibaren bu ülkelerde kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini benimsemek adına ortaya çıkan YKY uygulamaları da hayata geçirilmiştir. Bu reform girişimleri İsveç ve Finlandiya olarak iki ülke örneği ele alınarak incelenecektir.

2.2.3.1. İsveç

İsveç'te 1980'lerin ortalarından itibaren kamu yönetimi anlayışında önemli bir değişim başlamıştır. İdari yapılar ve yönetim sistemleri, geleneksel sosyal demokrat devlet anlayışından, YKY anlayışına paralel bir devlet anlayışına doğru bir reform sürecine girmiştir (P. Hall, 2013: 406-407).

İsveç kamu yönetiminin kurumsal yapısında iki önemli özellik dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki, merkezi yönetimde siyasi ve idari yönetimden sorumlu bakanlıkların birbirlerinden keskin şekilde ayrı olmasıdır. İdari yönetim, hükümetin siyasi politikalarının uygulanmasından sorumlu olmasının yanı sıra, idari hizmetlerin görülmesinde, karar alma ve uygulama açısından önemli ölçüde özerkliğe de sahiptirler. Bakanlıklar idari kamu yönetim birimlerine müdahalede bulunamamaktalardır. Kurumsal yapıda dikkat çeken bir diğer önemli özellik ise, çok sayıda kamusal hizmetin, özerk bütçeye sahip ve merkezden bağımsız karar alıp uygulayabilen bölgesel veya yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesidir (Green-Pedersen, 2002: 278-279).

YKY reformlarının tüm gelişmiş ülkelerde etkilerinin görüldüğü 1980 sonrası 15-20 yıllık dönemde İsveç kamu yönetiminde kurumsal yapı açısından herhangi bir reform hareketliliği yaşanmamış fakat farklı yönetim kademelerinin rolleri ve aralarındaki ilişkiler önemli bir değişim geçirmiştir. Yetki ve sorumlulukların merkezi yönetimden yerel yönetime devredilmesi şeklinde yapılandırılan yerelleşme süreci 1980'li yıllar boyunca devam etmiştir. Merkeze bağlı ve mevzuata dayalı yönetimden hedef ve performans odaklı yerinden yönetim anlayışına doğru geniş kapsamlı bir

reform dalgası idari birimlerin yapılarında büyük bir değişikliği beraberinde getirmiştir (P. Hall, 2013: 409).

İsveç kamu yönetimi özelliklerinden olan bakanlıklar ve idari birimler arasındaki kurumsal ayrım YKY anlayışı reformlarıyla oluşmuş bir yapı değildir. İsveç'te kamu yönetimi 20. Yüzyılın başlarından beri yapısal olarak kurumlar arasındaki bu ayrımı ilke edinilerek örgütlenmiştir. Bakanlıklar ve idari yönetim arasındaki bu ayrım, siyasi politikalar ve kamu hizmetleri uygulayıcıları arasında ayrım yaratma arzusunun bir yansıması olarak değerlendirilmektedir (Ahlbäck Öberg ve Wockelberg, 2020: 7-8).

Bu bilgiler ışığında İsveç örneği, sadece idari özerklik sağlanarak performansa dayalı yönetim anlayışının oluşturulamadığını göstermektedir. Nitekim performans odaklı bir kamu yönetimi; idari yönetimin özerkliğinin yanı sıra, işler bir hesap verebilirlik mekanizmasının sağlandığı ve girdi yerine çıktıların önem arz ettiği şeffaf bir yönetim sistemiyle birlikte var olabilmektedir. İsveç'de YKY anlayışı ilkeleriyle beraber, zaten özerk olan idari birimleri daha sonuç odaklı hale getirmek amaçlanmıştır. Buna bağlı olarak bakanlıklar tarafından belirlenen net hedefler ve gerçekleşen sonuçlar değerlendirilerek idarelerin faaliyet raporlarında yayımlanmaları kararlaştırılmıştır (Sobis ve Okouma, 2017: 142-143).

Geniş bir karar alma, uygulama ve bütçelerini yönetme özerkliğe sahip olan idari birimler, personel politikaları, mali yönetim ve birçok yatırım kararlarından sorumlu ve hesap vermekle yükümlü tutulmaktadır. Birimler kendi organizasyon yapılarını belirlemekte ve çalışma yöntemlerini seçmekte serbesttirler. İsveç'te idari birimlerin bu özerk yapıları anayasalar normlarla güvence altına alınmıştır. Kamu idari birimleri, tek tek bakanlıklara değil, bir bütün olarak hükümete bağlı olarak çalışmaktadır. Hükümeti oluşturan siyasi otoritenin doğrudan idari birimleri kontrolü kanunlarla sınırlanmıştır (Wockelberg ve Ahlbäck Öberg, 2018: 1007-1009).

İsveç'te idari kamu kurumları, hükümet tarafından altı yıllık bir süre için atanan genel müdürler tarafından yönetilmektedir. Bu kamu idari yöneticileri, mali ya da idari kural ve mevzuatlara bağlılıktan değil, yıllık hedeflerin gerçekleşme oranlarından hükümete karşı hesap vermekle yükümlüdür. İdari kamu kurumları hükümete, hükümet de parlamentoya karşı benzer şekilde performansa dayalı hesap vermekle yükümlüdür. Buna bağlı olarak, kamu idari birimleri ile parlamento arasında doğrudan resmi bir ilişki bulunmamaktadır (Andersson ve Erlingsson, 2012: 44-45).

Hükümet ve kamu idari birimleri arasındaki hesap verme mekanizması ise resmi performans sözleşmelerine değil, bakanlar ve kamu idari yöneticileri arasında hedefler ve gerçekleşen sonuçlara ilişkin düzenli görüşmelere dayanmaktadır. Hükümet, bir sonraki mali yıl için kaynak dağılımını belirlemenin yanı sıra uzun ve kısa vadeli hedeflere ilişkin de kararlar vermektedir. Bu görüşmeler, bütçe sürecinin genel çerçevesinin kapsamından çıkmamak koşuluyla kamu idari kurumların kontrolü için hükümet tarafından önemli bir araç olarak görülmektedir. Bu görüşmeler, birimlerin amaçları, elde edilen sonuçlar, etkileri ve maliyetleri özelinde her dönem tekrar etmektedir (Wockelberg ve Ahlbäck Öberg, 2018: 1024).

Sonuç olarak İsveç'te şeffaflık ve hesap verebilirliğin uygulama alanı bulduğu idari yöneticiler, hükümet ve parlamento arasındaki bu görüşmeler; kurumlar arası pekiştirilen güven kültürü, İsveç kamu yönetimi anlayışında uzun yıllardır süregelen şeffaflık ilkesinin benimsenmesi ve vatandaşların yönetimdeki yolsuzluk ya da kalitesiz hizmetler için gelişmiş bir başvuru ve bildirim sistemine sahip olmaları gibi kültürel faktörlerin de etkisiyle sürdürülebilir ve işler hale gelmiştir (Kassen, 2017: 247-248).

2.2.3.2. Finlandiya

Kamu yönetimi reformları çoğu Avrupa ülkesinde olduğu gibi Finlandiya'da da 1980'lerin başlarında başlamıştır. Ancak Finlandiya'da kamu yönetiminde en geniş çapta değişim hareketliliği 1990'lı yıllarda ülke ekonomisinde son derece kötü bir sürecin yaşanmasıyla birlikte görülmüştür. Buna bağlı olarak bu dönemde yaşanan bütçe sıkıntıları, kamusal alanın acilen küçültülmesi ihtiyacını gündeme getirmiştir. Bu durumu takiben dönemin Finlandiya hükümeti 1993 yılında ulusal kamu yönetimi anlayışının tamamen gözden geçirilmesi kararını almıştır (Siltala, 2016: 474-475).

Bu doğrultuda Finlandiya'daki başlıca YKY anlayışı reformları 1987 ve 1995 yılları arasında; mali yönetim, personel yönetimi ve kamu kurumlarının yapısında önemli değişiklikler getirmiştir (Salminen, 2003: 55-57).

1992 yılında performansa dayalı bütçeleme sistemini uygulamaya karar veren Finlandiya hükümeti bu kararı ancak 1995 yılında uygulamaya geçirebilmiş ve bu sisteme göre bakanlar ve kamu idari yönetimlerinin konulan hedeflere uygunluk açısından gerçekleşen sonuçlar üzerinde uzlaşmaya varmaları gerekmektedir (Itkonen ve Jahnukainen, 2007: 14).

Hükümet tarafından resmi şekilde yıllık olarak belirlenen hedefler, bakanlıklar ve idari birimler arasında müzakere edilmekte Maliye Bakanlığı bu müzakerelere doğrudan müdahil edilmemektedir. Gerçekleşen sonuçlar için yapılan anlaşmaların şekli veya içeriğine yönelik merkezi kurallar bulunmamakta ve bu durum, performans hedeflerinin belirlenmesinde, bakanlıklardan daha fazla söz sahibi olan idari yönetimlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Johnsen vd., 2019: 2-3).

Bu müzakereler sonucunda ortaya konan performans hedeflerine ilişkin bilgiler, Finlandiya Maliye Bakanlığı'nın (The Finnish Ministry of Finance) denetimine tabi tutulmuştur. Bakanlık, belirlenen performans hedeflerinin uygun olmadığı veya yetersiz olduğu durumlar hakkında da yorumlarda bulunabilmektedir (Rantanen vd., 2007: 416-417).

Finlandiya'da 1995 yılında seçim kazanan yeni hükümetin de ana hedefinde kamu yönetiminde değişim sürecini devam ettirmek yer almıştır. Reform girişimlerinin politik açıdan ana hatları, bazı yeni açılımlar ve ayrıntılar haricinde 1993 yılındaki kararlara benzer nitelikte olmuştur. Önceki kamu yönetimindeki değişim politikasında; kamu yönetiminin etkinlik ve verimliliğinin artırılması, kamu hizmetlerinde özel sektör yönetim anlayışından daha fazla yararlanılması, kamu yönetiminin modernize edilmesi ve kamu hizmetlerine erişimin ve kalitesinin artırılması temel hedefler olarak belirtilmiştir. Yeni hükümetin yayınladığı programda bu temel hedeflere ek olarak; beşeri sermayenin önemi, kamu görevlilerinin çalışma koşullarının iyileştirilmesi, hesap verebilirlik ilkesinin benimsenmesi, ekonomik, kaliteli ve şeffaf bir kamu yönetiminin önemi vurgulanmıştır (Salminen, 2003: 57-58).

Tüm bu reform girişimleriyle YKY anlayışına paralel birçok ilkeyi kurumsal olarak benimseyen Finlandiya'da kamu idari birimlerine daha fazla bütçe ve personel yönetimi özerkliği, karar ve faaliyetlerde yetki genişliği ve sorumluluk verilmiştir. Merkezi hükümetin, bir idari kamu kurumunun yetkisi dahilinde aldığı bir karara değişiklik uygulama veya müdahale etme yetkisi yoktur. Kamu idari kurumları ve yerel yönetimler daha geniş bir kurumsal yapıya ve bakanlıklar karşısında güçlü bir konuma sahiplerdir (Johnsen vd., 2019: 11).

Merkezi yönetimin kurumsal yapısına ait reformlar, kurumların sayısını azaltmayı ve çeşitli görev ve yetkileri alt birimlere devretmeyi amaçlamıştır. Yerinden yönetim özerkliği artırılarak kontrol ve denetim süreci azaltılmaya çalışılmıştır. Bazı kamu idari kurumlar ticari nitelikte serbest piyasa koşullarına uygun şirketlere dönüştürülmüştür (Hakulinen vd., 2011: 2).

Sonuç olarak, Finlandiya'da YKY anlayışına paralel reform girişimleri 1990'lı yılların başında ortaya çıkmıştır. Kamu yönetimi anlayışındaki bu değişim hareketliliği Finlandiya'da, hesap verebilirlik mekanizması bakımından performansa dayalı bir yönetim anlayışını da beraberinde getirmiştir. Kamu idari kurumları için karar, yetki ve sorumluluk alanlarının şeffaf bir şekilde belirlenmesi, hizmet sağlayıcıların performans sonuçları için kalite hedefinin belirlenmesi, kamusal hizmetlerin her alanında performans hedefleri belirlenirken, fayda ve maliyetler arasında gözlemlenebilir bir ilişki kurulması, performansa dayalı hesap verebilirliğin oluşturulmasında kilit faktörler olmuştur. Kamu idari birimleri için daha fazla özerklik tanınması, personel ve bütçe yönetiminde daha fazla esneklik sağlanması ve sonuç odaklı bir bütçe sisteminin uygulanması bu yönde atılan diğer önemli adımlardır. Son olarak Finlandiya'da performans hedeflerinin bakanlıklar ve kamu idari yönetimleri arasındaki müzakereler yoluyla yani yönetişim yaklaşımıyla belirlenmesinin de önemini vurgulamak gerekmektedir.

2.2.4. Türkiye'de Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

Küresel olarak gerçekleşen kamu yönetimi anlayışındaki değişim, Türk kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin sağlanmasındaki anlayışı da etkilemiştir. 1983 yılında Turgut Özal başbakanlığında 45. hükümetin iktidara gelmesiyle birlikte kamu yönetimi alanında bir değişim başlamış ve kamu alanını daraltmak için özelleştirme ve ekonomide liberalleşme politikaları uygulanmaya başlamıştır. Türk kamu yönetimi anlayışında ilk reform süreci olan bu dönemde birçok alanda kamusal tekeller kaldırılmış ve serbest piyasa anlayışı benimsenmeye başlamıştır (Eryılmaz, 2021: 164). Küresel anlamda olduğu gibi Türkiye'yi de 80'li yıllarda etkisi altına alan kamu yönetimi anlayışındaki reform süreci 90'lı yıllarda siyasi istikrarsızlık ve ekonomik krizler nedeniyle yavaşlamış, ancak 2003 yılında kamu yönetimi anlayışında değişimi ve yeniden yapılanmayı temel alan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı (KYTKT) ile YKY anlayışına dayalı reform süreci başlamıştır[5]. Türkiye'de YKY anlayışının temellerinin atıldığı 2003 yılından itibaren; yerel yönetimler, kamu denetimi, kamu mali yönetimi gibi birçok alanda yasal düzenleme ve uygulamada YKY'nin benimsendiği bir anlayış görülmektedir (Lamba, 2014: 139).

[5] Türkiye'de son dönem kamu yönetimi anlayışı temellerinin oluşturulduğu bu tasarı 2003 yılında meclis tarafından kabul edilerek kanunlaşmış ancak Cumhurbaşkanı tarafından bazı maddeleri anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle reddedilmiştir.

YKY anlayışının temellerinin atıldığı 2003 yılı itibariyle Türkiye'de yapılan başlıca yasal düzenlemeler tarih sıralamasıyla Tablo 4'te gösterilmiştir.

Tablo 4. Türkiye'de YKY Anlayışı Kapsamında Yapılan Başlıca Yasal Düzenlemeler

Tarih	Sayı	Kanun
09.10.2003	4982	*Demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme haklarını düzenleyen* Bilgi Edinme Hakkında Kanun
10.12.2003	5018	*Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek amacının benimsendiği* Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
25.05.2004	5176	*Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi amacıyla çıkarılan* Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
10.07.2004	5126	*Büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamayı amaçlayan* Büyükşehir Belediye Kanunu,
22.02.2005	5302	İl Özel İdaresi Kanunu
03.07.2005	5393	Belediye Kanunu
26.05.2005	5355	Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
25.01.2006	5449	Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun
03.12.2010	6085	Sayıştay Kanunu
06.04.2011	6223	Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu
14.06.2012	6328	Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi.

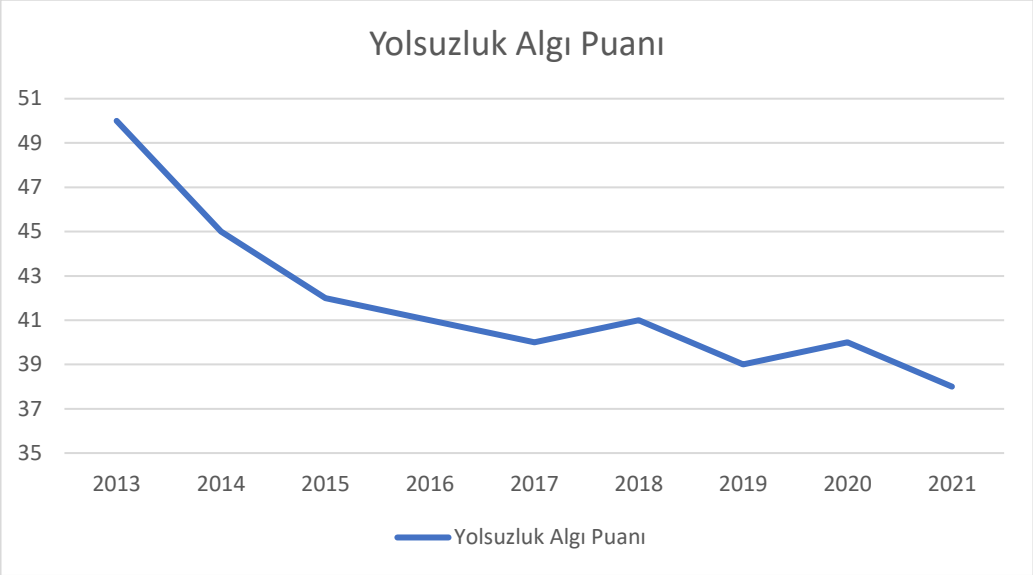
TBMM, şeffaflık kavramını saydamlık olarak değerlendirmekte ve kavramı kamu yönetiminde karar alma süreçleri, politikalar ve hizmetlerin öngörülebilirliği ve

açıklığı olarak nitelendirmektedir. Meclis bunun yanı sıra şeffaflığı; görev, yetki ve sorumluluklar ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından düzenlenen karar, belge ve bilgilerin ve denetim raporlarının kamuya açık erişimi olarak tanımlamaktadır (TBMM, 2003). Bu tanım ele alındığında; ilk olarak kamu kurum ve kuruluşlarının tüm karar, faaliyet, süreç, görev yetki, denetim ve sorumluluklarının net olması gerektiği, ardından kamuoyunun bunlara ilişkin bilgi ve belgelere erişiminin ön planda tutulduğu görülmektedir. Kamu yönetiminin şeffaflığı, toplumun kamu yönetimine olan güvenini artırmakta ve toplumun devlet üzerindeki kontrolünü artırmaktadır. Şeffaf olmayan bir kamu yönetimi, kamu kurum ve kuruluşlarında hesap verebilirliğin olmadığı bir yapıya sahiptir. (Telsaç, 2022: 96).

Türk kamu yönetiminde YKY anlayışına ilişkin düzenlemeler arasında şeffaflık ve hesap verebilirlik konusunda pek çok referans ve ifade yer almaktadır. Nitekim 4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanunu hazırlanırken; kamu yönetimine yönelik yeni yaklaşımın, kamu idaresi yönetiminde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması ve kamuoyu denetiminin sağlanması gibi ilkeler etkili olmuştur. Ayrıca yerel yönetimler kanunu da şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetimi yapılanmasını ve halk ile devlet arasında güven inşa etmeyi amaçlamaktadır.

Kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin sağlanması, kamu kurum ve kuruluşlarında yolsuzluğun azaldığı veya olmadığı algısına katkıda bulunmaktadır. Uluslararası Şeffaflık Kurumu, kamu yönetimi şeffaflığını ve küresel yolsuzluk algısını yıllık raporlarıyla ortaya koymaktadır. Ülkelerin kamu yönetimi şeffaflığını ve hesap verebilirlik ilkesinin ne ölçüde benimsendiğini ortaya koyması bakımından önemli bir gösterge olan Yolsuzluk Algı Endeksi'nde Türkiye, 2013 yılından bu yana hızlı bir düşüş yaşayarak kötü bir görünüm sergilemektedir (Grafik 8).

Grafik 8. Türkiye'de Yolsuzluk Algı Endeksi (Yıllar İtibariyle)



Kaynak: TI, 2021.

Uluslararası Şeffaflık Kurumu'nun 2021 Yolsuzluk Algı Endeksi verilerine göre 180 ülke arasında 96. sırada yer alan Türkiye, son sekiz yılda 42 basamak gerileyerek ve küresel ölçekte kamu yönetiminde şeffaflığın az, yolsuzluğun yüksek olduğu bir ülke görünümü sergilemektedir. Geçen yıl yayınlanan 2020 yolsuzluk algı endeksinde Türkiye, yolsuzluk algısında 40 puanla 180 ülke arasında 86'ncı sırada yer almaktayken son bir yılda bu alanda 2 puan düşüşle 10 basamak gerilemiştir. Tablo 5'te görüleceği üzere Türkiye'nin 2021 yolsuzluk algı puanı 38 olarak hesaplanmıştır.

Tablo 5. Yolsuzluk Algı Endeksi 2021 Ülke Sıralaması

Avrupa Birliği				Doğu Avrupa ve Orta Asya		G20 Ülkeleri		OECD Ülkeleri (36 Ülkede İlk ve Son Beş)	
Ortalama Puan: 64/100				Ortalama Puan: 36/100		Ortalama Puan: 54/100		Ortalama Puan: 66/100	
Puan	**Ülke**	**Puan**	**Ülke**	**Puan**	**Ülke**	**Puan**	**Ülke**	**Puan**	**Ülke**
88	Danimarka	53	Güney Kıbrıs	55	Gürcistan	80	Almanya	88	Danimarka
88	Finlandiya	52	Slovakya	49	Ermenistan	78	Birleşik Krallık	88	Yeni Zelanda
85	İsveç	49	Yunanistan	46	Karadağ	74	Kanada	88	Finlandiya
82	Hollanda	47	Hırvatistan	41	Belarus	73	Avustralya	85	İsveç
81	Lüksemburg	45	Romanya	39	Kosova	73	Japonya	85	Norveç
80	Almanya	43	Macaristan	39	Kuzey Makedonya	71	Fransa		
74	İrlanda	42	Bulgaristan	38	Sırbistan	67	ABD	52	Slovakya
74	Estonya			38	Türkiye	62	Güney Kore	49	Yunanistan
74	Avusturya			37	Kazakistan	56	İtalya	43	Macaristan
73	Belçika			36	Moldova	53	Suudi Arabistan	38	Türkiye
71	Fransa			35	Arnavutluk	45	Çin	31	Meksika
62	Portekiz			35	Bosna Hersek	44	Güney Afrika		
61	Litvanya			32	Ukrayna	40	Hindistan		
61	İspanya			30	Azerbaycan	38	Brezilya		
59	Letonya			29	Rusya	38	Endonezya		
57	Slovenya			28	Özbekistan	38	Türkiye		
56	İtalya			27	Kırgızistan	31	Meksika		
56	Polonya			25	Tacikistan	29	Rusya		
54	Çekya			19	Türkmenistan				
54	Malta								

Kaynak: TI, 2021.

Tablo 5'te görüldüğü üzere 2021 yılı verilerine göre Türkiye, 36 OECD ülkesi içinde 35. sırada iken, G20 ülkeleri arasında Brezilya ve Endonezya ile beraber 14. sırada yer almaktadır. 2021 yılında yolsuzluk algı endeksi puan ortalaması dünya genelinde (180 ülke) 43 iken AB ülkelerinin ortalama puanı 64 olarak hesaplanmış ve 38 puan ile Türkiye gerek AB ülkeleri ve gerekse dünya ortalamasının oldukça gerisinde kalmıştır.

Şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin ne derecede benimsendiğinin ölçülmesine yönelik olarak yapılan bir diğer küresel araştırma ise International Budget Partnership (IBP) tarafından yürütülen Open Budget Survey (Şeffaf Bütçe Endeksi)'dir. Toplumun kamu bütçe verilerine erişimine odaklanan ve aynı zamanda hesap verilebilir bütçe sistemlerinin benimsenmesini teşvik eden bir araştırma olan Şeffaf Bütçe Endeksi, sivil toplum kuruluşlarından ve akademik kurumlardan seçilen uzmanlara uygulanan 228 soruluk ankete dayalı puanlama şeklinde yürütülmektedir. Oluşturulan taslak anket her ülkede bağımsız uzmanlar ve hükümetlerin temsilcileri tarafından incelenmektedir. Araştırmanın Türkiye'deki temsilcisi ise sivil toplum ortağı olan TESEV kuruluşudur.

Tablo 6. 2019 Yılı Verilerine Göre Bazı Ülkelerin Şeffaf Bütçe Endeksi Sıralaması

Sıra	Ülke	Puan	Sıra	Ülke	Puan
1	Yeni Zelanda	87	35	Honduras	59
2	Güney Afrika	87	36	Uganda	59
3	İsveç	86	41	Moğolistan	56
4	Meksika	82	42	Şili	55
5	Gürcistan	81	43	Arnavutluk	55
6	Brezilya	81	44	Gana	54
7	Norveç	80	45	İspanya	53
8	Avustralya	79	46	Türkiye	51
9	ABD	76	47	Namibya	51
10	Filipinler	76	48	Papua Yeni Gine	50
13	Fransa	74	49	Kenya	50
14	Rusya	74	50	Afganistan	50
15	Kanada	71	51	Benin	49
16	Bulgaristan	71	52	Zimbabwe	49
17	İtalya	71	53	Hindistan	49
20	Almanya	69	54	Sri Lanka	47
25	Romanya	64			
30	Tayland	61			

Kaynak: International Budget Partnership, 2020.

Şeffaf Bütçe Endeksi'nde 100 üzerinden 61 veya daha yüksek bir puan alan ülkelerde bütçeyle ilgili verilere kamuoyunun erişimi için gerekli yayınların yapıldığı belirtilmektedir. Ülkelerin kamu yönetimi şeffaflığını ve hesap verebilirlik ilkesinin ne ölçüde benimsendiğini ortaya koyması bakımından önemli bir gösterge olan Şeffaf Bütçe Endeksi 2019 verilerine göre 117 ülkenin %75'i 61'in altında puan alarak şeffaflık açısından yetersiz olarak değerlendirilmiş ve dünya ortalaması 45 puan olarak hesaplanmıştır. Tablo 6'da görüldüğü üzere Türkiye 100 üzerinden 51 puan alarak, küresel ortalamanın üzerinde olmakla birlikte, şeffaflık açısından yetersiz olarak değerlendirilen ülkeler arasında yer almaktadır. (International Budget Partnership, 2020).

Şeffaf Bütçe Endeksi Raporu'nda ülkelere özgü bütçe belgelerine ulaşım ve bu belgelerin yayınlanma durumu da belirtilmektedir. Raporda Türkiye'de yıllık bütçenin kolay ve anlaşılabilir özeti olan "Vatandaşın Bütçe Rehberi" 2017'den itibaren yayınlanmakta olduğu görülmekte ve söz konusu yılda yapılacak harcamalar ve bu harcamaların nasıl karşılanacağına dair temel bilgileri içermesi bakımından şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini sağlamada olumlu bir içerik olduğu belirtilmektedir (International Budget Partnership, 2020).

Tablo 7. Yıllar İtibariyle Türkiye'de Bütçe Verilerine Erişim

Belgeler	2010	2012	2015	2017	2019
Bütçe Öncesi Beyan	+	o	o	o	o
Bütçe Tasarısı	+	+	+	+	+
Uygulanan Bütçe	+	+	+	+	+
Vatandaşın Bütçe Rehberi	-	-	-	+	+
Yıl İçi Raporlar	+	+	+	+	+
Yıl Ortası İncelemesi	o	o	+	+	o
Yıl Sonu Raporu	+	+	+	+	+
Denetim Raporu	+	+	+	+	+

Kamuya Açık: +
Geç yayınlandı, online yayın yok veya özel kullanım için yayınlandı: o
Yayın yok: -

Kaynak: International Budget Partnership, 2020.

Şeffaf Bütçe Endeksi'nde bütçe ile ilgili çeşitli belgelerin içerikleri de değerlendirilmiş ve bu değerlendirme sonucunda Türkiye bütçe denetim raporu 100 üzerinden en düşük puanı almıştır. "Vatandaşın Bütçe Rehberi" ve bütçe taslağı yayınları da verilerinin erişime açıklığı açısından 60 puanın altında kalarak "yetersiz" olarak sınıflandırılmıştır. Şeffaf Bütçe Endeksi Raporu'nun öneriler bölümünde, Türkiye için vatandaşların denetim raporu ve bütçe rehberinin kapsayıcılığının artırılması tavsiye edilmektedir (International Budget Partnership, 2020).

Her ülke özelinde bütçe sistemi ve kamu mali yönetimine uygun öneriler kısmının yer aldığı raporda Türkiye için şu noktalara değinilmiştir (International Budget Partnership, 2020):

- Bütçenin hazırlık sürecinde kamuoyunun katılımını sağlamak ve bütçe uygulanırken izleme ve denetim için pilot mekanizmalar oluşturulabilir.
- Toplumu oluşturan bireyler ve bir kuruluş, dernek vb. aracılığıyla temsil edilmeyen topluluklar, doğrudan veya sivil toplum kuruluşları aracılığıyla kamu kesimi ile aktif olarak etkileşime girebilir.
- Kamu veya sivil toplum kuruluşları üyelerinin, bütçe teklifi onaylanmadan önceki müzakerelerde ve uygulama sürecinde denetim raporları düzenlenmesinde ifade vermelerine izin verilerek karar alma süreçlerine katılımı sağlanabilir.
- Toplumun denetim programının geliştirilmesine katılımı ve ilgili denetim araştırmalarına katkıda bulunması için resmi mekanizmalar kurulabilir.

Sonuç olarak Türk kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliğin yeterli olmadığı, bu yönde düzenlenen yasal altyapının henüz uygulanmadığı veya tam olarak uygulanmadığı ifade edilebilir. Küresel ekonomik sistem içerisinde kamu yönetimlerinin şeffaflığı benimsemeleri hem yerel hem de uluslararası bağlamda özel sektör ve bireylerin karar mekanizmaları bakımından oldukça önemlidir. Hem siyasi hem de idari yönetim için şeffaflık; izlenen politikalar, kararlar ve yasalar hakkında ulusal ve uluslararası kamuoyunu bilgilendirecek, kamu yöneticilerinin bu faktörlere uygun hareket etmeleri için bir gözetim ve denetim sistemi oluşturacak ve böylece hesap verebilirlik mekanizması sağlanarak kamuda yolsuzlukların önüne geçilecektir. Ayrıca kamu yönetiminde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması, o ülke için

küresel ölçekte genel bir güven oluşmasını sağlayacak ve bu güven ortamı sayesinde küresel sermaye hareketlerinin akışı kolaylaşarak ekonomik anlamda yarar sağlayacaktır.

Günümüzde devletlerde idari ve siyasi yapının şeffaf olduğu ülkelerde hem yerel ve uluslararası yatırımcılar daha güvenli yatırım yapmakta ve ekonomik kalkınmaya katkı sağlamaktadır. Ayrıca kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin benimsenmesi toplumu oluşturan her bireyin devlete olan güvenini de artırmaktadır. Bununla birlikte şeffaflığı benimsemiş ve topluma her anlamda hesap verebilir bir kamu yönetiminin varlığı, sosyal açıdan devlete olan güveni artıracağı gibi, uluslararası platformda o ülkenin demokratik ve hukuk devleti algısını da güçlendirecektir. Sonuç olarak kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması için yeni yönetim anlayışına yönelik yapılan yasal düzenlemeler ile katılımcılık, açıklık, hukukun üstünlüğü gibi ilkelere uyulmasına özen gösterilmelidir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. KAMU ÖZEL İŞBİRLİKLERİNDE ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK

Çalışmanın ana konusunu oluşturan bu bölümde kamusal şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin KÖİ modeli için ne anlam ifade ettiğini belirleyebilmek adına KÖİ'ler için gerekli kritik başarı faktörlerine değinilecektir. Bu amaç doğrultusunda, KÖİ uygulamalarını destekleyen uluslararası kuruluşların ve KÖİ konusunda önde gelen araştırmacıların çalışmaları nitel araştırma yöntemiyle taranacak ve kritik başarı faktörleri derlenmeye çalışılacaktır. Daha sonra dünyada performans ölçümü yapılan KÖİ uygulamaları şeffaflık ve hesap verebilirlik bağlamında incelenecektir.

KÖİ modelinin en iyi şekilde uygulanabilmesi için gereken kritik başarı faktörleri; kamu hizmetlerinin en iyi şekilde sağlanması amacıyla bu modeli tüm dünyada yaygınlaştırmaya çalışan ve optimize etmek için çaba sarf eden; Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, OECD, Dünya Bankası ve KÖİ konusunda uzmanlaşmış araştırmacı kurum, kuruluş ve bağımsız yazarların; yayın, rehber ve raporlarından derlenmiştir. Çalışmanın ana konusunu oluşturan bu bölümde KÖİ projelerinin yaşam süreci boyunca kritik aşamaları ve başarı faktörlerini oluşturan her unsurun, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri ile ilişkisi ortaya konulmaya çalışılacaktır.

3.1. KÖİ'LERDE BAŞARI

Bir KÖİ modelinin başarılı olup olmadığını tespit etmek karmaşık bir durumdur. KÖİ'nin başarı durumu bakış açısına göre değişkenlik göstermektedir. KÖİ başarı kriterleri; özel sektör, kamu veya verilen hizmetin son kullanıcısı (toplum) gibi aktörlerin perspektifine göre ayrı ayrı değerlendirilebilir. Örneğin bir kamu hizmeti sunumunun kalitesi, genel olarak o hizmetin en önemli başarı kriteri olarak görülse de bu durum doğrudan hizmetten faydalananlar ile ilgili bir durumdur. Ancak KÖİ'nin başarısı hizmetten faydalananların yanı sıra hem kamu hem de özel sektör temsilcilerinin beklentileri ile de doğrudan ilişkilidir. Öte yandan sağlanan hizmetin; sosyal refaha, çevresel hassasiyetlere, sürdürülebilir kalkınma ihtiyaçlarına ve kamu yararına etkileri gibi diğer faktörlerin de bu değerlendirmeye dahil edilmesi, KÖİ'nin başarısının değerlendirilmesini zorlaştırmaktadır. Ancak bu çalışmanın amacı bir KÖİ modelinin başarısını ölçmek değil, tüm aktörler açısından gerekli olan önemli başarı faktörlerini ortaya koymaktır.

Hükümetlerin uygun bir KÖİ modeli tasarlamaya çalışırken karşılaştıkları zorluklardan biri, farklı ülkeler, danışmanlar ve yorumcular tarafından öne sürülen model ve yaklaşımların çeşitliliğidir. Bu nedenle, bir KÖİ programı geliştirmede, başarılı olmuş bir ülke tarafından kullanılan çerçevenin benimsenmesi tavsiye edilebilir. Ancak daha önce başarılı olan bu KÖİ program çerçeveleri ortaya çıkarıldıkları ülkelere özgü birçok yasal, siyasi ve finansal zorlukla birlikte uzun yıllar içinde gelişmiştir. Bu şekilde başarılı KÖİ programına sahip ülkelerin tecrübeleri, daha az deneyime sahip ülkelerde değişiklik yapılmadan bire bir uygulandığında, kısa sürede aynı derecede başarı ortaya çıkarmayabilir (Delmon, 2015: 2). Dolayısıyla güçlü bir KÖİ çerçevesinin her durumda başarılı olacağını öngörmek mümkün olamamaktadır. Bu nedenle başarılı bir KÖİ programı için dünyada uygulanan olumlu ve olumsuz örneklerin incelenmesi, ülkelere özgü gelişim sağlanması ve deneyimlerden ders çıkarılması gerekmektedir.

3.1.1. KÖİ'lerde Başarı Kriterlerinin Belirlenmesi

KÖİ başarı faktörlerinin belirlenmesinde kullanılan kaynaklar, faktörlerin geçerliliği konusunda oldukça önem arz etmektedir. Dolayısıyla bu çalışmada yararlanılan kaynaklar; uluslararası kurum ve kuruluşların; rehber, rapor, kitap ve makalelerinin yanı sıra KÖİ alanında öncü araştırmacıların yayınlarından oluşmaktadır. Bahsedilen çalışmaların tercih edilme sebebi bu bölümde açıklanmaya çalışılacaktır.

3.1.1.1. Birleşmiş Milletler Yaklaşımı

Birleşmiş Milletler, uluslararası standartlara sahip bir KÖİ modeli oluşturma konusunda zengin materyallere sahiptir ve KÖİ'lerde uluslararası standartların geliştirilmesinde öncülük etmektedir. Buna ek olarak, Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu (UNCITRAL), KÖİ modeli ve ihale süreci hakkında rehber niteliğinde çalışmalar yayınlamaktadır. Dünya Bankası, OECD ve Birleşmiş Milletler'in ortak imzaladığı Yolsuzluğa Karşı Mücadele Sözleşmesi de KÖİ modeli ve iyi yönetişim konularında pek çok öneri ve uygulama yöntemine sahiptir.

Birleşmiş Milletler, yukarıda bahsedilen uluslararası kuruluşlar tarafından yayınlanan KÖİ ile ilgili rehberlerin, standartların ve önerilerin, modeli uygulayacak ülkeler tarafından kullanılmasını şiddetle tavsiye etmektedir. Birleşmiş Milletler'e

göre bir kamu hizmetinin sağlanmasında KÖİ modeli tercih edilmişse, bahsi geçen kaynakların ve araştırmaların rehber olarak kullanılması, projenin; tasarımı, iyileştirilmesi ve performansı bakımından tüm aktörler için en iyi sonuçların elde edilmesine yardımcı olacaktır (United Nations, 2017). Birleşmiş Milletler, alanında uzman araştırmacılar ve komisyonlar tarafından geliştirilmiş, KÖİ modelinin oluşturulmasında gerekli olan başarı kriterlerini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla bu çalışmanın amacına doğrudan katkı sağlayan kaynaklar Birleşmiş Milletler tarafından açık olarak sunulmuştur.

3.1.1.2. OECD Yaklaşımı

Önemli uluslararası bir kuruluş olan OECD ise hem kamu hem de özel sektör için KÖİ modelinin yaygınlaşması ve başarılı şekilde uygulanabilmesi amacıyla; tanıtım, geliştirme ve iyileştirme çalışmaları yayınlamıştır. OECD tarafından yayınlanan KÖİ çalışmaları ülkelerde; kamusal altyapı hizmetlerinin geliştirilmesi, kamu hizmetlerine yerli/yabancı yatırım çekilebilmesi, özel sektör kaynaklarının toplum yararına kullanılabilmesi ve sürdürülebilir kalkınma için özel sektörün sahip olduğu bilgi ve teknolojinin kamu hizmetlerine katılımının sağlanması gibi hedeflere ulaşmayı amaçlamaktadır (OECD, 2007: 9). Bu nedenle OECD tarafından yapılan KÖİ ile ilgili yayınlar, KÖİ kapasitesinin geliştirilmesi, model ve proje tasarısı, geliştirme ve iyileştirmeye yönelik doğrudan uygulama önerileri içerdiğinden, bu çalışma için benzersiz bir kaynak oluşturmuştur.

OECD tarafından yayınlanan KÖİ prosedürleri; kamu yatırımlarının yasal çerçevesi, uluslararası şirketler için KÖİ rehberleri, proje süreçlerinde kamu değerlendirmesi, eylem planları, raporlamada standartlaşma, uluslararası işbirliği ve kamu ve özel sektör temsilcilerinin iletişimi gibi oldukça kapsamlı ve detaylı şekilde ortaya konulmuştur. Bu prosedürler KÖİ modeli kapsamında; hükümet değerlendirmesi, eylem planlarının raporlanması, uluslararası işbirliği ve kamu-özel etkileşimi, yatırımlar için politika çerçeveleri ve uluslararası şirketler için önergeler oluşturmayı amaçlamaktadır.

OECD, kamu hizmetlerinin KÖİ yoluyla sağlanmasında dört temel amaç doğrultusunda hükümetlere yönelik programlar yayınlamıştır. İlk olarak, KÖİ uygulamasının oluşturulması için gereken temel düzenlemeleri (yatırım araçları, bütçe şeffaflığı, yasal düzenleme ve bütünlük) açıklamakta ve uygulanacak KÖİ modeline

bütüncül bir yaklaşım getirerek karar alıcıların gelecekte karşılaşılabilecekleri sorunlar hakkında bilgilendirilmesini ve bu doğrultuda yol göstermeyi amaçlamaktadır. İkinci olarak, oluşturulacak KÖİ projelerinin başarılı olması bakımından; finansal karşılanabilirlik, bütçeleme ve muhasebeleştirmede uygulanması gereken standart düzenlemelere yönelik önemli faktörleri vurgulama amacı gütmektedir. Üçüncü olarak ise prosedürler, kurallar ve sistemler aracılığıyla kamu sektörünün KÖİ modeline yaklaşımının iyileştirilmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca özel sektörün de KÖİ modeline yaklaşımını değiştirmek adına yönetim, risk paylaşımı ve rekabet politikaları gibi konulara odaklanılmıştır. Son olarak, KÖİ programı ile ilgili ortaya konulan tüm bulgu ve önerilerin, üst düzey yetkililer tarafından kullanılmak üzere açık şekilde paylaşımı amaçlanmaktadır (OECD, 2011: 16).

Öte yandan OECD, KÖİ sözleşmeleri kapsamında ayrıntılı öneriler veya teknik tavsiyeler ile ilgili bu çalışmada daha önce değinilen uluslararası finans kuruluşlarının, Birleşmiş Milletler komisyonlarının ve Avrupa Birliği organlarının yayınlarına dikkat çekmektedir. KÖİ modelinde özellikle yönetişim ve şeffaflık konusunda uyulması gereken hususların OECD tarafından oldukça önemli bulunmuş olması bu çalışmaya önemli katkı sağlamıştır. Görüldüğü gibi OECD, KÖİ projelerinin her aşamasında başarı faktörlerine atıfta bulunarak çok yönlü bir bakış açısıyla değerlendirilmesi, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri açısından değerlendirmede benzersiz bir veri kaynağı sunmaktadır.

3.1.1.3. AB Yaklaşımı

Avrupa Birliği'nde KÖİ modeli ile ilgili tüm üyeleri ortak bağlayıcı bir KÖİ yasası bulunmadığından dolayı bir uygulama birliği yoktur. KÖİ ile ilgili mevcut mevzuatın temel önceliği, Avrupa Birliği'nde fırsat eşitliği, şeffaflık, serbest dolaşım, ticaret ve rekabetin sağlanmasına yöneliktir.

Ancak Avrupa Birliği, üye devletleri KÖİ konusunda kendi yasal prosedürlerini oluşturmaları ve mevzuat geliştirmeleri konusunda, teşvik edici ve destekleyici birçok kaynak yayınlamaktadır. Birliğe üye ülkelerde KÖİ proje ve uygulamaları, genel Avrupa Birliği politikaları ve yasal çerçevesine uygun şekilde yürütülmektedir. Bu politikalar ve yasalar; KÖİ uygulamalarını teşvik eden ve devlet borçlanmasını düzenleyen Avrupa Birliği kuralları, Avrupa Komisyonu'nun kamu ile özel sektör arasındaki etkileşimi geliştirmeye ve desteklemeye yönelik politikalar ve

proje süresince en önemli aşamaları etkileyen ihale kanunları şeklinde üç temel başlık altında ifade edilebilir. Özellikle Avrupa Birliği ve IMF tarafından kamu borçlanmasına getirilen kısıtlama ve kriterlerin (Maastricht Kriterleri vb.) KÖİ projelerinin yaygınlaşmasında önemli bir etkisi olduğunu ifade etmek gerekir. Kriterlere uyum sağlamak açısından aşırı borçlanmadan kaçınan devletler altyapı hizmetlerinin yanı sıra eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerinde de KÖİ uygulamalarına yönelmektedir. Bu doğrultuda KÖİ uygulamaları dolaylı yoldan teşvik edilmekte ve devletler sermaye yatırımları için ihtiyaç duydukları finansmanı kamu borçlanması yapmak yerine özel sektöre kaydırmaktadırlar (Güzelsarı, 2009: 59).

Avrupa Birliği bünyesinde kurulan Avrupa Komisyonu da KÖİ uygulamalarını genişletmek ve desteklemek için çalışmalar yapmaktadır. Avrupa Komisyonu, 2004 yılında yayınladığı, KÖİ'lerde etkin rekabet ve yasal çerçeve konularına değinen "Green Paper" isimli çalışma ile KÖİ modellerini geliştirme amaçlı araştırmalarını yoğunlaştırmaya başlamıştır. Komisyon, Avrupa'da KÖİ modellerinin düzenlenmesinde büyük rol oynayan Green Paper'ı yayınlamasından günümüze kadar olan süreçte, kamu hizmetlerinin sağlanmasında özel sektörün katılımına ilişkin rapor, makale, rehber ve kitaplar yayınlamaktadır. Bu çalışmalar, özel sektörün kamu hizmetlerine dahil olma kapasitesini artırmaya, idari ve mali teşvikler yoluyla yatırımları artırmanın bir alternatifi olarak KÖİ uygulamalarını teşvik etmeye ve borçlanma kısıtlamalarını ve mali kısıtları aşmanın bir yolu olarak bu tür projeleri oluşturma, iyileştirme ve desteklemeye yönelik stratejik prosedürler içermektedir. Avrupa Komisyonu, özellikle birliğe üye ülkelerde KÖİ uygulamalarının yaygınlaştırılması ve geliştirilmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Komisyona bağlı KÖİ Uzmanlık Merkezi (European PPP Expertise Centre – EPEC) KÖİ için en iyi uygulama modellerini elde etmeyi amaçlayan rehberler yayınlayarak bu çalışmaya doğrudan katkı sağlayan bir veri kaynağı olmuştur.

3.1.1.4. Dünya Bankası Yaklaşımı

Birleşmiş Milletler bünyesinde özerk uzman bir kuruluş olan Dünya Bankası; 1987 yılında Ekonomik Kalkınma Enstitüsü (EDI) aracılığıyla "Ekonomik Kalkınmada EDI Dizileri" başlıklı bir kitap dizisi yayınlamıştır. Bu seride yer alan Roth tarafından yazılan "Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Hizmetlerinin Özel Sektör Tarafından Sunulması" isimli kitap KÖİ literatüründe ilk eser olarak kabul

edilmektedir. Kitapta KÖİ (PPP) olarak bahsedilmese de yazar, kitabın yazılış amacının, gelişmekte olan ülkelerde sadece kamu kesiminin kamu hizmeti sunabileceği fikrini değiştirmek olduğunu ifade etmiştir (Roth, 1987: xiv). Kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından sağlanmasının; bütçe açıklarını azaltacağına ve alt gelir grubuna yönelik hizmet kalitesini artıracağına yönelik teori ilk kez bu kitapta yer almıştır. KÖİ literatürünün bu ilk eserinin ardından Dünya Bankası, o günden bu yana alanda birçok çalışma yayınlamış ve günümüzde KÖİ uygulamasının geliştirilmesi için küresel çapta veya ülkelere özgü rehber niteliğinde yayınlar yapmakta ve bu yayınları internet üzerinden erişime açmaktadır. Bu çalışmanın ana konusunu oluşturan şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin KÖİ başarısındaki önemini sıklıkla vurgulayan[6] Dünya Bankası, bu çalışmaya doğrudan katkı sağlayan bir kaynak olmuştur.

Çalışmada yukarıda bahsedilen kaynaklar temelinde oluşturulan KÖİ başarı kriterleri ve bu kriterlerin şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleriyle olan ilişkisi, farklı bağımsız kurum, kuruluş ve yazarların kaynaklarından yararlanılarak desteklenmiştir. KÖİ için standart başarı kriterlerini belirlemek ve optimal bir model oluşturmak; devlet, özel sektör ve toplum arasında farklı faktör ve aktörlerin etkisiyle dinamik, yinelenen bir süreç olarak devam etmektedir. Dolayısıyla her çalışmanın eksik kalacağı, geliştirilmesi gerektiği ve eleştirilecek yönleri olduğu açıktır. Ancak yapılan her çalışma, eksik yanlarıyla beraber iyileştirme sürecine katkı sağlayan önemli bir adım olacaktır.

3.2. KÖİ'LERDE BAŞARI KRİTERLERİNİN ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK İLKELERİYLE İLİŞKİSİ

İlk ortaya çıkış amacıyla değerlendirildiğinde KÖİ projeleriyle birlikte, kamusal yatırımların risklerinin bir kısmının özel sektöre devredilmesi, kamu hizmeti

[6] Dünya Bankası'nın desteklediği uluslararası PPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility) kuruluşu az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin KÖİ modeli oluşturmada destek talepleri neticesinde komisyon oluşturmakta ve oluşturulan komisyon o ülkenin hukuki, siyasi ve kültürel yapılarına özgü araştırma yaparak özgün model hazırlamaktadır. Ülkelerin talepleri neticesinde KÖİ danışmanlık çalışmaları yürüten PPIAF; Nijerya, Uganda, Honduras gibi ülkelere başarılı bir KÖİ modeli oluşturmak amacıyla sundukları ilk tavsiye raporlar öncelikle kamu kesiminde şeffaflık ve hesap verebilirliğin geliştirilmesine yönelik olmuştur. Üç ülkede de ilk rapor başlığı "Kamu-Özel İşbirliklerinde Şeffaflığın ve Hesap Verebilirliğin Artırılması: Teşhis Raporu" şeklindedir (World Bank, 2018, 2020; World Bank Group, 2017). Görüldüğü üzere henüz KÖİ uygulamasının model taslağı oluşturulmamışken başarılı projelere etki edecek ortamı hazırlamak amacıyla şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin kamu kesiminde benimsenmesi tavsiye edilmektedir. Dolayısıyla Dünya Bankası bu çalışmayı doğrudan destekleyen kaynaklar sunmaktadır.

yatırım süreçlerinin hızlanması, hizmet dağılımının rasyonel hale gelmesi, kamu hizmetlerinin sağlanmasında siyasi müdahalelerin azalması ve kamu yönetiminin daha makro hizmetlerin kalitesini artırmaya odaklanması gibi faydalar beklenmektedir (The World Bank, 2020). KÖİ projeleri, toplumun hizmet beklentisini karşılarken, sadece kamuya değil, özel sektör temsilcilerine de kazanç sağlayan bir işbirliğini temsil eder. Buna bağlı olarak KÖİ'lerin bir çeşit kazan-kazan modeli şeklinde çalışması beklenmektedir. Fakat KÖİ projelerinde hem kamu hem de özel sektör temsilcilerinin birlikte kazanç sağlamaları kolay bir hedef değildir. Her iki tarafın da kazanımları öncelikle KÖİ'nin dünya çapındaki başarılı uygulamalarından örnekler almaya, başarısız projelerden dersler çıkarmaya ve ülkelere özgü geliştirmelerin yapılmasına bağlıdır. Bu doğrultuda, başarılı bir KÖİ projesi, uygulanabilir bir planlama, özel sektör işbirlikçisi seçiminde rekabetin sağlanması, proje süresi boyunca seçilen özel sektör işbirlikçisinin mali denetimi ve periyodik olarak yenilenen ihale veya yapılanmadan oluşan dört ana bileşeni kapsayan bir sisteme dayalı olmalıdır (Villalba-Romero ve Liyanage, 2016: 377-379).

Ek olarak, KÖİ modelinin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi karmaşık bir durumdur ve özellikle gelişmekte olan ülkeler için projelerin ortaya çıkışı, uygulanması ve düzenlenmesinde, alanında uzman ve deneyimli danışmanlara duyulan ihtiyaç gibi bazı zorluklar ortaya çıkarmaktadır. KÖİ'ler siyasi, mali, hukuki, sosyal ve fiziki alanlarda birçok kriterin aynı anda sağlanmasıyla gerçekleştirilebilecek projeler olduğundan, başarılı bir KÖİ modeli için tüm bu kriterlerin göz önünde bulundurulması gerekir. Buna bağlı olarak, başarılı bir KÖİ modeli, ancak bu önemli başarı kriterlerinin sahip olduğu ilke ve yasal düzenlemelere bağlı kalındığı ölçüde oluşturulabilir. KÖİ'lerin diğer kamu hizmetlerinden farklı yapıları, uygulama alanları ve işbirlikçileri göz önüne alındığında, başarı kriterlerinin büyük önem taşıdığı ve kapsamının yasal standartlarla tanımlanması gerektiği açıktır.

Bu çalışmada KÖİ projeleri için öncelikle başarı kriterlerinin ne olduğunu belirlemek için literatür taraması yapılmış, ardından şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramları ve bu faktörlerin ne kadar ilişkili olduğu üzerinde durulmuştur. İlgili literatürde birçok çalışmada KÖİ başarı faktörleri olarak benzer kriterler belirlenmiştir. Fakat ülkelere ve sektörlere göre farklı kriter tespitlerinin ortaya çıktığı da görülmektedir.

Örneğin Bing Li ve diğerleri (2005) çalışmalarında belirledikleri 18 KÖİ başarı kriterini beş temel başlık altında toplamıştır. Buna göre başarılı bir KÖİ projesi için;

“etkin satın alma”, “uygulanabilir proje seçimi”, “devlet garantileri”, “uygun ekonomik koşullar” ve “uygun finansal piyasa” olmak üzere bu beş temel koşulun sağlanması gerekmektedir. KÖİ projelerinin başarısı için 18 kriteri önemlerine göre sıralayan çalışmaya göre, İngiltere’de PFI/PPP (KÖİ) projelerinin iyileştirilmesinde “güçlü bir özel sektör işbirlikçisi”, “risk paylaşımının uygunluğu” ve “finansal piyasalara erişilebilirlik” kriterleri en önemli başarı kriterleri olarak öne çıkmıştır. Geriye kalan kriterler önem sırasına göre “kamu ve özel sektörü kapsayan sorumluluk ve hesap verebilirlik mekanizmasının yasal normlarla belirlenmesi”, “ayrıntılı ve gerçekçi maliyet/fayda analizi”, “teknik ve ekonomik fizibilite”, “iyi organize edilmiş kamusal yapı”, “iyi yönetişim”, “etkili ve standardizasyonun sağlandığı hukuki altyapı”, “proje süreci boyunca şeffaflık”, “siyasal destek”, “piyasa rekabet koşullarını etkilememe”, “birden fazla fayda sağlayan hedefler”, “güçlü ve istikrarlı makroekonomik ortam” “makul devlet garantileri” , “yetki ve sorumluluk devri” ve “sosyal fayda faktörleri” şeklinde sıralanmaktadır (Li vd., 2005: 462).

Bir diğer çalışmada KÖİ projeleri için 17 başarı kriteri belirlemiş ve bunlar beş gruba ayrılmaktadır. Bunlardan ilki etkin satın alma kriterleridir. Bu kriterler; ihale sürecinde şeffaflık, serbest piyasa koşullarında rekabetçi satın alma süreci, sağlıklı yönetişim, iyi düzenlenmiş bir kamu kurumu yapısı, sosyal destek, kamu ve özel sektör arasında yetki paylaşımı, ayrıntılı ve gerçekçi fayda-maliyet analizi şeklinde gruplanmıştır. Bir diğer ana grup ise projenin fizibilitesidir. Bu ana başlıktaki kriterler; pratik ve standart yasal çerçeve, projenin teknik altyapısının iyi hesaplanması, kamu ve özel sektör arasında uygun risk paylaşımı ve özel sektör işbirlikçisinin güçlü kurumsal yapıya sahip olması şeklinde sınıflanmışlardır. Üçüncü ana başlık ise devlet garantileridir. Bu başlık altında, garanti yoluyla makul devlet destekleri, çoklu fayda sağlayan hedefler ve siyasal destek kriterleri bulunmaktadır. Dördüncü ana başlık ise, uygun ekonomik koşullar kriterleri olarak belirlenmiş ve bunlar; uygun ve stabil makroekonomik koşullar ve istikrarlı ekonomi politikası şeklinde sınıflandırılmıştır. KÖİ projelerinde başarı faktörleri için beşinci ve son ana başlık olan, uygun finansal piyasa koşulları; güçlü ve elverişli bir piyasanın var olması gerektiğini vurgulamaktadır (Hardcastle vd., 2005: 4).

Tablo 8. Bazı Ülkeler İçin KÖİ Başarı Kriterleri Karşılaştırması

Önem Sırası	Avusturalya	İngiltere	Hong Kong	Suriye	Malezya
1	Kamu ve özel sektör yetki ve sorumlulukları	Güçlü kurumsal yapıda özel sektör işbirlikçisi	Açık ve standart bir yasal mevzuat	Açık ve standart bir yasal mevzuat	İyi yönetişim
2	Uygun risk paylaşımı	Uygun risk paylaşımı	Kamu ve özel sektör yetki ve sorumlulukları	Siyasal Destek	Kamu ve özel sektör yetki ve sorumlulukları
3	Güçlü kurumsal yapıda özel sektör işbirlikçisi	Finansal piyasalara erişilebilirlik	Güçlü kurumsal yapıda özel sektör işbirlikçisi	İyi yönetişim	Açık ve standart bir yasal mevzuat
4	İyi yönetişim	Kamu ve özel sektör yetki ve sorumlulukları	Uygun ve stabil makroekonomik koşullar	Uygun ve stabil makroekonomik koşullar	İstikrarlı ekonomi politikası
5	Teknik fizibilite analizi	Ayrıntılı ve gerçekçi fayda-maliyet analizi	Uygun risk paylaşımı	Uygun risk paylaşımı	Finansal piyasalara erişilebilirlik

Kaynak: Ismail, 2013: 14; Kahwajian vd., 2014 : 402; Li vd., 2005: 432.

Yukarıda bahsedilen çalışmalarda KÖİ başarı kriterlerinin ve öncelik sıralamalarının çalışmadan çalışmaya farklılık gösterdiği görülmektedir. Tablo 8'de farklı ülkelerde tespit edilen KÖİ başarı kriterleri ve önem sıralamalarının ülkeden ülkeye farklı şekilde ortaya çıktığı ortaya konulmuştur. Başarı kriterlerinin bu farklılıkları KÖİ projelerin farklı şekilde uygulandığını göstermekte ve araştırmacıların farklı sonuçlar elde etmelerine sebep olmaktadır (Ismail, 2013: 16).

Görüldüğü gibi, KÖİ programları başarı kriterleri genellikle projelerin uygulandığı ülkelere özgü ve mevcut hukuki, kurumsal, siyasi ve ekonomik kapsamın yanı sıra sektörlere ve hatta projeye özgü spesifik niteliklere sahip olabilmektedir. Fakat yine de KÖİ projelerinin ülkeler, sektörler veya projelerden tamamen bağımsız, genel prosedürleri ve araçları bulunmaktadır. Bu standartlaşmış KÖİ araç ve prosedürleri daha ayrıntılı inceleyerek başarılı bir KÖİ projesinin altında yatan kriterlere ulaşmak mümkündür. Bu amaç doğrultusunda tüm dünyada KÖİ projelerinde uygulanması gereken mevzuatlar, başarı kriterleri ve standart prosedürler ortaya konulmaya çalışılmakta ve daha etkin, verimli ve ekonomik projelerin gerçekleştirilmesi ve iyi yönetilmesi konusunda çalışmalar yürütülmektedir.

Bu çalışmanın amacı da bahsi geçen bu ülkelerden, sektörlerden ve hatta projelerden bağımsız araç ve prosedürlerin şeffaflık ve hesap verebilirlik ile ilişkisini

ortaya koymaktır. KÖİ projelerinin kusursuz hale getirebilmek için literatürde birçok kurum ve yazara ait çok sayıda kapsam proje örnekleri, proje yürütme notları, uygulama rehberleri, proje seçim kılavuzları bulunmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde KÖİ projesi yaratılırken bu bilgilerden faydalanma ve uyarlama, daha önce dünyada başarılı olmuş projelerden faydalanma ihtiyacı doğmaktadır. Örneğin KÖİ projeleri bütçe büyüklükleri ve proje sayıları olarak dünyada üst sıralarda yer alan Türkiye'de modeli geliştirmek adına yasal kapsamın proje özelinde kısa sunumu veya KÖİ tarihi gelişimini ortaya koyan akademik çalışmalardan daha ötesine ihtiyaç vardır. Bu eksikliği gidermek adına KÖİ projelerini destekleyen uluslararası kuruluşların ortaya koyduğu çalışmalar ve diğer akademik çalışmalar taranarak, başarılı bir KÖİ projesini oluşturan kriterler ile şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin uyumu ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Uluslararası deneyimler, başarılı KÖİ projeleri geliştirmek için bir hazır formül olmadığını göstermektedir. Ancak ülke, sektör ve projelerden bağımsız faktörler olarak açık ve istikrarlı politikalar, güçlü bir yasal çerçeve, daha önce başarılı olmuş uluslararası uygulamalara uygun proje teknikleri, özel sektör ve kamu kesiminin karşılıklı uyumu ve iyi bilgilendirilmiş bir kamuoyu, başarılı bir KÖİ'nin temel taşlarıdır. Bu bağlamda çalışmanın amacı bu temel faktörler için şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin ne derece önem arz ettiğini belirlemektir.

Bir ülkede KÖİ modeli oluşturulmadan önce gereken hukuki altyapıdan, projelerin sonuçlanmasından itibaren yapılan performans değerlendirmelerine kadar olan tüm aşamalar teker teker ele alınarak planlanmalıdır. Çalışmanın bu bölümünde; Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, OECD Dünya Bankası ve KÖİ konusunda uzmanlaşmış araştırmacı kurum, kuruluş ve yazarların yayın, rehber ve raporlarında özellikle vurguladığı önemli noktalar irdelenmeye çalışılmış ve hemen hemen hepsinde ortak olarak ele alınan başarı kriterleri derlenerek şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleriyle ilişkisi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda önemli başarı kriterleri; KÖİ Çerçevesi, Proje Seçimi, Proje Tasarımı ve Sözleşme, Performans Yönetimi ve Mali Finansman ve Gelir Tahsisi başlıkları altında incelenmiştir.

3.2.1. KÖİ Çerçevesi, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

Kamu hizmetlerinin sunumunda KÖİ projelerinin nasıl ve ne zaman uygulanabileceğini ortaya koyan politikaların ve yasal mevzuatın bir araya gelmesiyle KÖİ çerçevesi oluşmaktadır. KÖİ çerçevesi, projelerin planlanması ve uygulanması ve iyileştirilmesi için kurumsal sorumlulukları, yürütülecek faaliyetleri, kuralları ve prosedürleri belirlemektedir. KÖİ çerçevesinin temel hedefi, projelerin doğru nedenlerle, doğru alanlarda seçilmesi ve mümkün olan en fazla çıktıyı sağlamasıdır. KÖİ çerçevesi ayrıca kamusal yetkiler ve yasal mevzuat gibi birçok ayrıntıyı kapsamaktadır.

KÖİ çerçevesi; KÖİ tanımını, politikasını ve gerekçesini ortaya koyarak kapsamın sınırlarını belirtmelidir. Buna ek olarak uygulanacak olan KÖİ türleri ve modellerin içeriğini de ayrıntılı şekilde açıklamalıdır. Başka bir deyişle, KÖİ modellerinin, projelerin uygulanacağı sektörlerin ve projeler için gereken minimum süreyi ve proje maliyetini belirtmelidir (PPIAF, 2012: 2-4). KÖİ çerçevesi, projelerin uygulanabilmesi için ulusal ve uluslararası hukuka uygun olmalıdır. Ek olarak, işbirlikçilere; haklarını arayabilecekleri, öngörülebilir kararlar sağlayan, adil, tarafsız ve bağımsız yargı sistemi sağlanmalıdır (McQuaid, 2000: 30).

Herhangi bir KÖİ projesi oluşturmadan önce, siyasi ve yasal ortamın hazırlanması gerekmektedir. BM, KÖİ programını başlatmanın yasal ve düzenleyici izin gerektirdiğini ortaya koymaktadır. Bu mevzuat, politik amaçlara uygun olmalı ve her proje için işbirlikçi seçiminde serbest rekabetin sağlandığı şeffaf bir ihale sistemini desteklemelidir (ACT Government, 2016: 43). OECD, BM, Dünya Bankası gibi kuruluşların tümü, projelere başlamadan önce KÖİ politikasının oluşturulmasını ve KÖİ ile yasal bir çerçevenin hazırlanmasını, piyasa gelişimi için ilk öncelik olarak görmektedir. Bu kuruluşlar, uluslararası KÖİ piyasasının büyüklüğü açısından ihtiyaç duyulan yasal mevzuatın ve politikaların sürecin başında belirlenmesini önemli görmektedir.

Dünya Bankası, belirli bir düzenleyici yasal ve kurumsal mevzuat olmadan, KÖİ projesinin bir kereye mahsus olarak uygulanabileceğini, ancak KÖİ uygulamalarında başarılı olan ülkelerin çoğunun KÖİ yasasına sahip olduğunu öne sürmektedir. KÖİ projelerini ilk benimseyen ve istikrarlı şekilde uygulayan ülkeler bu mevzuatı, projeleri deneyimleyerek ve ortaya çıkan ihtiyaçlara göre düzenleyerek iyileştirmiştir. KÖİ ile ilgili yasal ve kurumsal mevzuatı olmayan ülkelerin bu küresel

deneyimden faydalanması daha mantıklı görünmektedir. Dünya Bankası, bu küresel deneyimi; kamu hizmetlerinin etkin sunumu, KÖİ programlarının nihai başarısı ve sürdürülebilirliği için kullanarak, proje seçiminde etkinlik, verimlilik ve iyi yönetişim dahil, adil ve rekabetçi ihale süreçleri için gelişmiş bir KÖİ yasal çerçevesinin oluşturulabileceğini belirtmektedir (World Bank, 2017: 66-67).

Genel olarak, bir ülkedeki idari yapı ve yasal mevzuatın gelişimi, o ülkedeki KÖİ piyasasının olgunluğunun ve iyileştirilmeye açık olduğunun bir göstergesidir (Colverson ve Perera, 2012: 12). Kurumsal yapı ve yasal mevzuatın gelişimi için öncelikle bir KÖİ politikası oluşturulmalıdır.

Bir ülkede sağlıklı bir KÖİ politikası ve yasal mevzuatın bulunması şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından çok önem arz etmektedir. Bunun nedeni özellikle büyük yatırımlarla altyapı projelerinde yer almak isteyen uluslararası şirketler, bu projeleri finanse eden kurumlar veya finans kuruluşları, ülkelerin politikaları ve yasalarına göre yatırım kararı alırlar. Şeffaf, hesap verebilir ve hukuka dayalı bir ülke yönetimi, uluslararası sermaye girişi için en önemli ihtiyaçlardan biridir. Öte yandan, yerli yatırımcı da aldığı riskler kadar kâr beklediğinden, projenin başarılı olması durumunda beklenen kârın güvencesini de mevcut kanun ve politikaların tutarlılığında bulacaktır. Ancak, uygun yasalar mevcut olsa bile, bu noktada uygulamada tutarlılık çok önem arz etmektedir. Çünkü alınan kararların hükümetlerle birlikte değişebildiği bir ülkede, sözleşmelerin uzun vadeli doğası gereği, tutarlı ve istikrarlı bir KÖİ uygulama politikasının varlığı gereklidir. Bu oluşum sağlandıktan sonra şeffaflık ilkesi ve hesap verebilirlik mekanizması sağlanmalı yasal mevzuatlarda bir standardizasyon oluşturulmalıdır. Bu koşulların sağlanmadığı durumda yerli ya da yabancı sermayenin, büyük yatırım maliyetleri içeren riskler alarak KÖİ projelerinde işbirlikçi olmaları beklenemez.

Bu nedenle BM, ülkelerde oluşturulmaya ve yerleşik hale getirilmeye çalışılan bir KÖİ politikası ve yasal mevzuatın varlığı için birçok tavsiyede bulunmaktadır. 2003 yılında Viyana'da bu amaçla toplanan Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu (UNCITRAL) 2004 yılından itibaren BM'ye üye ülkelerde uygulanması tavsiye edilen KÖİ projeleri yasal mevzuatı, politika taslakları ve uygulama rehberleri yayınlamaktadır. Komisyon en son 2019 yılında KÖİ projelerine ilişkin uygulamaya yönelik bir standart bir mevzuat taslağını kabul etmiş ve bir "Yasama Rehberi" yayınlamıştır. BM'nin yayınladığı bu raporlar, ülkelerin özel sektör tarafından olarak finanse edilen kamu yüksek bütçeli kamu hizmetleri için uygun bir

yerel yasal çerçeve oluşturmada yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Rehber niteliğindeki bu raporlar, altyapı projeleri için hazırlanmış olmakla birlikte, tüm KÖİ projeleri için uygulama alanına sahiptir (United Nations, 2019).

KÖİ'lerin düzenlenmesi birçok kanunla (ihale hukuku, idare hukuku, ticaret hukuku vb.) bağlantılı olduğu için bazı yasal riskler oluşmaktadır. Bazı ülkelerde hukuki kapsam farklılıkları bu risklerden biridir. Bunun nedeni, kamunun imzaladığı ticari bir anlaşmanın; o ülkedeki arabulucuların, hakemlerin, yasama, yürütme ve yargı organlarının etkisi altında kalabilecek olmasıdır (United Nations, 2019).

Bir ülkede zayıf ekonomik politikalar ve kötü yönetilen bir siyasi tutum varsa, KÖİ projelerinin başarısız olma olasılığı daha yüksektir. KÖİ projelerinin en başında iyi hazırlık yapılmalı ve uygulamada sürekliliği sağlanan belli kurallara uyulmalıdır. Projenin en başında, yapılacak sözleşmenin ömrü boyunca paylaşılacak bilgilerin düzeyi ve türü hakkında, kamu ve işbirlikçiler arasında bir anlaşmaya varılması, şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından BM'nin en önemli önceliklerinden biridir. Sözleşmelerin tarafları ve kamuoyu en azından bazı temel konularda açıkça ve zamanında bilgilendirilmelidir (United Nations, 2019):

- Projenin evrim durumu (Projenin bir yeniden görüşülmesi gereken bir aşaması, değişimi, farklılaşması veya iptali olasılığı var mı?),
- Sözleşme imzalandıktan yapılan anlaşma madde/maddelerinde değişiklik söz konusu olabilir mi?
- İlgili taraflarca mutabık kalınan hususlar ve maliyetler nelerdir? (risk paylaşımı, süreler, devlet garantileri, sübvansiyonlar vb.)

Buradaki temel hedef, hesap verebilirliğin sağlanması ve KÖİ sözleşmelerinin şeffaf bir şekilde takip edilebilmesi için etkili veri toplama sistemleri ve araçları oluşturmaktır. Bu sistem ve araçlar ile tarafların aktif talebi olmaksızın bilgiye erişebilecekleri standart bir uygulamanın sağlanması amaçlanmaktadır.

Literatürde KÖİ modelinin başarı olmasında rol oynayan birçok kritere yer verilmiştir. Çoğu çalışmada ortak olarak ele alınan en önemli kriterlere bakıldığında şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin benimsenmesinin öncelik olarak ifade edildiği görülmektedir. Hatta çalışmalarda, ortak olarak vurgulanan tüm önemli başarı kriterlerinin bu ilkelerle yakından ilişkisi olduğu göze çarpmaktadır. Bu çalışmanın da ana motivasyonu olan bu tespit ışığında literatürdeki şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin KÖİ başarı kriterleriyle olan ilişkisi ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Görüldüğü gibi, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri KÖİ politika çerçevesi ve yasal mevzuatın geliştirilmesi bakımından oldukça önem arz etmektedir. Çalışmanın bu bölümünde KÖİ çerçevesi daha detaylı olarak ele alınacak ve bu bağlamdaki kritik başarı faktörlerinin şeffaflık ve hesap verebilirlik ile ilişkisinin ortaya konulması amacıyla "KÖİ politika kapsamı, KÖİ yasal çerçevesi, KÖİ kamu birimi, iyi yönetişim, siyasi irade ve liderlik şeklinde alt başlıklar halinde incelenecektir.

3.2.1.1. KÖİ Politika Kapsamı, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

Dünya Bankası, KÖİ projelerini hayata geçirmeden önce ülkelerin bir "KÖİ politika kapsamı" oluşturmasını tavsiye etmektedir. Bu kapsam, KÖİ'lerin nasıl tanımlandığını, değerlendirildiğini, seçildiğini, önceliklendirildiğini, bütçelendiğini, takip edileceğini ve muhasebeleştiğini belirleyen politika, prosedür, kural ve kurumlardan oluşmalı ve her süreçten yetkili kişi ve kurumlar tanımlanmalıdır. Oluşturulan KÖİ politika kapsamı, uygulanan KÖİ projelerinin ülkenin kalkınma politikalarıyla uyumunu sağlamalı, ülke ekonomisine katkıda bulunmalı ve kamunun aşırı mali risklere maruz kalmamasını sağlamalıdır.

Bunun yanı sıra oluşturulan çerçeve; pay sahipleri, yatırımcılar veya hissedarlarla bilgi paylaşımının sistematik bir şekilde yapılmasını ve projelerle ilgili risk paylaşımı, kâr ve varsa garanti ödemelerinin zamanında yapılmasını sağlamalıdır. Bu politik tutum, özel sektörün KÖİ projelerine olan ilgisinin artmasını ve KÖİ modelinin toplum tarafından kabul edilmesini sağlayacaktır. Dünya Bankası'na göre; bir KÖİ politika kapsamı oluşturmak, hükümetin KÖİ projelerine olan bağlılığını ortaya koyacak ve böylece KÖİ projelerinde yönetişimin etkinliği artmış olacak, yani hesap verebilirliği, şeffaflığı ve istikrarı teşvik edecektir (World Bank, 2017: 57).

Avrupa Bankası'na göre; hükümetler, bazı kamu hizmetlerinin uzun vadede KÖİ projeleriyle yürütülmesine ilişkin talebin özel sektör işbirlikçilerine açıkça iletmek amacıyla bir KÖİ politika çerçevesi çizmelidir. Avrupa Bankası, KÖİ politika kapsamının oluşturulmasını, projelerin başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesini mümkün kılan ortamın iyileştirilmesi için önemli bir adım olarak görürken, bu politikaların KÖİ modeline özel standart bir mevzuata dönüştürülmesi ve KÖİ için özel eylem planlarının oluşturulması gerektiğini vurgulamaktadır (European Bank, 2016: 9). Bu durum, kamu hizmetlerinin sağlanmasında, yetkililerin belirli bir miktarın

üzerindeki hizmet maliyetlerinde KÖİ modelini düşünmelerini sağlayacaktır. Ayrıca KÖİ politika kapsamı, sürdürülen projelerin başarısı açısından uzun vadede tutarlı ve istikrarlı bir politika sağlayacaktır.

Gelişmekte olan ülkelerde kurumsal yapı, politika ve yönetişim değişkenleri ile KÖİ proje yatırımlarının düzeyi arasındaki ilişkiyi gösteren Moszoro vd. (2015: 26) yürütmüş oldukları ampirik çalışmada, önemli sonuçlar ortaya koymaktadırlar. Çalışmada, 130 ülkenin doğrudan yabancı sermaye ile yapılan KÖİ projelerinin yoğunluğunun; ülkelerdeki yolsuzluk, hukukun üstünlüğü, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi politik değişkenlerin kalite ve istikrarına oldukça duyarlı olduğu vurgulanmıştır. Çalışma, mevcut ampirik verilere dayanarak, KÖİ'ler için uygun istikrarlı politik tutumun, özellikle yabancı sermaye ile KÖİ yatırımlarının düzeyini arttırmada oldukça etkili olduğu argümanını desteklemektedir. Buna bağlı olarak uygun KÖİ politika kapsamı ile oluşturulacak ortamın KÖİ projelerine yatırımcıları çekebilmek adına oldukça önemli olduğunu ifade etmek gerekmektedir.

3.2.1.2. KÖİ Yasal Çerçevesi, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

KÖİ modelinin kamu hizmetlerinin sunumunda başarılı şekilde uygulanabilmesi için ülkelerin net, öngörülebilir ve iyi düzenlenmiş bir yasal çerçeve oluşturması, OECD için yatırım ortamını düzenlemenin ilk adımıdır. OECD'nin raporuna göre; yatırımcıların ilgisini çekmek ve serbest piyasada rekabet oluşturmak amacıyla KÖİ modelinin yasal çerçevesi şeffaf, ayrıntılı ve öngörülebilir şekilde olmalıdır. Hesap verebilirliğin sağlanması adına; işbirlikçiler ve toplum için bilgiye erişim ve karar verme süreçleri açık ve adil olmalıdır. KÖİ yasal çerçevesinin, şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanacağı şekilde düzenlenmesi; dengeli ve istikrarlı bir düzenleyici ortam oluşturarak, yatırımcılara güven sağlayacak, rekabeti teşvik edecek, proje maliyetlerini azaltacak ve fayda/maliyet oranını artıracaktır. KÖİ projelerinin süreleri boyunca, işbirlikçilerin ve toplumun güvenebileceği ve erişebileceği açık, şeffaf bir yasal çerçeve hesap verebilirlik ilişkisine pozitif katkı sağlayacak ve yasal çerçevenin oluşturacağı netlik; çıkar çatışmalarını, bürokratik engelleri, yolsuzluk ve etik dışı davranışları en az seviyede tutmaya yardımcı olacaktır (OECD, 2011: 9).

Birleşmiş Milletler'e göre; ülkelerin kendilerine özgü bir KÖİ yasal çerçevesine sahip olmaları; çeşitli alan ve sektörlerdeki farklı mevzuatların, projeleri

negatif etkileme olasılığını en aza indirecektir. Birleşmiş Milletler tarafından önerilen KÖİ yasal çerçevesi aşağıdaki maddeleri içermektedir (UNCITRAL, 2004: 1-4):

- Şeffaflığı, adil ihale süreçlerini, sürdürülebilirliğini ve adil rekabeti sağlamalıdır.
- Kamu hizmetlerinde altyapı geliştirme ve işletiminde özel sektörün katılımını engelleyen kısıtlamaları ortadan kaldırmalıdır.
- KÖİ sözleşmesi yapan ülkenin kamu kurum ve yetkililerini (yabancı ya da yerli yatırımcı için, ulusal ve yerel projeler dahil) şeffaf şekilde belirlemelidir.
- KÖİ projeleri yoluyla finanse edilen kamu hizmetleri ile ilgili yasa, projelerde kullanılacak tesis ve altyapı sistemlerinin; bakımı, yenilenmesi, genişletilmesi ve işletilmesine ilişkin imtiyazları belirtmelidir.
- İmtiyaz verilebilecek proje ve kamu hizmeti türlerini tanımlamalıdır.
- Bir proje ile ilgili ihale makamının yetkilerinin hangi alanları kapsadığını (projelerin coğrafi değişkenlere veya sürelerine göre ne ölçüde genişletilebileceğini) tanımlamalıdır.
- Projelerinin uygulanması için gerekli yetkileri, lisansları veya ilgili izinleri veren birimlerin faaliyetlerini düzenleyecek idari kurumları tanımlamalıdır.
- Oluşturulacak KÖİ projelerini düzenleyici kurumun, siyasi ya da işbirlikçilerden gelen müdahale veya uygunsuz baskılardan etkilenmeyecek şekilde karar alma ve faaliyet yürütebilmesi için yeterli özerkliğe sahip, işlevsel açıdan bağımsız bir yapıya kavuşturulmalıdır.
- Oluşturulacak KÖİ projelerini düzenleyici kurumun aldıkları karar ve yürüttükleri faaliyetlerinin sebeplerini periyodik olarak açıkça kamuoyuyla paylaşmalı, hesap verebilirlik ilkesini ve özel işbirlikçi adayları için bilgi akışını yerine getirmelidir.
- Özel işbirlikçinin düzenleyici kararların gözden geçirilmesini talep edebileceği (yargı yolunu da kullanabileceği) bağımsız ve tarafsız bir kurum aracılığıyla şeffaf mevzuatlar oluşturmalı ve bu incelemelerin nedenlerini belirtmelidir.

- KÖİ projeleri karar ve faaliyetlerinde diğer kanun ve yönetmeliklerin ihlal edildiği iddialarından kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümü için özel prosedürler oluşturulmalıdır.
- KÖİ projelerini düzenleyici kurum, projenin gereklilikleri için uygun risk tahsisi dışında gereksiz yasal veya düzenleyici kısıtlamalar uygulamamalıdır.

Avrupa Bankası, KÖİ yasal çerçevesini oluştururken, diğer ülkeler tarafından hali hazırda oluşturulmuş çerçevenin kullanılmasının pratik bir yol olduğunu öne sürmektedir. Avrupa Bankası'na göre, uygun KÖİ sözleşmelerinin koşulları sağlıklı şekilde hazırlanmasıyla yasal ve düzenleyici ortamla ilgili zorlukların üstesinden gelinebilir. Kamusal hizmetlerin sunumunda KÖİ modelinin uygulandığı birçok ülkede bu tür zorluklar yaşandığından, gerektiğinde yasaların değiştirilmesi ve kanıtlanmış uluslararası yasal çerçeve uygulamalarının rehber niteliğinde kullanılması yol gösterici olabilmektedir. Bazı ülkeler yasal çerçeve olmaksızın diğer ülkelerin KÖİ model uygulamalarını ve düzenlemelerini emsal almaktadır. Fakat bu uygulamalar ülkelerin kanunlarıyla çelişmemeli, ülkelerin politik, ekonomik yapısına, proje ihtiyacı duyulan sektörlere, gümrük ve vergi sistemine uyumlu hale getirilmelidir (European Bank, 2016: 13).

Asya Kalkınma Bankası'na göre ise, bir ülkede KÖİ yasal çerçevesinin oluşturulabilmesi için öncelikle o ülkede temel ihale kanununun tasarlanması gerekmektedir. Bunun nedeni KÖİ projelerinin işlerliği için öncelikle kamu alımlarının yasal çerçevesini belirlenmelidir. Asya Kalkınma Bankası adına yapılan çalışmada bir ülkede kamu ihale kanunuyla, kamu alımları piyasasının genişletilmesi, yolsuzluğun önlenmesi ve daha kaliteli kamu hizmetlerinin sunulmasının gerekliliği belirtilmektedir. Buna bağlı olarak; bir KÖİ projesi uygulanmadan önce uyulması gereken kural ve prosedürleri belirleyen temel ihale kanununun varlığı oldukça önem arz etmektedir. KÖİ projelerinin uygulanmasına yasal ortam hazırlayacak olan bu kanunla birlikte kamu alımlarının temel taşlarından biri olan adil rekabet teşvik edilmelidir. Piyasanın korunması veya bir piyasanın oluşturulması, kamu alımları ihalelerinin önemli bir faktörüdür. Bunun nedeni kamu ihalelerindeki sınırlı rekabetçi piyasanın varlığının kamu hizmetlerinin sunulması açısından sakıncalı olabileceğidir. Ek olarak kamu ihale kanunun KÖİ projelerinin başarılı şekilde uygulanabilmesi amacıyla, fırsat eşitliğini, tedarik uygulamalarının geliştirilmesini ve serbest rekabet ortamını oluşturması gerekir. Bu hedeflere ulaşmanın ana koşulları ise; şeffaflık,

kayırmacılığın engellenmesi, fırsat eşitliliği ve rekabet piyasasının oluşmasından ibarettir (Tvarnø vd., 2010: 13-14).

Öte yandan AB ve kurumları KÖİ modeli ile ilgili çalışmalarını devam ettirmekte ve henüz bir standart hukuki altyapı geliştirmemiş olsalar da üye ülkelerde ve tüm dünyada kullanılabilecek mevzuat, proje rehberleri ve yönergeler geliştirmeyi sürdürmektedirler. Görüldüğü üzere daha şeffaf ve evrensel olması adına KÖİ politikası belirlendikten sonra KÖİ yasal çerçevesinin oluşturulması gerekmektedir. Sonuç olarak belirtmek gerekir ki; Dünya Bankası başta olmak üzere uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından, özellikle Türkiye gibi Fransız İdare Hukuk Sistemi'ni benimsemiş ülkelerde başarılı KÖİ projeleri yürütülmesi amacıyla, şeffaflığın ve evrenselliğin sağlanması açısından yasal çerçevesinin bulunmasının gerekliliği açıkça vurgulanmıştır (World Bank, 2017: 66).

3.2.1.3. KÖİ Kamu Birimi, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

KÖİ projesinin başarılı şekilde uygulanması ilgili kamu kurumlarının ve projelerin yürütülmesinde yetkili olan kişilerin kararlılığını, yeteneğini ve uzmanlığını gerektirmektedir. Belirli sektörlerin ihtiyaçları, projelerin ekonomik ve finansal değerlendirmeleri, özel sektör destekli proje sözleşmelerinin kapsamı, satın alma, ihale ve sözleşme yönetimi konularında yetkin olunmalıdır. Bütün bu nitelikleri bir araya getirmenin zorluğu nedeniyle KÖİ'ler için kurumsal düzenlemeler tasarlanırken hatalar yapılmaktadır. Bu engeli aşmak için ülkelerde KÖİ kamu biriminin kurulması ve farklı alanlarda (maliye, hukuk, mühendislik, planlama, finans kamu politikası, vb.) uzmanlaşmış kişilerden oluşan bir kurumun projeleri yönlendirmesi tercih edilmelidir (World Bank, 2017: 71).

Bir KÖİ kamu biriminin yetki ve sorumlulukları şunları kapsamalıdır (Colverson ve Perera, 2012: 14; Yescombe, 2011: 31):

- KÖİ yasal çerçevesi (prosedürler, mevzuat, yönergeler, vb.) ve politik kapsamının oluşturulması ve geliştirilmesinde rehberlik ve danışmanlık,
- Hükümet organlarına KÖİ projeleriyle ilgili teknik destek ve bilgi sağlamak,
- Kamu görevlilerine eğitimler vermek ve KÖİ kapasitelerinin geliştirilmesini sağlamak,

- Kamusal ve özel kurumları KÖİ projelerine teşvik etmek amacıyla farkındalık oluşturmak,
- KÖİ proje aşamalarının takibi ve denetimini sağlamak,
- Periyodik olarak KÖİ projeleri ile ilgili rehber, performans, plan ve program raporları yayınlamak,
- Yeni KÖİ modellerini deneme amaçlı pilot sektör ve projelerin uygulanması,
- Büyük maliyetli KÖİ projeleri ile ilgili sürekli teknik destek sağlamak,
- Geçmiş projeleri değerlendirerek yeni proje planlanmasında iyileştirme,
- KÖİ projeleri ile ilgili hükümet politikalarının tutarlı ve sürdürülebilir strateji benimsemesini sağlamak,
- Kamu sektörünün projelerden en az girdiyle ve an fazla çıktıyı elde etmesini sağlamak.

Bunlara ek olarak oluşturulacak KÖİ birimi, projelerde yer alan tüm aktörlerle etkin şekilde iletişimde olmalıdır. Projelerin kapsam ve alanlarının geliştirilmesinden, tam rekabetin sağlandığı ihale usulü işbirlikçi seçimine ve projelerin sonuçlarına kadar tüm sürecin hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerine uygunluğunu sağlayan bir kurum olmalıdır. Ancak şeffaflık ilkesi sağlanırken rekabetin sağlandığı ihale sürecinde özel işbirlikçilerin fikri mülkiyet hakları saklı tutulmalıdır (UNDP, 2008: 8).

KÖİ birimlerinin oluşturulması bu projelerin başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesi için ön koşul değildir. Fakat yukarıda bahsedilen yetki ve sorumlulukların, oluşturulmuş KÖİ birimleri tarafından etkin bir şekilde uygulanması, hedeflere ulaşmada önemli faydalar sağlayacaktır. Birleşmiş Milletler'e göre üst düzey yöneticiler ve siyasetçiler KÖİ projelerini yeterince desteklemiyor, kamusal tedarik, altyapı ve sermaye politikalarında şeffaflık, rekabet koşulları ve hesap verebilirlik mekanizmasını sağlanmıyorsa, hükümetin kamu hizmetlerini yürütmede koordinasyonu zayıf ve uluslararası işbirliği sınırlıysa, bir KÖİ biriminin oluşturulması bu sorunların üstesinden gelinmesine yardımcı olacaktır (United Nations, 2017: 21).

OECD ülkelerinde KÖİ kamu birimi; maliye, altyapı ve kalkınma bakanlıkları bünyesinde ya da bağımsız bir kamu üst kuruluşu olarak üç farklı şekilde

oluşturulmuştur (OECD, 2010: 28). Fakat, KÖİ birimlerinin yetkileri, sorumlulukları ve bunlara bağlı olan idari yapıları KÖİ modellerinin gelişmesiyle süreç içinde değişime uğrayabilmektedir. Örnek olarak, İngiltere'de, KÖİ birimi, sadece kamu bünyesinde bulunmamakta (%51 özel sektöre ait) ve kamu hizmetlerinin sağlanmasında, aktörleri KÖİ projelerine teşvik etmek ve projelere teknik destek sağlamak amacıyla faaliyetlerini sürdürmektedir (World Bank, 2017: 78).

Birleşmiş Milletler'e göre özel KÖİ birimlerinin ortaya çıkması ülkenin bu modelin uygulanmasında olgunluğunun geliştiğini ve bu birimlerin bağımsız olması bakımından KÖİ'ler için kamu sektöründe şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması açısından olumlu bir gösterge olduğu ifade edilmiştir (UNDP, 2008: 12).

Tablo 9. Bazı Ülkeler İçin KÖİ Birimleri ve KÖİ Yasal Çerçevesi

Ülkeler	**KÖİ Birimi**	**KÖİ Yasal Çerçevesi**	**Ülkeler**	**KÖİ Birimi**	**KÖİ Yasal Çerçevesi**
Avusturya	A	-	Letonya	B	1
Belçika	C	2	Litvanya	B	3
Bulgaristan	B	3	Lüksemburg	-	-
G. Kıbrıs	B	-	Malta	B	-
Çekya	B	3	Hollanda	A	-
Danimarka	B	-	Polonya	B	1
Estonya	-	3	Portekiz	B	2
Finlandiya	-	3	Romanya	C	2
Fransa	B	2	Slovakya	-	-
Almanya	B	-	Slovenya	C	3
Yunanistan	C	2	İspanya	-	1
Macaristan	B	3	İsveç	-	-
İrlanda	A	1	İngiltere	A	-
İtalya	B	3	Türkiye	-	-

A- KÖİ birimi mevcut (birim aktif olarak kapsamlı faaliyet gösteriyor)

B- KÖİ birimi oluşum süreci devam ediyor (veya KÖİ birimi mevcut ancak sadece danışmanlık görevi üstleniyor)

C- KÖİ birimi bulunmuyor (veya yalnızca bazı sektörler / bölgeler için KÖİ birimi mevcut)

1- KÖİ için kapsamlı yasal mevzuat yürürlükte

2- Kapsamlı mevzuat taslağı hazırlanıyor (veya bazı sektöre özel mevzuat mevcut)

3- Yasa tasarısı yok veya planlanıyor (ya da mevzuat teklif aşamasında)

Kaynak: Colverson ve Perera, 2012: 16.

Tablo 9'da Avrupa ülkelerinin KÖİ birimlerine ve yasal çerçevelere sahip olup olmadıkları verilmiştir. Görüldüğü üzere AB mevzuatında, üye ülkelerde KÖİ konusunda ortak bir uygulama bulunmadığı görülmektedir. Bazı ülkelerde KÖİ ile ilgili birim ve yasal çerçeve bulunurken, bazılarında ise sadece biri mevcut veya ikisi de bulunmamaktadır. OECD, KÖİ modeli ile ilgili bir araştırma yürütmüş ve üyelerinin yarısından fazlasının ulusal düzeyde özel bir KÖİ birimine sahip olduğunu belirlemiştir (OECD, 2010). Dünya Bankası KÖİ modeli uygulayan her ülkede merkezi bir KÖİ biriminin olmasını tavsiye etmektedir. KÖİ programlarına sahip ülkelerde Dünya Bankası'nın genel görüşü, bu birimlerin kendine özgü yapıları ile genişlediği ve genellikle KÖİ dışı çözümler de dahil olmak üzere tüm altyapı hizmetlerini ele aldığı yönündedir (World Bank, 2017: 76). Geçtiğimiz dönemlerde AB üyelik süreci nedeniyle AB mevzuatının birçok düzenlemesinden etkilenen Türkiye'de KÖİ yasal çerçevesi ve KÖİ birimi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, KÖİ faaliyetlerinin yürütülmesinde yetki ve sorumluluk, ülkelerde genellikle ilgili hizmetin yerine getirilmesinden sorumlu bakanlığa aittir. Bu yetki ve sorumluluk genellikle KÖİ projelerinin planlanması, uygulanması, iyileştirilmesi ve sözleşme yönetimlerini içermektedir. Bu yetki ve görevleri üstlenen bakanlık, kurum veya kuruluşların KÖİ kanununda açıkça belirtilmesi gerekmektedir. Bu yetki ve sorumlulukların yer aldığı KÖİ yasal çerçevesinin varlığı başarılı bir KÖİ modeli için önem arz etmektedir. Bununla birlikte bahsi geçen kurumların KÖİ özelinde beceri, bilgi ve deneyimleri genellikle eksik olduğundan, özellikle bir KÖİ programının ilk aşamalarında en azından danışmanlık görevi üstlenen bir KÖİ birimine ihtiyaç vardır. Başta Dünya Bankası olmak üzere birçok uluslararası kurum ve kuruluş tarafından; hesap verebilirliğin, şeffaflığın ve performans denetiminin sağlanmasında önemli rol oynayan KÖİ birimlerinin, hem İngiltere, Kanada, Avustralya gibi gelişmiş ülkelerde hem de Filipinler, Kolombiya, Güney Afrika gibi gelişmekte olan ülkelerde başarılı bir KÖİ modeli için elzem olduğu ifade edilmektedir (World Bank, 2017: 72-73).

3.2.1.4. İyi Yönetişim, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

Altyapı projelerinin başarılı bir şekilde uygulanması; teknik, hukuki ve mali açıdan uzman idari yönetim ve ilgili personel, yeterli kurumsal uyum ve organizasyon, nitelikli insan kaynağı ve mali kaynaklar ile ekonomik istikrar içinde uygun bir yasal

çerçeve gerektirir. Bu nedenle Birleşmiş Milletler, bir KÖİ projesini oluşturan nitel ve nicel faktörlerin tümünün, iyi yönetişim kapsamında oluşturulan planlama, izleme ve denetim mekanizmalarını içeren etkin bir düzenleyici yasal mevzuat ile uygulanabileceğini belirtmektedir (United Nations, 2017: 20). Birleşmiş Milletler'e göre iyi yönetişim; açık, öngörülebilir, yasal ve uygun bir kaynak olarak bir kurumsal çerçeve ihtiyacını içerir. Başka bir ifadeyle, iyi yönetişim KÖİ projelerinin ve tüm kamu alımlarının maliyetleri, yararları ve riskleri hakkında tartışmalar yoluyla toplumun bilgilendirilmesini içermektedir. Aynı zamanda, düzenlemelerin açık, şeffaf olmasının yanında zorlayıcı ve katı olmaması kurumsal yetki ve sorumlulukların belirgin olmasını ve faaliyetlerin hesap verebilirliğe açık olmasına yardımcı olacaktır. Şeffaf bir bütçe süreci ile KÖİ projelerinde tüm maliyetlerin ve karşılıklı yükümlülüklerin kamuoyuna açıklanması, finansal riskleri en aza indirecek ve satın alma sürecinin bütünlüğünün sağlanmasında olumlu rol oynayacaktır (United Nations, 2017: 14).

OECD'ye göre iyi yönetişim beraberinde özel sektörün katılımını teşvik edecek en önemli şartlar olan şeffaflık ve hesap verebilirlik, mülkiyet ve sözleşme haklarının korunması gibi yüksek yasal standartlar gerektiren bir ortamı beraberinde getirir (OECD, 2007: 15). Bu nedenle OECD, KÖİ projelerinin hayata geçirilmesinde kamu karar alıcılarına yönelik etkinlik, verimlilik ve şeffaflığın sağlanması açısından belirli idari ve hukuki prosedürler belirlemiştir. OECD'ye göre, kamu karar alıcıları, KÖİ'lerin ve sözleşmeye dayalı diğer kamu hizmetlerinin göreceli finansmanı, faydaları ve riskleri bakımından kamuoyunu sürekli bilgilendirmeli ve bilinçlendirmelidir. Bu doğrultuda KÖİ politikaları hükümetin en üst yöneticileri tarafından yürütülmelidir. Bakanlıklar, kamu kurumlarında KÖİ'ye yönelik tutarlı bir yaklaşımın yaygınlaştırılması için çalışmalı ve KÖİ projelerine farklı sektörlerde uygulama alanı yaratmaya yönelik kararlar almalıdır. Karmaşıklığı ve uzun vadeli kapsamları nedeniyle, işbirlikçiler ve kamuoyu da dahil olmak üzere KÖİ'ler ile ilgili olumlu görüşün oluşturulması, özellikle önemli kamu hizmetlerinin sağlandığı projelerin başarılı olması için ön şarttır. KÖİ politikaları oluşturulurken, proje işbirlikçileri ve toplumla bilgi paylaşımının önceliğini en önemli unsur olarak ele alınmalıdır (OECD, 2011: 9). Dünya Bankası'na göre; toplumu oluşturan bireylerin, parlamentodaki temsilcilerin ve denetim organlarının KÖİ projelerinde bilgi ve söz sahibi olacağı sistemin oluşturulması, hesap verebilirliği sağlar ve KÖİ projelerinin daha şeffaf, katılımcı ve başarılı uygulanabilmesine yardımcı olur. KÖİ projelerinde

şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanarak hayata geçen başarılı bir model örneği olarak, Birleşik Krallık'ta KÖİ denetim raporları National Audit Office (Ulusal Denetim Ofisi) tarafından tüm yazılı kayıtlarıyla web sitesinde kamuya açık şekilde erişilebilir kılınması ve parlamento oturumlarında bu verilerin sıklıkla kullanılması verilebilir (World Bank, 2017: 96).

BM'ye göre, KÖİ projelerinin başarısızlığının en önemli nedeni iyi yönetişimin sağlanamaması olarak ifade edilmiştir. İyi yönetişimin sağlanması, yalnızca yasal mevzuatın geliştirilmesiyle değil, özel sektör işbirlikçileriyle eşit koşullarda müzakere edebilen alanında uzman ve tecrübeli kamu idarecilerinin yetiştirilmesine de bağlıdır (United Nations, 2017: 19).

Dünya Bankası, başarılı bir KÖİ modeli için politika kapsamını tanımlarken Birleşmiş Milletler'in ifade ettiği iyi yönetişim kavramını ele almış ve kavramın temel gerekliliklerini şu şekilde sıralamıştır (World Bank, 2017: 58):

- Şeffaflık,
- Hesap verebilirlik,
- Etkinlik,
- Uygunluk (işbirlikçiler, halk ve parlamento dahil tüm tarafların zarara uğramadan politika kararlarının alınması, uygulanması, iyileştirme ve geliştirme),
- Güvenilir yargı,
- Katılımcı politikalar.

Bu ilkelerle BM ve Dünya Bankası KÖİ modelinin başarılı olmasında önemli bir kriter olan "iyi yönetişim" kapsamında; şeffaflık, hesap verebilirlik ve hukukun üstünlüğü gibi kavramların özellikle gelişmekte olan ülkelerde uygulanması gerekliliğine dikkat çekmektedir.

Politik kararların alınmasından sorumlu olan hükümet, KÖİ projelerinin uygulanmasından birinci düzeyde yetkili ve sorumlu olan kurumdur. Fakat, başarılı bir KÖİ modeli için toplumu oluşturan birimlerin, parlamentonun ve diğer bağımsız kurumların KÖİ proje karar ve faaliyet sürecine katılması ve aldığı kararlar ve faaliyetlerden hükümeti sorumlu tutması önemlidir. Dolayısıyla ülkede hesap verebilirlik mekanizmasının iyi işlemesi oldukça önem arz etmektedir. Bu doğrultuda KÖİ modeli için hesap verebilirlik mekanizmasının ana unsuru, KÖİ plan ve programları hakkındaki bilgilerin zamanında ve detaylı bir şekilde kamuoyuna

sunulmasıdır. KÖİ programının başarılı olması açısından iyi yönetilmesini sağlamaya dahil olan hükümet harici kurum ve gruplar şu şekilde rol oynar (World Bank, 2017: 96):

- *Kamuoyu:* Toplumu oluşturan tüm bireyler yeni KÖİ projesi öncesi danışma süreçleri ve proje sürecinde ve sonrasında hizmet kalitesi hakkında geri bildirim sağlayarak KÖİ modeli oluşturma ve iyileştirmede doğrudan dahil olabilecek bir aktör olabilmektedirler. Kamuoyunun KÖİ sürecine dahil olmasıyla; taraflar arasındaki sözleşmeler dahil KÖİ modelinin tüm sürecindeki şeffaflık ile yeni proje plan ve programlarının ve kamu hizmeti kalitesinin iyileştirilmesine doğrudan katkı sağlanabilir.
- *Yüksek Denetim Kurumları:* KÖİ projelerini uygulayan neredeyse her devlette, modelin ve kamu hizmet faaliyetlerinin iyi yönetilmesi amacıyla var olan bağımsız denetim birimleri bulunmaktadır. Bu birimlerin KÖİ projelerinin başarılı olabilmesindeki katkıları, gerçekten bağımsız olduklarında daha etkilidir. Yüksek Denetim Kurumları, şeffaf şekilde kamu mali tablolarının yayınlanmasıyla KÖİ faaliyetlerini güncel olarak izleyebilirler. Ek olarak, Yüksek Denetim Kurumları, KÖİ sözleşmelerinin performanslarını izleyebilir veya belirli risk noktalarını araştırabilir veya tüm proje sürecinin parasal değerini inceleyip denetleyebilirler. Tüm bu incelemeler ışığında, ülkedeki KÖİ modelinin performansı hakkında parlamentoyu ve kamuoyunu bilgilendirebilir ve böylece hesap verebilirliğin sağlanmasında etkin rol oynayabilirler.
- *Yasama organı:* Yasama organları; KÖİ mevzuatı oluştururken, bazı durumlarda projeleri onaylama yetkisine sahip olarak KÖİ faaliyetlerine doğrudan etki edebilir veya hükümetin KÖİ taahhütlerine ilişkin raporları denetleyerek sürece dahil olabilirler.
- *Bağımsız üst kurullar:* Bazı ülkelerde, kamu hizmetlerinin görülmesinde varlıkların siyasi müdahalelerden korunması amacıyla denetleyici özerk ve bağımsız üst kurullar bulunmaktadır. Başarılı bir KÖİ modeli için bu kurulların denetiminin varlığı faydalı bir unsur olabilir.

Temel olarak KÖİ modelinin uygulanma amacı kamu hizmetlerinin daha etkin yürütülmesi olarak ifade edilebilir. Toplumu, parlamentoyu ve bağımsız kurumları KÖİ süreci ve programına dahil etmek, KÖİ'nin bir kamu hizmeti sağlama aracı olarak

meşruiyetini artıracak ve iyi yönetişime katkı sağlayacaktır. Kamusal hizmetlerden faydalananların ve diğer kamusal-özel aktörlerin KÖİ sürecinin belli noktalarında doğrudan dahil olmaları, proje tasarımını ve performansını iyileştirecektir. Ek olarak bu katılım, diğer kamusal hizmet alanlarında alınan politik kararları, projeleri, süreçleri ve faaliyetleri şeffaf hale getirerek tüm kamusal faaliyetlerden daha yüksek performans elde etmeyi mümkün kılacaktır. Hükümetlerin; varlıkların kullanımı üzerindeki kontrolü elinde tutması ve şeffaflık ve hesap verebilirlikten uzak yönetim anlayışı, en az hizmet kalitesi ve maksimum kullanıcı maliyetini beraberinde getirmektedir. Bu durumun gerçekleşmemesi için, her bir kamusal faaliyet için sorumlu bir kamu sözcüsü belirlemek önemlidir. Buna bağlı olarak KÖİ projeleri hakkında düzenli ve sürekli bir bilgi akışı oluşturmak, kamuoyunda meydana gelen sorulara ve endişelere cevap vermek ve medyada yanlış anlaşılan konulara açıklık getirmek için oldukça önemlidir (World Bank, 2017: 97).

Kanunların uygun şekilde uygulanamadığı, yargı organının bağımsız olup yeterince güven vermediği bir ortamda, diğer başarı kriterlerinin çoğu ikincil öneme sahiptir. Yatırımcılar; özel sektör işbirlikçilerinin, genel halkın ve piyasadaki diğer işletmelerin, hakları, sorumlulukları ve mülkiyetleri, bağımsız kuruluşlar ve yasalar tarafından sıkı bir şekilde korunmadıkça sermaye artırma ve KÖİ modeli aracılığıyla kamu hizmetlerine yatırım yapma konusunda isteksiz olacaklardır. Kamu kesiminin hizmet sağlayıcısı olarak; piyasada tarafsız, hesap verebilir, şeffaf, sürdürülebilir karar alıcı ve öngörülebilir tutumu diğer başarı kriterlerinin de uygulanabilirliğini sağlayacak ortamı hazırlayabilecektir.

Sonuç olarak çalışmanın daha önceki bölümlerinde de bahsettiğimiz KÖİ'lerde "iyi yönetişim" başarı kriterinin hem Hardcastle (2005) tarafından ifade edilmesi hem de Tablo 8'de (*bkz: sayfa 115*) sıklıkla vurgulanması dikkat çekicidir. Yönetim kavramından daha geniş bir kavram olan yönetişim ilkesinin sağlandığı durumda; yönetim yetkisini elinde bulunduran kamu kesimi, birincil olmaktan çıkar ve diğer aktörlerle karşılıklı bağımlı ve nispeten eşit konumda yer alır. İyi yönetişimin sağlanması; bürokratik etkinlik, hukukun üstünlüğü, düşünce özgürlüğü, yolsuzluğun kontrolü, katılımcı (veya işbirlikçi) aktörlerin varlığı gibi kamu kurum ve hizmetlerinin kurumsal ve işlevsel açıdan şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasında önemli rol oynayan ilkelere bağlıdır. Buna bağlı olarak, iyi yönetişim ilkesinin KÖİ projelerinde işbirliği ve koordinasyonu artırmasının yanında en büyük katkısı şeffaflık ve hesap verebilirliğin getirdiği performans denetimi ve güven ortamı

sonucunda; en az kullanıcı maliyeti ve maksimum hizmet kalitesinin sağlanması olarak ifade edilebilir.

3.2.1.5. Siyasi İrade ve Liderlik, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

OECD, KÖİ projelerine siyasi açıdan değer ve öncelik verilmesinin önemli olduğunu ifade etmektedir. KÖİ modelinin benimsenmesinde karar alıcı ve faaliyetlerin yürütülmesini sağlayan hükümet, bu projelere yatırım yaparken makro büyüme ve kalkınma politikalarına paralel kararlar almalı ve karar alırken projenin nasıl finanse edileceğini tek değişken olarak değerlendirmemelidir. KÖİ modelinin temeli, ön maliyet hesaplamasını ve proje sonunda alınacak performansı yönlendirecek fırsat maliyetlerinin değerlendirilmesini kapsamalıdır. Buna bağlı olarak ilgili kamu hizmetinin, kamu tarafından mı yoksa özel sektör tarafından mı sağlanacağına ilişkin tercih, tüm alternatif hizmet sağlama biçimleri göz önüne alınarak, proje süresince öngörülen finansal ve finansal olmayan maliyet ve faydaların dikkate alındığı fayda-maliyet analizlerine dayanmalıdır. Dolayısıyla KÖİ projelerinin başarısında bu gibi kritik kararları almakla yükümlü olan siyasi iradenin rolü oldukça büyüktür (OECD, 2007: 11-12).

ABD'de farklı eyaletlerdeki kamu ve özel sektör aktörlerine; KÖİ modelini tanıtmak, model ile ilgili eğitim vermek ve güncel bilgi sağlamak amacıyla kurulan NCPPP (National Council of Public-Private Partnerships)'ye göre başarılı bir KÖİ projesinin önceliklerinden biri de en üst düzey kamu yetkilisinin KÖİ modelini desteklemesi ve halka model ile ilgili şeffaf bir şekilde bilgi sağlaması gerektiğidir. KÖİ modeliyle ilgili iyi bilgilendirilmiş siyasi bir lider; şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması açısından, faaliyete geçen projelerin halka sunumunda, yanlış algıların en aza indirilmesi ve bilgi akışının sağlanmasında kritik bir rol oynayacaktır (NCPPP, 2008).

Sonuç olarak bir bütün halinde görmek adına KÖİ modelinin politik ve yasal çerçeve başarı kriterleri ile şeffaflık-hesap verebilirlik ilkeleri arasındaki ilişki aşağıdaki Tablo 10'da verilmiştir.

Tablo 10. KÖİ Modelinin Politik ve Yasal Çerçeve Başarı Kriterleri ile Şeffaflık-Hesap Verebilirlik İlişkisi

Başarı Kriteri	Şeffaflık / Hesap Verebilirlik Vurgusu	Kaynak	Başarı Kriteri	Şeffaflık / Hesap Verebilirlik Vurgusu	Kaynak
Politika Kapsamı	Başarılı bir KÖİ modeli için, KÖİ'ye özel yasal çerçeve ve programları etkileyen diğer kamu mali yönetimi mevzuatıyla paralel; detaylı, anlaşılır, güvenilir ve gelişmiş bir KÖİ politikası oluşturulmalı ve kamuoyuyla paylaşılmalıdır.	United Nations, Yescombe, Alfen at al	KÖİ Yasası	KÖİ modelinin uygulanmasında; hesap verebilirliği sağlamak, yatırımcıların ilgisini çekmek ve rekabeti teşvik etmek adına oluşturulacak KÖİ yasası, açıklık, şeffaflık ve öngörülebilirlik ilkelerini içermelidir.	OECD, United Nations, Yescombe
	KÖİ politikası; hesap verebilirlik, şeffaflık, verimlilik, adil yargı ve katılım" ilkeleri temelinde geliştirilmelidir.	World Bank, Tvarnø		Başarılı bir KÖİ uygulaması için, tüm aktörlere güven ortamı oluşturacak ve özel yatırımcılara eşit fırsat sunan ve ihale engeli oluşturmayan açık ve şeffaf bir yasal çerçeve oluşturmalıdır.	OECD, United Nations
	KÖİ projelerine yatırımcıları teşvik etmek ve bunun yanında rekabet ve adaleti sağlayabilmek için her projenin standart bir şekilde bağlı olduğu, hesap verebilirliğe uygun, açık, şeffaf ve öngörülebilir bir politik kapsama sahip olunmalıdır.	OECD		İlgili yasada bilgiye erişim, karar verme ve faaliyet gerçekleştirme süreçleri açık ve adil olmalıdır.	OECD, United Nations
	İyi yönetişim kapsamında kurulan izleme, kontrol, denetim ve hesap verebilirlik mekanizmalarına sahip projelerinin kontrolü ve onaylanması da dahil olmak üzere tüm kamu kurumlarının rolleri belirlenmeli ve proje süreçleri açıkça ve sürekli kamuoyuyla paylaşılmalıdır.	United Nations, World Bank		KÖİ yasası, projelerin tanımlanması, geliştirilmesi, uygulanması, kontrolü, onaylanması, denetlenmesi ve değerlendirilmeleri dahil olmak üzere, tüm kurumlarının rollerini, yetki ve sorumluluklarını tanımlamalıdır.	World Bank, Yescombe
				İlgili yasada kamunun sürdürülen projelerde değişiklik yapma yöntemleri belirlenmeli ve ortaya çıkan ek maliyetlerin sınırları tanımlanmalıdır.	Yescombe
				Kamu ihale süreç ve prosedürlerine açıklık getirilmelidir.	Yescombe
	Ülkede KÖİ politik kapsamı, ilk olarak uygulayacağı modeli tanımlayarak; kararları, faaliyetleri ve gerekçelerini listelemeli ve açıkça ifade etmelidir.	PPIAF, World Bank		KÖİ yasasında kamusal arazilerin veya varlıkların kullanılma şartlarına ve yöntemlerine açıklık getirilmelidir.	European Bank
				KÖİ yasası kamusal ödemeler (garantiler vb) ile ilgili sınırları tanımlamalıdır.	World Bank
	KÖİ politikası kapsamı, ülkede uygulanabilecek KÖİ türlerini, sektörleri ve kapsamlarını ifade etmelidir.	PPIAF, Yescombe, OECD		Diğer yasal düzenlemeler ile çakışmaların üstesinden gelmek için en iyi uygulama yöntemleri kullanılmalı ve performans çıktılarıyla karşılaştırma yapabilmek adına küresel çapta başarılı olan standart KÖİ modelleri emsal alınmalıdır.	AB
	KÖİ politika kapsamı, modelin uygulanacağı sektörleri ve modelin uygulanması için gereken süre ve proje bedelini yasal çerçeve dahilinde en alt ve en üst sınırlarla ortaya koymalıdır.	PPIAF		İlgili yasada mali tabloların kontrol edilme, muhasebeleştirme, raporlama, bütçeleme, performans değerlendirme ve mali risk yönetimi açıkça belirlenmeli ve kamuoyuyla paylaşılmasına yönelik yaklaşım ifade edilmelidir.	World Bank
	Hükümet KÖİ modeline ilişkin politik taahhüdünü ve niyetini yasal çerçeve ile desteklemek kaydıyla açıkça ortaya koymalıdır.	McQuaid, European Bank		KÖİ yasasında denetim organları, parlamento ve halk gibi tüm aktörlerin modele nasıl dahil edildiği ve KÖİ programlarını uygulamaktan sorumlu kişi ve kurumların kararları ve faaliyetleri için hesap verme yöntemleri belirlenmelidir.	World Bank
				Yasa, bir imtiyazın ilgili ihale biriminin yetki ve sorumluluklarının hangi alanları kapsadığını (coğrafi, sektörel, maliyet ölçeği vb.) tanımlamalıdır.	United Nations
				KÖİ yasası, projelere birincil olarak dahil olup olunmadığına bakılmaksızın herkesin düzenleyici kararların gözden geçirilmesini talep edebileceği (mahkeme denetimini de kapsayan) bağımsız, tarafsız ve şeffaf mevzuatları olan bir kurum belirtmeli ve bu taleplerin gerekçelerini maddelemelidir.	United Nations

(1/2)

Başarı Kriteri	Şeffaflık / Hesap Verebilirlik Vurgusu	Kaynak	Başarı Kriteri	Şeffaflık / Hesap Verebilirlik Vurgusu	Kaynak
İyi Yönetişim	İyi yönetişim; açık, öngörülebilir, meşru ve uygun kaynaklı bir kurumsal çerçeve ihtiyacını kapsar. Bu, KÖİ'lerin ve kamu alımlarının göreceli maliyetleri, faydaları ve riskleri hakkında tartışmalar yoluyla halkı bilgilendirmeyi içerir.	United Nations	Siyasi İrade ve Liderlik	KÖİ modeli ve ülkede faaliyet gösteren projeler ile ilgili konulara hakim ve iyi bilgilendirilmiş bir siyasi lider, etkili bir şekilde geliştirilmiş bir KÖİ projesinin kamuoyuna sunumunda yanlış algıların en aza indirilmesi ve bilgi akışının sağlanmasında kritik bir rol oynayacaktır.	NCPPP
	KÖİ yasası, proje başlangıcı olan ihale hazırlığı dahil olmak üzere tüm sürecin standart bir mevzuat çerçevesinde ve önceden şeffaf şekilde ortaya konulmuş prosedürlere göre işlemesini garanti altına almalıdır.	United Nations, European Bank		Hem siyasi hem de idari üst düzey yöneticiler KÖİ modelini desteklediklerini açık irade yoluyla kamuoyu önünde beyan etmelidir.	Frish
	KÖİ projeleri ile ilgili verilerin korunmasına ilişkin hukuki mevzuata uygun bir mekanizma oluşturulmalıdır. Elde edilen veriler gerektiği kadar korunmalı (özel işbirlikçiye ait ve ticari açıdan hassas olan veriler) ve diğer tüm veriler kamuoyunun ve tarafların erişimine sunulmalıdır.	United Nations			
	KÖİ sözleşmesinde; projenin yaşam döngüsü boyunca yayınlanacak bilgilerin düzeyi ve türleri konusunda maddelerin yer alması, BM'nin şeffaflık açısından birincil şartıdır.	United Nations			
	Kamuoyu; KÖİ'nin tanımı, uygulanması ve KÖİ aracılığıyla kamu hizmetlerinin sağlanmasının hizmet kalitesini iyileştirmede ne kadar etkili olduğu konusunda iyi bilgilendirilmelidir.	AB			
	KÖİ ihale, sözleşme, maliyet ve süreçleri hakkında bilgiler, kamuoyuna açık hale getirilmelidir.	AB			
	Kamuoyunun onayı, kritik karar alma süreçlerine dahil edilmelidir.	AB			
	Bilgiye herkesin erişimi ve proje süreçleri açık ve adil olmalıdır.	OECD			
	KÖİ, performans, program ve denetim raporları internet üzerinden halka açık hale getirilmelidir.	World Bank			
	Toplumun karar verme süreçlerine katılımı ve oluşturulacak geri bildirim kanallarıyla öneri, şikâyet ve taleplerinin dikkate alınması, hükümetlerin KÖİ aracılığıyla sağladığı hizmetler ile ilgili kritik konuları tespit etmesine ve etkili stratejiler ortaya koymasına yardımcı olacaktır.	World Bank			
	Özel sektör işbirlikçileri, proje süresince halkla olan iletişime ve danışmanlık hizmetlerine katkı sağlamalıdır.	OECD			

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur. (2/2)

Tablo 10'da görüldüğü üzere; yasal çerçeve, iyi yönetişim ve siyasi liderlik kriterleri ile şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri arasındaki ilişkinin önemi, ilgili literatürde oldukça vurgulanmaktadır. Bu bağlamda şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri, KÖİ modelinin başarısında en önemli kriterleri içeren politik çerçeve ve yasal mevzuat kapsamında oldukça önem arz etmektedir.

3.2.2. Proje Seçimi, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

KÖİ'ler kamu idari ve siyasi yöneticileri için erişilebilir, uygulanabilir ve topluma yararlı hizmet sunumu yöntemi olarak benimsendiğinde, her kamu hizmetinin sağlanmasında bir alternatif olabilecektir. KÖİ modelinin bu şekilde benimsenmesi, karar alıcıların KÖİ modeliyle ilgili bilgilendirilmesine ve uygulanabilirliğini mümkün kılan bir ortam ve aktörlere bağlıdır. Toplumda ve kamuda KÖİ farkındalığının artması, farklı kamu hizmeti sağlama yöntemleri ve araçları dikkate alındığında KÖİ modelinin faydalı olup olmayacağının belirlenmesini sağlayacaktır. Buna bağlı olarak KÖİ modeli, ancak bazı koşullar sağladığında hizmet sağlama yöntemi olarak seçilebilir. KÖİ yönteminin uygulanabilir aşamaya gelmesi için, araştırılıp analiz edilmesi gereken birçok faktör bulunmaktadır. Bir ülkede KÖİ modeli tercih edilmeden önce uygulanabilirlik ölçümünün yapılması gerekir. Dolayısıyla bu çalışma; ülkede belirlenen bir kamu hizmeti için KÖİ modelinin seçiminde en uygun koşulların sağlanmasına yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Bir hizmet için KÖİ modelinin tercih edilmesinde değerlendirilmesi gereken öncelikli kriter, modelin; ülkenin refah artışı, büyüme ve kalkınmasında faydası olup olmayacağı ölçütüdür. Fayda analizi; kamu, özel işbirlikçiler ve tüm toplum için bir kazan-kazan sonucu doğurmasına göre yapılmalıdır. Bu nedenle tüm aktörlerin, karşılıklı faydanın sağlanması yönünde karar alma sürecine dahil edilmesi, KÖİ'ler için kritik bir başarı faktörüdür.

Bir ülkede büyük çapta bir kamu hizmeti planlandığında, KÖİ bu hizmet için bir alternatif yöntem olarak değerlendirilmeli ve bu yöntemle geleneksel tedarikten daha etkin, verimli ve ekonomik sonuçlar elde edilip edilmeyeceği analiz edilmelidir. Temel olarak, KÖİ modelinin tercih edilmesi için etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik kriterleri açısından öngörülen pozitif sonuçların, dezavantaj ve risklerden daha ağır basması gerektiği ifade edilebilir. Ancak, bir hizmet için KÖİ modeli düşünüldüğünde özel sektör işbirlikçileri için de kabul edilebilir riskler ortaya konulmalıdır. Kamusal

hizmet veya altyapı projeleri; KÖİ modeli yöntemiyle uygulanmasından önce birkaç değerlendirme aşamasından geçmelidir. Her değerlendirme aşamasının detayları ve kapsamı, ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir (European Bank, 2016: 15-16). Birçok hükümet, bir KÖİ projesinin geliştirilmesi ve uygulanmasında izlenecek bir süreç tanımlamış ve genellikle bu süreci standartlaştırmaya çalışmıştır. Bunun nedeni tüm projelerin, ülkenin makro politikalarıyla tutarlı bir şekilde geliştirilmesi gerektiğidir. Ek olarak, bu standartlaşma, ilgili kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlayacaktır (World Bank, 2017: 70). Bazı ülkeler açıkça tanımlanmış belli prosedürler ve kriterlere sahipken, bazı ülkeler ise değerlendirme süreci ve sonrası ile ilgili kriterler hakkında esnek bir mevzuata sahiptir (European Bank, 2016: 15-16).

Dünya Bankası'na göre, hizmet sunumunda KÖİ modelinin tercih edilmesinin öncesinde tekrar tekrar iyileştirme ve analizlerinin yapıldığı aşamalardan oluşan bir değerlendirme gereklidir. Her kritik aşama sonrası proje hesap verebilirlik mekanizmasına uygun şekilde onaylanmalı ve sonraki aşamaya geçilmelidir (World Bank, 2017: 70). Projelerin bu ön değerlendirme aşamaları genellikle projenin onaylanma evreleri olarak işlev görmektedir. Bu doğrultuda değerlendirmeler, belirlenen projenin; hazırlık aşamasını, türünü ve sürecini, yapılandırılmasını ve uygulanmasını, maliyeti ve öngörülen performans çıktısını kapsamalıdır (European Bank, 2016: 15-16).

Bir KÖİ projesinin hayata geçirilmesinde aşamalı onay gerektiren hesap verebilirlik mekanizması kullanmanın iki nedeni bulunmaktadır. Bunlardan ilki, projelerin onaylanmasında yetkili denetim organlarının zamanında katılımını sağlamak, ikincisi ise inceleme ve onay sürecinde uygun olmayan ve yetersiz projelerin zamanında iptal edilmesi ve kaynak israfının önüne geçilmesidir. KÖİ'lerde bu şekilde ön değerlendirme aşamaları yöntemiyle hesap verebilirlik mekanizmasının kullanılması; maliyetli, riskli ve umut vadetmeyen zayıf projeler için bütçe ayrılmasının önüne geçecektir (World Bank, 2017: 70).

3.2.2.1. Proje Yapılandırma ve Başlangıç, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

Birçok ülke büyüme ve kalkınma amacıyla yapılan kamu yatırım projeleri için çeşitli ön değerlendirme ve onay aşamalarından oluşan hesap verebilirlik

mekanizmasına sahiptir. KÖİ projeleri de nihayetinde bir kamusal yatırımdır. Fakat bu projeler her zaman kamuya maliyet yüklemediğinden ötürü ön değerlendirme ve onay prosedürlerine doğrudan tabi olmayabilir. Bu nedenle, diğer kamu yatırımları için geçerli olan hükümlere her ne kadar benzerlik gösterse de birçok hükümet KÖİ'ler için ayrı ön değerlendirme, inceleme ve onay prosedürlerini benimsemiştir. Bu tür hesap verebilirlik mekanizması genellikle karar aşamaları oluşturarak gerçekleştirilir. Temel olarak buradaki elzem kriter bir KÖİ projesi oluşturmak için en azından bir resmi onayın sağlanması gerektiğidir. Bir projenin kamuya yarattığı tam maliyet, proje süreci tamamlanana kadar bilinmediğinden, KÖİ sözleşmesi imzalanmadan önce nihai onayın verilmesi de birçok ülke tarafından benimsenmiş bir yöntemdir. Dünya Bankası, kamu kaynaklarını yönetme yetki ve sorumluluğuna sahip olması bakımından, maliye bakanlıklarının bu süreçte öncü bir rol oynaması gerektiğini ifade etmektedir. Buna ek olarak IMF de kamu yatırımları ve KÖİ projeleri ile ilgili bakanlıkların rolünün oldukça önemli olduğunu belirtmektedir (Schwartz vd., 2008: 97-99).

Dünya Bankası'na göre KÖİ projelerinin hayata geçirilmesinde; devlet planlama teşkilatları, kalkınma bakanlıkları, planlama ajansları, devlet hukuk danışmanları veya Danıştay, Sayıştay gibi yüksek mahkemeler (Danıştay, Sayıştay gibi) gibi farklı onay kurumları da devreye girebilir. Hesap verebilirlik mekanizmasının daha sağlıklı işleyebilmesi adına projeler, kabine ve/veya meclis onayına sunulabilir. Bazı ülkelerde büyük çapta projelerin yasama organı tarafından kabul edilmesi mecburidir. Daha yaygın bir uygulama olarak, bakanlar kurulu veya parlamento bünyesinde bir komisyon onayı uygulaması da ülkeler tarafından tercih edilmektedir. Onay yetki makam gücünün ilgili projenin maliyeti ve büyüklüğüyle doğru orantılı olması uygun olacaktır. Bu tür işler bir hesap verebilirlik mekanizması, yeni KÖİ projesi fikirlerinin ve bunların geliştirilme süreçlerinin kalitesi ve yasallığı hakkında önemli fayda sağlayacaktır. Ancak oluşturulacak her bir onay ve değerlendirme aşamasının katlanılması gereken ek bir gecikmeye neden olması kaçınılmazdır (World Bank, 2017: 75-76).

Avrupa Bankası KÖİ projelerinde uygulanabilecek değerlendirme aşamaları için örnek bir şema sunmuştur (Şekil 3). Diğer kamu yatırımlarında da olması gerektiği gibi KÖİ projelerinin, tanımlanmasından işletilmesine kadar tüm proje süreci boyunca hesap verebilirlik mekanizması işler durumda olmalıdır. Dünya Bankası'nın emsal

önerisi kapsamında değerlendirme ve onay aşamaları şu şekilde yapılandırılabilir (European Bank, 2016: 15):

Ön Eleme Değerlendirmesi: Tanımlanmış bir projenin KÖİ modeli için potansiyel durumunu belirlemeye yardımcı olmak amacıyla proje özelliklerinin belli ön kriterlere uygunluğunun değerlendirilmesi yapılır.

Stratejik Değerlendirme: Ön elemeden geçen projenin

- KÖİ modeli kapsamında uygulanmasının gerekip gerekmediğini,
- Hangi KÖİ modelinin en uygun olduğu,
- Stratejik düzeyde risklerin, maliyetlerin, özel sektör katılımcı potansiyelinin, hedef ve kısıtlamaların daha ayrıntılı bir incelemesi ve tekrar değerlendirme gereği tespiti yapılır.

Stratejik değerlendirme aşamasında yapılan fayda/maliyet analizleri tipik olarak nitel ve nicel değerlendirmelerin birleşimini içermektedir. Nicel analiz, genellikle geleneksel kamu hizmeti sunumu ve KÖİ modeli aracılığıyla sağlanması ile oluşacak maliyetlerin karşılaştırılmasını içermektedir. Bu analize Kamu Sektörü Karşılaştırıcısı (Public Sector Comparator) denilmektedir. Dolayısıyla bu değerlendirmede kamu hizmetinin; hangi yöntemle, ne kadar maliyet yüklenerek ne kadar değer elde edilebileceğinin karşılaştırılması yapılmaktadır (World Bank, 2017: 130-132).

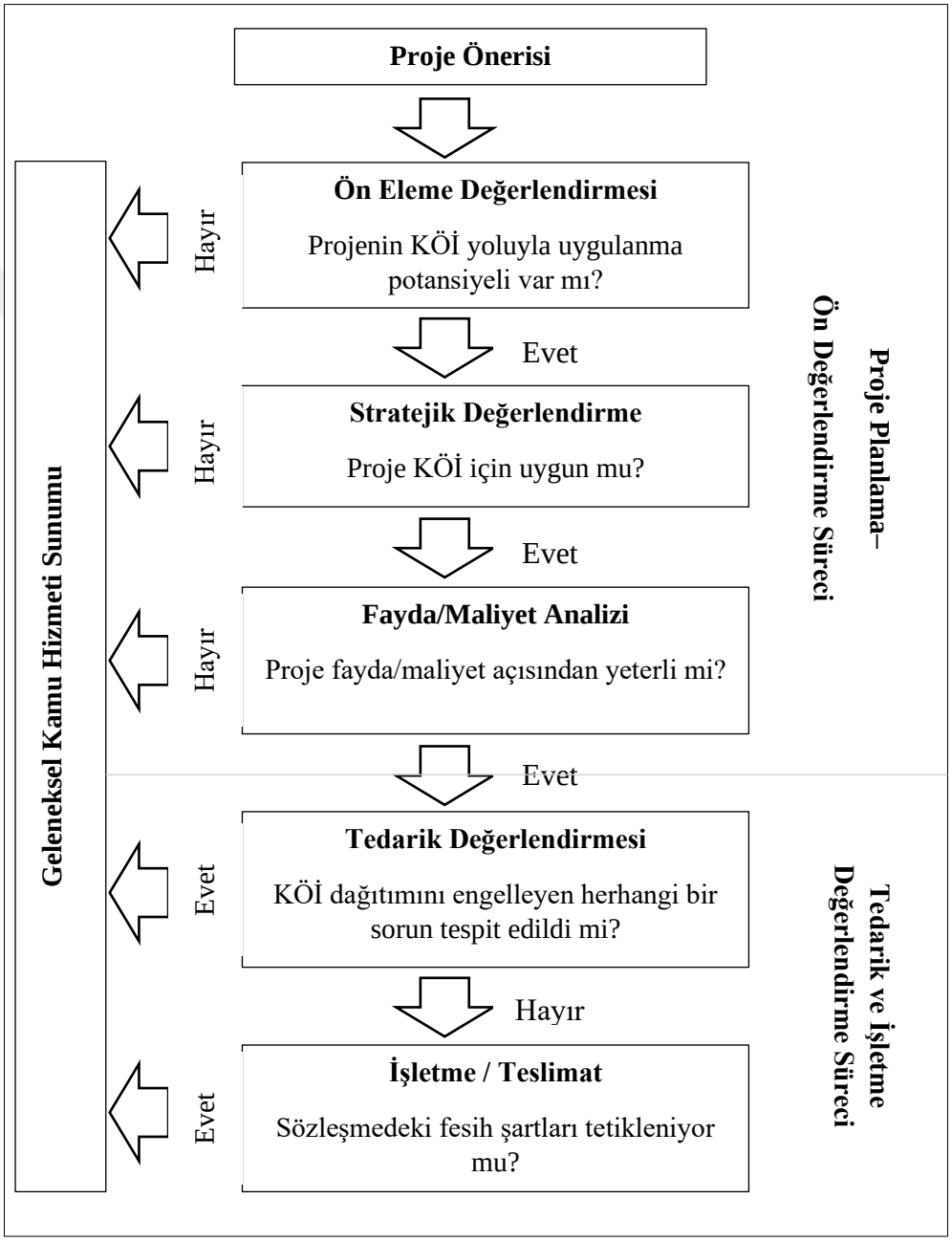
Nitel değerlendirme ise, kamu hizmetlerinin sağlanmasında KÖİ yöntemini tercih etmenin gerekçesini incelemeyi kapsamaktadır. Bu doğrultuda, planlanan bir projenin özel sektör finansmanı için uygunluğu ve harcama getirisinin gerçekleştirilmesi için gereken koşullarının mevcut olup olmadığının değerlendirmesi yapılır. Dolayısıyla, nitel analiz yönteminde söz konusu kamu hizmetinin özel finansman için uygunluğu analiz edilmektedir (World Bank, 2017: 130-132).

Fayda/Maliyet Analizi: Proje risklerinin rakamlarla ifade edilmesi ve nakit akışı modellemesi yoluyla klasik kamu yatırımı ve KÖİ modeli arasında ön maliyet karşılaştırması (hem en uygun hizmet sağlama yöntemleri arasında hem de maliyet ve öngörülen çıktı arasında karşılaştırma) yapılır.

Tedarik Değerlendirmesi: Bu aşamada proje geliştirme ve varsayımların doğrulanması ışığında projenin KÖİ modeline uygunluğunun değerlendirilmesi yapılır. Sözleşmenin imzalanmadan hemen önce gerçekleştirilen tedarik değerlendirmesi, genellikle "Son İş Onayı" olarak adlandırılır.

İşletme ve Teslimat: Projenin gerçekleşme aşaması olan bu aşamada sözleşmede belirtilen hizmet süresi boyunca KÖİ projesi yüklenici performansı izlemeye alınır. Kamu, hizmetin halka sunumunun da dahil olduğu bu sürenin herhangi bir noktasında, düşük performans ortaya çıkması durumunda sözleşmede belirtilen fesih haklarını kullanabilir.

Şekil 3. KÖİ Projesi Değerlendirme Aşamaları



Kaynak: European Bank, 2016: 15.

Dünya Bankası'na göre ise potansiyel KÖİ projeleri, geliştirilme ve uygulanmalarının mantıklı olmasını sağlamak için bir değerlendirme sürecinden

geçmelidir. Potansiyel KÖİ projeleri için, hükümetlerin sürecin devam edip etmemesine ilişkin karar verirken ön onay ve değerlendirmeye almaları gereken beş temel kriter vardır (World Bank, 2017: 120-121):

- Fizibilite değerlendirmesi; Bu değerlendirmede projenin, ülkenin makro büyüme ve kalkınma planları ve sektör stratejileri ile uyumlu olduğunun teyit edilmesi gerekmektedir. Sonraki aşama ise, projenin teknik olarak uygulanabilir olduğunu doğrulamak için fizibilite çalışmaları ve projenin fayda/maliyet analizi değerlendirilir. Ek olarak beklenen faydaları elde edebilmek için çevresel ve sosyal konular da gözden geçirilmelidir.
- Ticari geçerlilik; Projenin güvenilirliği test edilerek yatırımcı ve kredi kaynağı yönünden piyasa kontrol edilmelidir.
- Fayda/maliyet analizi; Potansiyel projenin bir KÖİ olarak uygulanıp uygulanamayacağı değerlendirilmelidir. Projenin maliyet/fayda analizi yapılmalı, klasik kamu yatırımı ve KÖİ modeli arasında ön maliyet karşılaştırması değerlendirilmelidir. Yapılan fayda/maliyet analizleri tipik olarak nitel ve Kamu Sektörü Karşılaştırıcı yöntemini içeren nicel değerlendirmelerin birleşimini kapsamaktadır.
- Finansal sorumluluk; Projenin özel işbirlikçiler ve kamu otoritesinin ödeme kapasitesi dahilinde olup olmadığının belirlenmesi gerekmektedir. Bu değerlendirme aşaması projenin maliyetini kontrol etmeyi ve finansal kısıtlamalara uyup uyulmadığını belirlemeyi kapsar.
- Proje yönetimi; Bu değerlendirme aşaması; sözleşme yapma yetki ve sorumluluğu bulunan makamın proje hazırlama yeterliliği ve uzmanlığı, ihale yapabilme ehliyeti, mali kaynak kullanma yetkisi ve sözleşmeyi proje süreci boyunca yönetip yönetemeyeceğinin değerlendirmesi ve denetlenmesini içermektedir.

Görüldüğü üzere diğer geleneksel kamu hizmeti sağlama yöntemlerinden farklı olarak KÖİ'lerde hesap verebilirlik mekanizmasının proje hazırlık sürecinden başlatılmasının doğru olacağına vurgu yapılmaktadır. Bunun nedeni özellikle kamu için yüksek maliyet ve risk içeren, performans sonuçları için umut vadetmeyen zayıf projelere bütçe ayrılmasının ve dolayısıyla kaynak israfının en baştan önüne geçilmek istenmesidir.

3.2.2.2. Proje Fizibilitesi, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

Bir kamu hizmeti projesinin KÖİ modeli yöntemiyle uygulanabilirliği belirlendikten sonra, projenin fizibilitesi ve ekonomik sürdürülebilirliği değerlendirilmelidir. Hükümetler genellikle potansiyel KÖİ projelerini, diğer geleneksel kamu yatırım projelerine benzer teknik ve ekonomik analiz uygulayarak değerlendirirler. KÖİ projesinin fizibilite ve ekonomik sürdürülebilirlik değerlendirmesi, önemli bir geleneksel kamu yatırım projesi kadar kapsamlı yapılmalıdır. Projenin tanımı; inşa edilecek bina ve tesislerin, kullanılacak teknolojinin, elde edilecek çıktıların ve son kullanıcılar tarafından alınacak hizmetin tanımını kapsayacak şekilde kamuoyuna açıklanmalıdır. Ek olarak proje süresince sermaye, işletme ve bakım maliyetleri ile elde edilmesi beklenen gelir ve performans çıktıları da tüm kamuoyunun erişimine açık olmalıdır. KÖİ projesinde kamu açısından odaklanılması gereken faktörler performans ve sonuçlar olmalı, kullanılacak teknoloji, girdiler ve süreçler özel sektöre bırakılmalıdır (World Bank, 2017: 123).

Dünya Bankası'na göre, bir projenin KÖİ yöntemiyle sağlanmasından önce dikkat edilmesi gereken bir konu da "iyimserlik önyargısı"dır. Bir projeye karşı toplumda oluşan aşırı iyimser talep, hükümetlerin maliyetleri faydasından fazla olan projeleri onaylamasına sebebiyet verebilmektedir. Bu doğrultuda iyimserlik önyargılarının yanlış kararlara neden olmamaları için bir Birleşik Krallık'ta bir rehber yayınlanmıştır. Bu rehberde, toplumda tüm aktörlerin projeyle ilgili değerlendirme sürecine katılımı ve sağlıklı bilgi akışının sağlanmasıyla gereksiz iyimserlik ortamının üstesinden gelinebileceği ifade edilmektedir (World Bank, 2017: 123).

Hükümetler, KÖİ projeleri için potansiyel özel sektör işbirlikçileri seçmeden önce piyasanın durumunu değerlendirir. Bu iki şekilde gerçekleştirilebilir. Birincisi, ülkede daha önce özel sektör işbirlikçileriyle benzer projelerin hayata geçirilip geçirilmediği araştırılarak belirlenebilir. Piyasa durumunu değerlendirmenin ikinci yolu ise pazar araştırmasıdır. Pazar araştırması doğrudan devlet kurumları veya danışmanlar aracılığıyla yapılabilir. Deneyimli danışmanlar, çeşitli KÖİ projeleri için potansiyel teklif sahiplerini tanıma eğilimindedir. Piyasanın yeni projeye göstereceği ilgiyi test etmek adına deneyimlerini ve uzmanlıklarını kullanarak hükümetlerin bu nitelikten faydalanmasına olanak tanırlar. Piyasaya uygulanan bu test ve araştırma, danışmanlar tarafından yapıldığında daha doğru ve spesifik sonuçlar elde edilebilir. Herhangi bir kamu kurumu; endüstri uzmanları veya özel sektör katılımcıları ile

sağlıklı bir diyaloğa girmek için aynı kapasite ve samimiyete sahip olamayabilir (World Bank, 2017: 128).

3.2.2.3. Bütçe Planlaması, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

KÖİ projelerinin fayda/maliyet analizi gibi mali açıdan ön değerlendirme aşamaları, Dünya Bankası tarafından ele alınan önemli bir konudur. Potansiyel bir projenin fizibilitesi, fayda/maliyet analizi olumlu sonuçlansa bile hükümet yine de KÖİ projesini bütçe araçlarıyla değerlendirmeli ve mali açıdan uygulanabilir olduğuna karar vermesi gerekir (World Bank, 2017: 132).

KÖİ projeleriyle birlikte özel sektörün, kamu hizmetlerine ve altyapı yatırımlarına katılımı, hükümet tarafından bütçe disiplininden kaçmanın bir yolu olarak görülmemelidir. İlgili tüm riskler özel sektör tarafından üstlenilmedikçe, KÖİ projesi kamu bütçesinde bir kalem olarak yer almalıdır. KÖİ sözleşmesinde, kamu ve özel sektör arasındaki risk dağılımı hususunda, kamudan özel yükleniciye açık ya da örtülü garantiler yer alıyorsa, bu garantiler kamu bütçesine dahil edilmeli ve diğer kamu harcamaları gibi bütçe içinde aynı düzeyde incelemeye tabi tutulmalıdır. Hükümetler, finansal veya makroekonomik krizleri de kapsayacak şekilde garantilerin olası sonuçlarına karşı tetikte olmalıdır. Sözleşmede yer alan garantilerin yer aldığı harcama kalemi yıllık devlet bütçesinde yer almalıdır. Sözleşme imzalanmadan üçüncü taraf gözetimi, denetimi ve onayı (parlamento komisyonu vb. organlar tarafından) alınarak sürecin bütünlüğünün korunması sağlanmalıdır (OECD, 2007: 15).

Bir ülkede KÖİ projelerinin kamuya yükleyeceği risk, maliyet ve sorumlulukları, bütçede mevcut kamu harcamaları ve kamu gelirlerine uygun olsa bile, bu uygunluğun uzun vadede sürdürülebilir olması gerekmektedir. Bu nedenle projenin süresi boyunca; kamuya maliyetleri, riskleri ve muhtemel gelir tahmini şeffaf bir şekilde ele alınmalıdır. KÖİ sözleşmelerinde uzun vadeli borçlanma gereği nedeniyle, olağan kamu harcamaları gibi bütçeye entegre edilmesi zordur. Hükümet ilgili mali verileri; proje süresince toplam maliyet ve garantiler ile koşula bağlı yükümlülüklerin tüm ayrıntıları dahil olmak üzere şeffaf bir şekilde kamuoyuna ifşa etmelidir. Bu veriler, sonraki projelerin maliyet değerlendirmesi sırasında emsal projelerden elde edilen bulgulara dayalı muhtemel maliyet, zaman aşımları ve gelir eksiklikleri tahminleri için bir kılavuz niteliği de taşıyacaktır. KÖİ sözleşmesinde devletten bir

kaynak aktarımı söz konusuysa, bu durum kamuoyuna ve aktörlere sağlanan bilgilerde özellikle vurgulanmalıdır. Sözleşmelerde yer alan bu uzun vadeli mali analiz verileri, projenin uzun vadeli gerçekleşme rakamlarıyla birlikte karşılaştırma yapılabilmesi adına birlikte yeniden yayınlanmalıdır (OECD, 2011: 11).

3.2.2.4. Tekelleşmeyi Önleme, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

KÖİ modeli (İhale sonrası) doğal tekel niteliğindeki altyapı tesisleri sağlamak için kullanılıyorsa, kamu kesimi için hizmet sunumunda kullanılacak KÖİ projesinin rolü, tasarımı ve organizasyonu daha da önemli hale gelmektedir. Bu nedenle proje tasarımında uygun bir endüstri uzmanına danışılmalı ve ardından projenin daha önceden belirlenmiş uluslararası hizmet standartlarına uygunluğu değerlendirilmelidir. Böylece serbest piyasa kurallarına müdahale etmeden tekelleşmenin önüne geçilerek; karlılık, tarife ve fiyatlar gibi hizmet kalitesine etki eden faktörlerin de iyileşmesi sağlanabilir. Tekelleşme gibi konularda, ulusal ve uluslararası kriterler ve emsal ölçütler baz alınarak karlılık düzeyi, sektör ortalaması ile karşılaştırılmalıdır (OECD, 2011: 9).

Özel sektörün KÖİ yöntemiyle kamu hizmetlerine katılımı; serbest piyasanın iyileşmesi, hukuk kurallarının işlerliği ve kamu hizmetlerinde gereksiz bürokratik engellerin ortadan kalkması da dâhil olmak üzere rekabetçi ve sağlıklı bir ortam yaratma konusunda yardımcı olmaktadır. Hükümetler, KÖİ modelini uygulayarak; tekel veya yetersiz rekabet alanlarını kamu yararına uygun şekilde hizmete açılmasını sağlarken, ilgili alanı kamu ya da özel tekeline bırakmadan, ihale usulüyle rekabet baskısına maruz bırakarak, yani serbest piyasanın gelişimini mümkün kılarak en iyi sonuçları elde edeceklerdir. Uluslararası yatırımcı perspektifinden bir ülkedeki şeffaf yatırım ortamı, potansiyel özel sektör yüklenici sayısını artırarak ve "ilgili piyasayı" ulusal sınırların ötesine taşır ve rekabetin faydalarını artırır. Bu faydaların elde edilebilmesi için, karar alıcıların şeffaf ve tarafsız bir yatırım ortamını mutlak sağlamaları gerekmektedir (OECD, 2007: 17). Ek olarak KÖİ sözleşmesi, özel işbirlikçinin serbest rekabete engel yaratacak veya tekel oluşturacak şekilde faaliyet yürütmesini kısıtlayıcı nitelikte olmalıdır. Dolayısıyla, sözleşmeyi oluştururken ön değerlendirme detaylı yapılmalı ve tüm fikirler şeffaf şekilde ortaya konulmalıdır (United Nations, 2017: 17).

KÖİ projelerinde başarılı bir ihale süreci için şeffaflığın garanti edilmesi gerekmektedir. Belirli bir hizmet sektörü için pazarda rekabet varsa, kamu otoriteleri; genellikle hizmetten faydalananların çıkarlarını korumak için piyasadaki bu ihale rekabetini canlı tutma eğiliminde olmalıdır. Aksi takdirde seçilen özel işbirlikçi tekelleşme potansiyeline sahip olacaktır (OECD, 2007: 22).

3.2.2.5. Yolsuzluğu Önleme, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

KÖİ modelinde hangi düzeyde olursa olsun her projenin tüm süreçleri yolsuzluktan arındırılmış olmalıdır. Hükümetler uygulanacak KÖİ modelini belirleme aşamasında kamu ve özel sektörün işbirliği kapsamında şeffaflık ve hesap verebilirliğini sağlamak üzere etkili önlemler almalı ve yolsuzluğun önlenmesi ve tespiti için uygun prosedürleri sağlamalıdır. Kamunun her alanında çeşitli nedenlerle ortaya çıkabilen yolsuzluk faaliyetleri KÖİ projeleri için de muhtemel bir tehdit unsurudur. KÖİ modelinin uygulandığı birçok sektördeki tekel yapılanma, ihale süreçleri de dahil olmak üzere, rant sağlamak isteyen kesimler için yolsuzluk fırsatları yaratabilir. Tekelleşme olasılığı bulunan hizmetlerin bu yöntemle sağlandığı KÖİ projelerine uygulanan siyasi koruma ve kamu müdahalesi; aşırı istihdam ve yüksek ücretler dahil olmak üzere çeşitli yolsuzluk uygulamaları ve diğer suistimaller için bir ortam sağlayabilir ve çoğu zaman mali hesap verebilirliği engelleme potansiyelini ortaya çıkarabilir. Sermaye yatırımı düzeyi ile performans çıktıları, ya da projenin devlete olan maliyeti ile projenin gerçek bedeli arasında ortaya yolsuzluklar, kamu kaynaklarının kötüye kullanılmasına sebep olacaktır. Ek olarak, KÖİ projelerinin ölçütü ve süresi, rant elde etmeye çalışan kesimler için yolsuzluk fırsatları doğurmaktadır (Cuadrado ve Miguel, 2021: 15-16; OECD, 2007: 16).

Yolsuzluk, projelerin türlerine göre; tasarlanma, ihale, satın alma, işletme ve varlıkların devri gibi herhangi bir sürecinde meydana gelebilmektedir. Yolsuzlukların engellenebilmesi için bahsedilen bu aşamaların her birinde.; şeffaflık, denetim, hesap verebilirlik ilkeleri ve mali dengeleri sağlamaya yönelik uygulamalar benimsenmelidir. Proje sürecinde tüm aşamalara özel katılım, bazı yolsuzluklara mücadele seçenekleri sunabilir. Örneğin özel sektöre devredilen tarifelerin piyasada satın alınabilmesi, bazı ülkelerde kamu görevlilerinin projenin sunduğu hizmetlerden faydalananlardan yasa dışı ödemeler talep etmelerini engelleyecektir (OECD, 2007: 16).

Şeffaflık ve bağımsızlığın sağlanması için projelerin değerlendirilmesinde, kamu ile birlikte çalışacak bağımsız planlama ajansının oluşturulması ve danışman komisyonları kurulması, sürecin şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri açısından işlerliği için yararlı olacaktır. Yolsuzlukla ilgili usulsüz faaliyetler yürüten ve bu tür eylemlerden suçlu bulunan kamu ve özel sektör aktörleri için KÖİ projelerinde kalıcı veya geçici kara listeye alınması yöntemi uygulanabilir (Lai vd., 2021: 15-16; Plummer ve Heymans, 2002: 215).

Özetlemek gerekirse KÖİ modelinin proje seçimi başarı kriterleri ile şeffaflık-hesap verebilirlik ilkeleri arasındaki ilişki aşağıdaki Tablo 11'de verilmiştir.

Tablo 11. KÖİ Modelinin Proje Seçimi Başarı Kriterleri ile Şeffaflık-Hesap Verebilirlik İlişkisi

Başarı Kriteri	Şeffaflık / Hesap Verebilirlik Vurgusu	Kaynak	Başarı Kriteri	Şeffaflık / Hesap Verebilirlik Vurgusu	Kaynak
Proje Yapılandırma ve Başlangıç	KÖİ'lerin makro politikalara paralel ve sürdürülebilir şekilde geliştirilebilmesi için, bir KÖİ projesinin tasarlanması/ uygulanmasına yönelik standart ve şeffaf bir süreç tanımlanmalı ve kamuoyuna sunulmalıdır.	World Bank, European Bank	Proje Fizibilitesi	Onaylanan bir proje tasarısı kamuoyuna açıklanmadan önce, yapılacak sunumda proje açıkça tanımlanmalı ve gerekçelendirilmelidir.	World Bank
	Proje tasarısının değerlendirme süreci, potansiyel projenin tekrar tekrar değerlendirildiği ve iyileştirildiği aşamalardan oluşmalıdır. Her aşamada hesap verebilirlik mekanizmasının işlerliği açısından proje onaydan geçerek devam ettirilmelidir.	World Bank		Mevcut raporlar ayrıntılı olarak gözden geçirilmeli ve projenin amaçları ve kapsamı hakkında bilgi toplamak için özel işbirlikçiler ve sektör uzmanları ile kamuoyu katılımına açık detaylı istişareler gerçekleştirilmelidir.	World Bank
	KÖİ projeleri rekabetçiliğin sağlanması açısından tasarlanma sürecinden itibaren şeffaf olmalıdır.	World Bank, Yescombe		Uluslararası örnekler de dahil olmak üzere en iyi uygulama yöntemleri, sözleşme imzalanmadan önce incelenmelidir. Proje değerlendirmelerinin şeffaflığı fizibilite çalışmaları için emsal olay bakımından önemlidir.	World Bank
	Özellikle altyapı hizmetleri gibi büyük projeler yasama organının onayından geçmelidir.	World Bank		Modelin sürdürülebilir başarıya ve performans hedeflerine ulaşabilmesi için kullanılabilecek tüm politika araçları veya projeler açıkça kamuoyuna sunulmalıdır. Bu sunum, projeler ve politik araçların finansmanı için çeşitli hangi vergi uygulamalarından, ya da hangi farklı fon ve mali kaynaklardan yararlanıldığını gösterir nitelikte olmalıdır.	World Bank
	Projenin parasal değerleri tüm süreçlerde hesaplanmalı ve diğer projelerin tasarlanma ve değerlendirme süreçleriyle karşılaştırma yapabilmek adına erişime açık olmalıdır.	Yescombe, United Nations, European Bank		Toplumda "iyimserlik önyargısı" ya da bu yargıyı oluşturmaya yönelik çalışmaların olup olmadığı kontrol edilmeli ve eğer varsa bilgi akışı iyileştirilerek bunun önüne geçilmelidir.	World Bank
	Projelerin kamuoyu erişimine açık performans değerlendirmeleri; sözleşmelerin süresi boyunca tüm maliyetleri ve getirilerini kapsamalıdır.	United Nations		Projelerin tasarlanma sürecinden itibaren özel sektör işbirlikçi adayları başta olmak üzere tüm aktörlerin katılımın sağlanması projenin değerlendirilmesinde faydalı olacaktır.	World Bank
	Proje seçiminde risk transferinden doğabilecek ön görülen maliyetler de hesaplanıp kamuoyuna açık şekilde sunulmalıdır.	Yescombe		KÖİ projesi tasarlanırken, projenin nüfus ve çevre üzerine olası olumlu/olumsuz etkileri açıkça ortaya konulmalı ve topluma sunulmalıdır.	OECD
				Hükümetler, ihale sürecinde rekabeti güçlendirmek ve katılım kapasitesini artırmak adına, potansiyel işbirlikçiyi seçmeden önce, piyasada araştırması yapmalı ve ulusal/uluslararası platformda projenin mevcut doğru verileriyle tanıtımını yapmalıdır.	World Bank

(1/2)

Başarı Kriteri	Şeffaflık / Hesap Verebilirlik Vurgusu	Kaynak	Başarı Kriteri	Şeffaflık / Hesap Verebilirlik Vurgusu	Kaynak
Bütçe Planlaması	Özel sektörün kamu hizmetlerine katılımı, hükümetlerin bütçe disiplini ve denetiminden kaçmanın bir yolu olarak kullanılmamalıdır.	OECD	**Tekelleşmeyi Önleme**	KÖİ projesi için uluslararası düzeyde şeffaf bir yatırım ortamı oluşturmak, potansiyel yatırımcı ve işbirlikçi adayı sayısını artırarak ilgili piyasayı ülke sınırlarının ötesine taşıyacak ve rekabetin getirdiği yararları artıcaktır.	World Bank
	İlgili tüm riskler özel sektör tarafından üstlenilmedikçe, KÖİ projeleri tüm kalemleriyle kamu bütçesine yansıtılmalıdır.	OECD		Sözleşme yapan kamu otoritesinin açık ve tarafsız bir ihale ortamı sağlaması, tüm süreçleri şeffaflaştırması, tekelleşmenin önüne geçecektir.	World Bank
	KÖİ'lerin mevcut ve gelecekteki maliyet ve yükümlülüklerine ilişkin tüm bilgiler, bütçe dokümantasyonu yapılarak şeffaf bir şekilde açıklanmalıdır. İlgili dokümantasyon; sözleşme kapsamında yer alan, toplam maliyet tutarına, garantilere (bu garantilerin hangi koşullara bağlı olduğuna) ve kamunun üstlendiği diğer koşullu yükümlülüklere ilişkin tüm detayları içermelidir.	OECD		KÖİ projelerinde ihale süreçlerinde şeffaflığın garanti edilmesi gerekmektedir.	World Bank
	Sözleşme taslağındaki mali yükümlülükler incelenerek, projenin kamu otoritesinin ödeme kapasitesi dahilinde olup olmadığı belirlenmeli ve onay aşamalarından geçirilmelidir.	World Bank	**Yolsuzluğu Önleme**	Yolsuzlukların engellenebilmesi için projelerin her aşamasında; şeffaflık, denetim, hesap verebilirlik ilkeleri ve mali dengeleri sağlamaya yönelik uygulamalar benimsenmelidir.	OECD
	Sözleşme yapma yetkisi olan kamu otoritesinin projeyi taslağını oluşturma kapasitesine, ihale yapma yetkisine ve mali kaynakları ve proje yaşam süreci boyunca sözleşmeyi yönetip yönetemeyeceği denetlenmeli ve ilgili karar ve faaliyetlerinden hesap vermekle yükümlü tutulmalıdır.	World Bank		KÖİ'ye sağlanan siyasi sahiplenme, siyasi müdahale ya da siyasi koruma çalışmalarının çeşitli yolsuzluk faaliyetleri ve diğer suistimaller için bir ortam sağladığı ve çoğu zaman mali hesap verebilirliği engelleme potansiyeline sahip olduğu bilinmelidir.	OECD
				KÖİ modelinde yolsuzluğu önlemek için projelerin planlamasından, son aşamasına kadar şeffaf bir yönetim ve belli periyotlarla ve kanallarla standartlaşmış kamuoyu bilgilendirmeleri sağlanmalıdır.	United Nations
				Şeffaflığı ve hesap verebilirliğin sağlanmasında KÖİ proje ihalelerin değerlendirme süreçleri kamuoyuna açık, katılımcı ve alanında uzman bağımsız danışmanların da sürece dahil edilmesiyle gerçekleştirilmesi faydalı bir adım olacaktır. Ayrıca değerlendirme süreci için bağımsız planlama komisyonu kurulabilir.	Plummer
				KÖİ'lerde yolsuzluğun önlenmesi adına hesap verebilirlik ilişkisi sağlanmalı ve proje seçimi ve değerlendirmesinde tekrarlı ve çeşitli onay aşamaları yer almalıdır.	World Bank
				Hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerini uygulanmasında usulsüzlük yapan, buna bağlı yolsuzluk faaliyetlerine karışan kamu görevlileri ya da özel kişiler KÖİ modeli için geçici veya daimi kara listeye alınabilir.	Plummer

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur. (2/2)

Tablo 11'de görüldüğü gibi, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri, KÖİ modelinin başarısında önemli kriterleri kapsayan proje seçimi hususunda da oldukça önem arz etmektedir. Buna bağlı olarak; proje yapılandırma ve başlangıç, proje fizibilitesi, bütçe planlaması, tekelleşmeyi ve yolsuzluğu önleme kriterleri ile şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri arasında oldukça yakından bir ilişki bulunmaktadır.

3.2.3. Proje Tasarımı ve Sözleşme, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

Sözleşmeler KÖİ projelerinde, proje yüklenicisi ile kamu otoritesi arasındaki ilişkiyi yönetir ve projelerin temelini oluşturan belgelerdir. Dolayısıyla KÖİ sözleşmesi, taraflar arasındaki ilişkiyi, risk dağılımını, hak ve yükümlülükleri ve değişim prosedürlerini sağlayan yapısı nedeniyle işbirliğinin merkezinde yer almaktadır. Bununla birlikte proje sözleşmesi, hükümetlerin KÖİ modeli faaliyetlerini ve kararlarını uygulayabilmesi için gereken temel yasal araç konumundadır. Proje sözleşmesinin en önemli rolü, tarafların temel yükümlülüklerini ve risk paylaşımını belirlemektir. Ayrıca sözleşmeler, belirlenen KÖİ modeline ve sektörlere bağlı değişiklik gösterse de finansman, tasarı, planlama ve inşaat, işletme ve bakım, arazi sorunları, fesih şartları, garanti sözleşmeleri, denetleme ve değişiklik prosedürleri ve uyuşmazlık çözümüne ilişkin uygulamalar gibi standart temalar ve konular bulunmaktadır (Alfen vd., 2009: 23).

KÖİ projeleri vadeleri uzun, riskli ve karmaşık oldukları için geleceğe yönelik koşullar ve proje süreçleri tahmin edilememektedir. Dolayısıyla sözleşmeler her zaman yetersiz kalmakta ve koşullara göre standart bir değişiklik esnekliğine sahip olması gerekmektedir. Başarılı bir KÖİ projesi için sözleşmeler; güncellemeler dahil olmak üzere kamuoyunun erişimine açık, net, kapsamlı ve tutarlı olmalıdır. (World Bank, 2017: 148).

KÖİ projelerinin kalbini oluşturan proje sözleşmeleri; iyi tasarlanmalı ve projenin her yönüyle tüm sürecine ışık tutacak şekilde ayrıntılı ve şeffaf olmalıdır. Sözleşmeler, projelerin ihale süreçlerini, kamu ve özel sektör arasındaki işbirliği ilişkisini, proje yapısını ve tasarımını doğrudan etkilediğinden dolayı KÖİ'ler için kritik başarı faktörlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Bu bölümde proje tasarımı ve sözleşme aşaması alt başlıklar halinde incelenecek ve çalışmanın ana konusu olan şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleriyle ilişkisi saptanmaya çalışılacaktır.

3.2.3.1. İhale Süreci, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

KÖİ projelerinin yaşam süreci genellikle; fikir ve başlangıç, planlama ve geliştirme, uygulama ya da inşa etme ve işletme süreci ve devretmek üzere dört temel aşamadan oluşmaktadır. Ülkede belirlenen yasal çerçeve ve politikalar kapsamında KÖİ modeli ile hangi kamusal hizmetlerin sunulabileceğine karar verildikten ve plan ve programlar oluşturulduktan sonra projelerin ihale aşamasına geçilmektedir. Bir projenin yaşam döngüsündeki en kritik adımlarından biri olan ihale aşamasında, kamunun proje boyunca birlikte çalışacağı işbirlikçi partneri belirlenmektedir.

Projelerin ihale süreci şeffaflığı mutlak şekilde sağlamaya yönelik dizayn edilmelidir. Belirlenmiş bir hizmet ya da sektör türü için piyasada rekabet bulunmuyorsa, kamu otoriteleri, hizmetten faydalananların çıkarlarını korumak veya serbest piyasa güvenilirliğini sağlamak amacıyla, ihale sürecinde rekabeti oluşturmak zorundadır. Aksi takdirde, seçilen özel sektör işbirlikçisi piyasada tekelleşme avantajlarına sahip olacaktır (OECD, 2007: 22).

OECD'ye göre, altyapı imtiyazlarıyla ilgili çeşitli ülkelerin tecrübelerinden ortaya çıkan bir ortak kanı, nispeten açık rekabeti teşvik eden ihale usulleri uygulandığında başarılı bir proje yürütmenin olasılığının artacağı şeklindedir. Ayrıca, en uygun fiyatı ya da en uzun vadeli hizmeti garanti eden tekliflerin seçilecek olması durumu, ihale sürecini manipülasyona ve yolsuzluk faaliyetlerine açık hale getirir. Genel bir kural olarak ihale sürecindeki çok katılımcılı ve tüm piyasayı kapsayan açık rekabet ortamı, doğrudan topluma sunulacak hizmetlerin niceliğini, kalitesini ve uygun fiyatla sunumunu teşvik edecektir. Ayrıca yaratılan bu rekabet ortamı, özel sektörün; yenilikçi ve etkili çözümler önermek için kendini sürekli geliştirmesine katkı sağlayacaktır. Bu durum ülkenin üretim faktörlerini; etkililik, ekonomiklik ve verimlilik açısından olumlu etkileyerek kalkınmaya olumlu etki edecektir (OECD, 2007: 23).

BM'ye göre, ihale süreci bir KÖİ projesinin yaşam döngüsü boyunca en kritik adımıdır modelin kalbini oluşturmaktadır. İhale aşaması, özel sektör işbirlikçisinin seçilmesinde ve tüm proje süreci boyunca verimliliği sağlamak için açık, hesap verebilir, adil, tarafsız ve şeffaf olmalıdır. İhale süreci; ihale tasarısı, teklif hazırlama, teklif sunumu, teklif değerlendirme ve ihale sonuçlandırma aşamalarından oluşmaktadır. Ülkelerin sahip oldukları yasal çerçeve bu süreçte önemli bir rol oynayacaktır (United Nations, 2017: 14). Görüldüğü gibi Birleşmiş Milletler, KÖİ

projelerinde ihale sürecinin oldukça önem arz ettiğini vurgulamakta ve yasal çerçeveye bağlı kalınarak önceden geliştirilmiş standart mevzuatlara uygun ve şeffaf bir şekilde uygulanmasını tavsiye etmektedir.

KÖİ projelerinin ihale sürecinde şeffaflığı sağlamaya yönelik önerilen uygulamalardan bazıları şu şekildedir (Plummer ve Heymans, 2002: 215):

- İlgili piyasada potansiyel tüm yatırımcılar proje hakkında aynı bilgilere erişebilmelidir.
- Potansiyel işbirlikçi adaylar, belirli minimum teklif yapabilme kriterlerini karşılamalıdır.
- Teklif sahiplerinin, sözleşmenin imzalanmasında yer alan/almayan herhangi bir kamu görevlisinden ya da bağımsız görevlilerden destek talep etmesi yasaklanmalıdır.
- İşbirlikçi adayların birbirleriyle anlaşmalı ihale faaliyetleri yürütmeleri yasaklanmalıdır.
- Proje sözleşmelerinin imzalanmasından sonra değişiklikler (proje uygulama sürecinde öngörülemeyen durumlar nedeniyle değişiklik gereği hariç) yapmak yasaklanmalıdır.
- Proje süreci boyunca yapılan değişiklikler ve belli periyotlarla projenin gidişatı ile ilgili kamuoyunu bilgilendirme amaçlı yapılan raporlamalar mümkün olduğu kadar şeffaf ve açık olmalıdır.

KÖİ projelerinde; şeffaflığın, ihale sürecinde yolsuzlukların önüne geçilmesinin ve kamu kaynaklarının proje finansmanında kullanımında hesap verebilirliğin sağlanabilmesi için teklifleri değerlendirirken kamu ile birlikte çalışmak üzere bağımsız danışmanlar atamak veya bir planlama ajansı kurmak, sürecin kalitesine ve öngörülebilirliğine dair güven oluşturduğu için yararlı bir adım olacaktır. Yolsuzluk faaliyetlerine karışan veya bu usulsüzlüklere sebebiyet veren karar alma ya da faaliyet yürütmekten suçlu bulunan kamu görevlileri ya da özel sektör işbirlikçilerinin KÖİ projelerinde geçici ya da kalıcı olarak kara listeye alınması hesap verebilirliğin sağlanması açısından doğru bir uygulama olacaktır (Plummer ve Heymans, 2002: 215). Ayrıca projelerde görev alan bağımsız danışmanlar, dış denetim komisyonu, denetçiler ve piyasa uzmanı heyet, idari ve ekonomik olarak bağımsız olmalı, karar ve faaliyetleri katı bir biçimde şeffaflık gerekliliklerine tabi olmalıdır (Engel vd., 2008: 17).

OECD, Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar hesap verebilirliğin ve şeffaflığın benimsendiği ihale kuralları ve prosedürlerde ısrarcı olmaktadır. Ek olarak, özellikle daha fazla siyasi hesap verebilirliği teşvik eden reformlar, sadece KÖİ modelinde değil kamusal tüm hizmetlerde uzun süren karar verme sürecini ve engelleri ortadan kaldırmaya yardımcı olacaktır (Gediz Oral, 2015: 213). 2007 yılında, Uluslararası Barolar Birliği tarafından KÖİ modellerinde ilgili disiplinleri bir araya getirmek ve uygulanabilirliğini geliştirmek amacıyla "KÖİ Görev Gücü (PPP Task Force)" kurulmuştur. KÖİ Görev Gücü birimi KÖİ programlarında şeffaflık ve kurumsal sosyal sorumluluğun önemini vurgulamaktadır (Shandling ve Lock, 2008: 103).

3.2.3.2. Sözleşme Yapısı, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

Projenin son gelişmiş halini ve uygulama aşamasının temelini oluşturan proje sözleşmesi, kamu ve özel sektörün hak ve sorumlulukları arasındaki ilişkiyi belirler. Bu sözleşme, projenin uygulanabilmesi için tüm finansal yapının ve proje boyunca uygulanacak olan tüm faaliyetlerin karmaşık ağının merkezini ve temel dayanağını oluşturmaktadır. Projenin hayata geçirilmesinde diğer detaylı hususlar ve ilişkiler, süreç devam ederken bu merkez sözleşme üzerine şekillenir ve sözleşmedeki temel şartlara bağlı kalınarak yönlendirilir.

KÖİ modelinde sözleşmeler en başından doğru tasarlanmazsa, birçok olumsuz durumu beraberinde getirecek ve projelerin başarısını doğrudan etkileyecektir. Örneğin, özel sektörün sözleşmeden doğan bir boşluğu kötüye kullanması, hem kamu kaynaklarının kötüye kullanılması açısından hem de hizmet sunumunda doğan haksızlıklar nedeniyle toplumda olumsuz tepkilere neden olabilir. Bu durum, projenin sonlandırılmasına, engellenmesine veya uyumsuzluklara sebebiyet verebilir. Ayrıca, yeterince iyi tasarlanmayan sözleşmeler, projelerde kamu yetkililerinin idari işlem, tedarik ve denetim süreçlerindeki karar ve faaliyetleri yolsuzluk riski taşımaktadır. Bu riskin varlığı, tarafların yasal sonuçlarını görmezden gelerek yolsuzluk yoluyla gelir elde etme arzularını ortaya çıkabilir. Dolayısıyla kötü bir sözleşme yapısı kamu otoritesinin şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine aykırı davranmasına zemin hazırlayabilir (United Nations, 2017: 18). Bu durumun olması gereken şekilde detaylı bir sözleşme yapısıyla baştan önüne geçilmelidir. Şeffaf ve tarafsız bir ihale ve

sözleşme yapısıyla etkin bir denetim ve hesap verebilirlik ilişkisi bu riskleri en aza indirecektir.

Bir KÖİ projesinin hazırlanmasından ihale sürecine, sözleşmenin tasarlanmasından, faaliyetlerin denetimine ve performans değerlendirmesine kadar aynı kamu kurumunun yetki ve sorumluluğunda olması kötü bir yönetişim şekli olarak kabul edilmektedir. Birçok ülkede karşılaşılan tüm bu durum kamu çalışanlarının karar ve faaliyetlerinin doğan bir hesap verebilirlik mekanizması içinde değerlendirilmesini zorlaştırır. Böyle bir durumda kamu görevlileri hizmet odaklı değil terfi odaklı çalışacak ve performans çıktıları için değerlendirme aşamaları formaliteye dönüşecektir. Ayrıca, yine tek bir kamu kurumu tarafından tüm süreçlerin yönetildiği projelerde ihale süreçleri ve sözleşme yapıları genellikle şeffaflıktan uzak şekilde yeniden müzakere edilecek ve ikili anlaşmalar tarafsız ve şeffaf bir şekilde uygulanmayacaktır. Bu durum, en hafif haliyle kamu idarecilerinin KÖİ sözleşmelerini tasarlarken kamunun aleyhine yaptıkları hataları ve dikkatsizlikleri gizlemelerine olanak tanır. Daha da ötesi projelerde yolsuzluk faaliyetlerinin oluşumuna ortam hazırlayacaktır. Şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim, proje değerlendirme aşamalarına farklı kurumların, bağımsız danışmanların, piyasa uzmanı komisyonların ve tüm kamuoyunun katılımını teşvik etmektedir. Sözleşme tasarımı ve denetim aktörlerini birbirinden ayıracak ve karar ve faaliyetleri tekrar tekrar değerlendirmek üzere mekanizmalar kuracaktır (Engel vd., 2008: 16).

Kamu ve özel sektör aktörlerinin işbirliğinin başarısı, projelerin tüm süreçlerinde; şeffaflık yoluyla yasalara ve standartlara uygunluğa, hesap verebilirliğin benimsenmesine ve tüm bunların doğal sonucu olan toplumda güveni oluşturmaya bağlıdır (McQuaid, 2000: 30; Plummer ve Heymans, 2002: 220). KÖİ projelerinde hesap verebilirliği tam anlamıyla sağlamak için finansal raporlama tamamen şeffaf hale getirilmelidir. Maliyet raporlarının şeffaflıktan uzak olması durumunda tüm sözleşme tarafları başta olmak üzere, gelecek projelere aday olması beklenen potansiyel yatırımcılar ve tüm toplumda güven ortamı kaybolacaktır. Şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin benimsenmesi kamu hizmetlerinin özel sektör aracılığıyla sağlanmasında açık rekabete ortam hazırlar. Bu açık rekabet özel sektörün KÖİ projelerine teşvik edecek ve her projede yenilikçi ve etkili çözümler önermek için kendini sürekli geliştirmesine katkı sağlayacaktır. Tamamen şeffaf bir finansal raporlamanın olduğu her proje hem kendi başarısına hem gelecek projelerin başarısına katkı sağlayacaktır (Plummer ve Heymans, 2002: 304).

KÖİ projelerini planlayan, değerlendiren, sözleşmeleri tasarlayan, onaylayan, birimlerin birbirinden ayrılması ve bağımsız olmaları yukarıda bahsedilen yönetişim engellerinin ortadan kaldırılabilmesi için uygulamada tavsiye edilen öncelikli adımdır. Proje sözleşmeleri imzalanmadan önce bağımsız bir planlama ajansı projeleri değerlendirmelidir. Bunun yanı sıra harici bir komite, onaylanan projeleri destekleyen maliyet-fayda analizlerini ve projeyi uygulamaya geçirmek için hazırlanan KÖİ sözleşmelerini gözden geçirmelidir. Sözleşmenin imzalanmasından itibaren, faaliyetlerin sözleşmelere uygunluğunu denetleyen, performans çıktılarını ve hizmet kalitesini izleyen ve hizmetten fayda sağlayanlar başta olmak üzere tüm kamuoyuna bilgi sağlayan bir KÖİ yöneticisi atanmalıdır. Ayrıca, uzmanlardan oluşan komisyon sözleşme yeniden müzakerelerini gözden geçirmeli ve uyuşmazlıkların çözümünde yapıcı çözümler önermelidir. Bu komisyon tarafsız olmalı ve sözleşmelerde projenin karlılığına etki edecek değişikliklere izin vermemelidir. Aynı zamanda bu komisyon, sözleşmeler imzalandıktan sonra neden yeniden müzakere sürecinin başladığı ve oluşan uyuşmazlıklar konusunda kamuoyunu bilgilendirmelidir (Engel vd., 2008: 17).

KÖİ sözleşmelerinde uzun vadeli olmaları nedeniyle kamu ve özel sektör aktörlerinin riskleri artmakta ve sözleşmelerde eksiklikler ve büyük belirsizlikler oluşmaktadır. Sözleşmelerin eksik olmasının nedeni, işlem maliyetlerinin tam olarak tanımlanamadığı durumlarda ortaya çıkmaktadır. Tam sözleşmeler bu koşullar altında her zaman maliyetli olacağından sözleşmelerde esneklik ve eksiklikler oluşur (Gediz Oral, 2015: 212). Bu durumda tam şeffaflığın sağlanamamasından dolayı ihale sürecine geriye dönük haksız rekabet ortaya çıkmaktadır.

Birleşmiş Milletler'e göre taraflar arasındaki KÖİ sözleşmesinin eksiksiz şekilde kamuoyuna açıklanması projelerin başarısında elzem olarak kabul edilen güven ortamını sağlamanın tek yoludur. Öte yandan, kişisel ve kurumsal veri gizliliğinin gerektiği, özel işbirlikçilerin mülkiyet hakkına giren bilgilerin ifşasını önlemek için uygun tedbirlerin alınmasına gerek duyulmaktadır. Örneğin özel sektöre ait ticari sırların korunması Birleşmiş Milletler'in üzerinde durduğu hassas bir konudur (United Nations, 2017: 18).

KÖİ sözleşmelerinde şeffaflığın sağlanmasında özel sektöre ait bilginin (mülkiyet, depolama, yönetim verileri, arşiv, finansal yapı ve ticari konular) paylaşımı hassas bir konudur. Özel sektör, kamuda olduğu gibi hükümetin devraldığı bütçe yapma hakkı gereği hesap verme yükümlülüğüne tabi tutulamaz. KÖİ projelerinde, özel işbirlikçiye ait bilgiler gerektiği kadar kamuoyunun ve tarafların kullanımına

sunulmalı ve kamu kaynaklarının verimliliğinin değerlendirilmesinde bir etkisi olmayan özel sektör verileri gizli tutulmalıdır. Özel sektör verilerinin mahremiyeti, ülkenin bu konuda sahip olduğu hukuki düzenlemeye uygun olmalıdır ve dolayısıyla ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. KÖİ sözleşmelerinde şeffaflığın etkin olabilmesi için özel veriler; hangi amaç için kullanıldığı veya saklandığı hususlarına göre değerlendirilmelidir. Dolayısıyla kamu kaynakları açısından; fayda-maliyet analizi, performans değerlendirmesi, etkililik, etkinlik ve ekonomiklik kriterlerinin değerlendirilmesi gibi hususlara olumsuz etki eden özel işbirlikçi verilerinin kullanımına veya paylaşımına yönelik kısıtlamalar, sözleşmelere dahil edilerek ortadan kaldırılmalı ve işbirlikçi adaylar ihale sürecinde bu konu hakkında bilgilendirilerek tekliflerini bu koşullar altında sunmalıdırlar (United Nations, 2017: 18-19).

Sonuç olarak bir bütün halinde görmek adına KÖİ modelinin proje tasarımı ve sözleşme başarı kriterleri ile şeffaflık-hesap verebilirlik ilkeleri arasındaki ilişki aşağıdaki Tablo10'da verilmiştir.

Tablo 12. KÖİ Modelinin Proje Tasarımı ve Sözleşme Başarı Kriterleri ile Şeffaflık-Hesap Verebilirlik İlişkisi

Başarı Kriteri	Şeffaflık / Hesap Verebilirlik Vurgusu	Kaynak	Başarı Kriteri	Şeffaflık / Hesap Verebilirlik Vurgusu	Kaynak
İhale Süreci	Özel sektör işbirlikçi seçiminde ve projenin tüm yaşam döngüsü boyunca verimliliği, etkililiği ve ekonomikliği sağlamak amacıyla açıklık, tarafsızlık, şeffaflık ilkeleri benimsenmelidir.	OECD, United Nations	Sözleşme Yapısı	KÖİ projelerinde hesap verebilirliği sağlamak amacıyla tasarı, ihale, sözleşme ve değerlendirme birimlerinin birbirinden ayrı ve bağımsız olmaları gerekmektedir.	Engel vd.
	Projelerin başarı olmasında oldukça önem arz eden adil rekabet ortamının oluşabilmesi için ulusal/uluslararası tüm işbirlikçi adayları proje hakkında eşit bilgiye erişebilmelidir.	Plummer, Heymans		Sözleşme tasarısı, sözleşme denetimi ve taraflar arası müzakereleri yöneten birbirinden ayrı mekanizmalar oluşturulmalıdır.	Engel vd.
	Potansiyel işbirlikçiler, ihale sürecinde avantaj sağlayabilmek için kamuda yer alan herhangi bir kişi ya da kurumdan özel destek alması yasaklanmalıdır.	Plummer, Heymans		Bağımsız bir uzman komisyon projelerin her sürecinde fayda-maliyet analizlerini ve imzalanma aşamasına gelmiş KÖİ sözleşmelerini bu analizlerle uyumluluğunu karşılaştırarak gözden geçirmelidir.	Engel vd.
	Projenin uygulanma sürecinde sözleşmeler ile ilgili değişikliklerin tümü kamuoyuna en açık haliyle raporlanmalıdır.	OECD, Plummer, Heymans		Sözleşmenin imzalanmasından itibaren, faaliyetlerin sözleşmelere uygunluğunu denetleyen, performans çıktılarını ve hizmet kalitesini izleyen ve hizmetten fayda sağlayanlar başta olmak üzere tüm kamuoyuna bilgi sağlayan bir KÖİ yöneticisi atanmalıdır.	Engel vd.
Sözleşme Yapısı	Sözleşmenin en iyi şekilde tasarlanması ve potansiyel değişikliklerin en aza indirilmesi için potansiyel yatırımcıların projeye özel işbirliğinden ne beklendiğini önceden bilmeleri gerekmektedir.	NCPP		Sözleşme imzalandıktan ve proje faaliyete geçtikten sonra taraflar arasında anlaşmazlıkların çözümünde rol oynayan bir komisyon atanmalı ve bu komisyon, neden yeniden müzakere sürecinin başladığı ve oluşan uyuşmazlıklar konusunda halkı bilgilendirmelidir.	Engel vd.
	İyi tasarlanmış bir sözleşme, ilgili hakların, yükümlülüklerin ve risklerin paylaşımını tanımlamasının yanı sıra, önceden tüm projeler için açıkça belirlenmiş bir uyuşmazlık çözüm yöntemini içermelidir.	United Nations		Taraflar arasındaki KÖİ sözleşmesinin eksiksiz şekilde kamuoyuna açıklanması projelerin başarısında elzem olarak kabul edilen güven ortamını sağlamanın tek yoludur.	United Nations
	Bir KÖİ projesinin başarısı, ihale ve sözleşme aşamalarında şeffaflık, hesap verebilirlik ilkelerini benimseyerek kamuya güven ortamı oluşturmaya bağlıdır.	McQuaid, Plummer, Heymans		Kamu kaynakları açısından; fayda-maliyet analizi, performans değerlendirmesi, etkililik, etkinlik ve ekonomiklik kriterlerinin değerlendirilmesi gibi hususlara olumsuz etki eden özel işbirlikçi verilerinin kullanımına veya paylaşımına yönelik kısıtlamalar, sözleşmelere dahil edilerek ortadan kaldırılmalı ve işbirlikçi adaylar ihale sürecinde bu konu hakkında bilgilendirilerek tekliflerini bu koşullar altında sunmalıdırlar.	United Nations
	Tüm KÖİ sözleşmeleri standart prosedür olarak açıkça tanımlanmış şekilde taraflar arasında uyuşmazlıkların çözüm yöntemlerini içermelidir.	NCPP			

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 12'de de görüldüğü üzere, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri, KÖİ modelinin başarısında önemli kriterleri kapsayan proje tasarımı ve sözleşme aşamalarında da oldukça önem arz etmektedir. Bu doğrultuda; ihale süreci, sözleşme tasarlama ve imzalama süreçlerinde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin benimsenmesi, projeleri başarılı kılmak adına oldukça önem arz etmektedir.

3.2.4. Performans Yönetimi, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

Ülkelerin KÖİ modelinin benimsemelerinin en önemli amacı kamu hizmetlerinin daha iyi bir performans sağlanarak sunulmasıdır. Dolayısıyla kamu hizmetinin kalitesi ve performans takibi projelerin en önemli aşamasını oluşturmaktadır. Bir projenin başarılı ya da başarısız olduğunun belirlenmesi, kullanılan performans yönetim sisteminin ne derece verimli olduğuna doğrudan bağlıdır. Bu nedenle performans yönetimi KÖİ'lerde tüm kritik bir başarı faktörlerinin belirlenmesinde en önemli unsurdur. Performans yönetiminin başarısı, tüm göstergelerin performans ölçümünde uygun şekilde kullanılıyor olmasına bağlıdır.

KÖİ projelerinde performans takibi, yüklenici özel sektör tarafından yürütülmektedir. Ancak kamu, performansa dayalı hesap verme sorumluluğu kendisine ait olduğundan, özel işbirlikçi tarafından sağlanan performans bilgilerini bağımsız olarak inceler ve teyit ettirir. Sözleşme yönetimi tarafından uzman bir izleme komitesi veya bağımsız danışmanlardan oluşan bir komisyon atanması, her iki taraf için de performans ölçümü ve takibi açısından en doğru yol olacaktır. Bunun nedeni tarafsız ve bağımsız bir komisyonun performans kriterlerine ulaşmada yetkilendirilmesi sözleşme hem tarafları için hem de tüm kamuoyu için daha güvenilir bir değerlendirme ortamı yaratmasıdır (European Bank, 2016: 34).

Kamu otoritesi KÖİ sözleşmesinde, projede gerekli varlıklardan tesis inşalarına, hizmetlerin niteliğinden ve niceliğine kadar özel sektörden tüm beklentilerini açıkça belirtmelidir. Performans ölçütleri girdi odaklı (kullanılan malzemeler, tasarı süreçleri) değil, çıktı odaklı (sağlanan hizmetin kalitesi, verimliliği, etkinliği) olmalıdır. İhale süreçlerinde uygun rekabet koşullarının sağlandığı, başarılı hazırlanmış sözleşmelere sahip projelerde, özel sektör kendisinden beklenilenleri sağlamada yenilikçi ve verimli yollar keşfetmeye yönelecektir (World Bank, 2017: 149).

Dünya Bankası KÖİ projelerinde performans hedeflerine ulaşmada şu hususların önem arz ettiğini vurgulamaktadır (World Bank, 2017: 149):

- Performans yönetiminde performans ölçütlerinin bağımsız ve tarafsız uzman komisyon tarafından takip edilip kamuoyu ile paylaşılması gerekmektedir,
- Hizmetten faydalananların hizmet kalitesini belirleme ve performans takibi süreçlerine katılımı KÖİ modeli için hedeflere ulaşmada oldukça önemlidir.

Görüldüğü gibi şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri performans yönetimi başarı kriterinde de oldukça önem arz etmektedir. Bu ilkelerin benimsenmesi performans değerlendirmelerinde güven ortamı oluşturacak, yolsuzluk faaliyetleri için fırsatları azaltırken açık rekabeti ve gelecekte yapılacak olan KÖİ projelerinin başarılı olma olasılığını artıracaktır.

3.2.5. Mali Finansman ve Gelir Tahsisi, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

KÖİ projelerinin başarısında önemli ölçüde rol oynayan bir diğer kriter de projenin mali yapılanmasıdır. Bir KÖİ projesinde, tüm aktörlerin beklentilerinin en iyi şekilde karşılanabilmesi için uygun mali araçların kullanılması ve fayda/maliyet analizinin tarafları projeyi uygulamaya teşvik edecek yeterli optimal seviyede bulunması gerekmektedir.

BM'ye göre bir KÖİ sözleşmesinde kamu tarafından yüklenici özel sektör işbirlikçisine gelir akışları garanti edilmemelidir. Garantili bir gelir akışı yerine, KÖİ hizmet yüklenicisi, belirlenen hizmetin niceliğine ve niteliğine göre gelir elde etmelidir. Performansa göre gelir elde etme yapısını destekleyen model, prensip olarak sözleşmede yer almalıdır. Projenin faaliyet süreci boyunca kullanılacak fiyat ve gelir mekanizması, sözleşme imzalanmadan önce müzakere edilmeli ve sonuçlandırılmalıdır. (United Nations, 2017: 21). Örneğin bir otoyolu kullanacak araç sayısının yanlış öngörülmesi kamuya gereksiz bir maliyet olacaktır. Bu gibi hatalar kamu kaynaklarının verimsiz harcanmasına ve KÖİ projelerinin kamuoyunda yanlış tanıtılmasına sebebiyet verecektir. KÖİ modelindeki hataların ve eksikliklerin tespit edilmesi, sistemin daha etkin çalışması ve kamusal güvenin sağlanması için gerekli adımların atılmasını sağlayacaktır (Uğur ve Mınat, 2015: 23).

3.3. ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK BAĞLAMINDA DÜNYADA KÖİ UYGULAMALARI

KÖİ 1992 yılında İngiltere'de uygulanmaya başladıktan sonra birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede uygulanmaya başlanmıştır. Günümüzde bazı OECD ülkeleri ve orta gelirli ülkeler başta ulaşım ve sağlık olmak üzere birçok altyapı tesisinin yapımında ve kamu hizmetlerinin sunumunda KÖİ modelini benimsemiştir.

Bir ülkenin KÖİ projelerinin verilerini başka bir ülkenin verileriyle doğrudan karşılaştırmak yanlış olacağından, KÖİ projelerini uluslararası düzeyde karşılaştırmak birtakım zorluklar içermektedir. KÖİ projelerinin finansal olarak raporlanmasında hem verilerin kaydedilme hem de raporlanma şekillerinin tutarsızlığı nedeniyle aynı ülkedeki farklı projelerin performanslarını karşılaştırmak bile oldukça güçtür (Cheng vd., 2021: 12). Ayrıca veri elde etmek açısından projelerde şeffaflığın yeterince benimsenip benimsenmediği de bu değerlendirmeler için oldukça önem arz etmektedir. Dolayısıyla, KÖİ projelerinin göreceli büyüklüğünü ve ekonomiye katkılarını değerlendirmek zorluklarla doludur. Bir KÖİ projesi değerlendirilirken sunulan herhangi bir veri son derece dikkatli bir şekilde ele alınmalı ve yalnızca bahsi geçen proje bağlamında değerlendirilmelidir. Standart bir muhasebeleştirme, raporlama, değerlendirme süreçlerinin ve ortaya çıkan sonuçların şeffaflığının bulunmadığı ülkelerde, veriler burada kapsamlı bir nicel analize olanak sağlamamakta, yalnızca ülkelerdeki KÖİ etkinliğinin bir göstergesi olarak sunulmaktadır.

Literatürde yukarıda bahsedilen gerekçelerden dolayı KÖİ modelinin uluslararası karşılaştırmaları sadece bütçe büyüklükleri ve uygulanan proje sayıları ile sınırlı kalmaktadır. Dolayısıyla araştırmacılar analizlerin daha doğru yapılabileceği, projelere özgü performans değerlendirmelerine yönelik çalışmalar yürütmektedir. Bu çalışmanın ana konusu olan şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin KÖİ projelerinin başarılı olmasında uygulamada ne derece önem arz ettiği, bu çalışmalardan elde edilen veriler ışığında Tablo 13'te gösterilmiştir.

Tablo 13. Dünyada KÖİ Performans Ölçümü Çalışmaları

Kaynak	Odaklanılan Ülke/Bölge/Sektör	Yöntem	Sonuç ve Yorumlar	Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Vurgusu
(Cheng vd., 2021)	Çin; Spesifik bir sektör seçilmemiş	KÖİ projelerinde kamu veya özel sektör yetkilisi olarak görev almış 197 üst düzey yöneticinin katılımıyla anket araştırması; PLS-SEM veri analizi	-Araştırma bulguları sözleşmeye dayalı işlevlerin ve proje performansının, kamu ve özel sektör temsilcileri arasındaki güven durumu ile doğrudan ilişkili olduğunu ortaya koymaktadır. Özellikle sözleşme müzakerelerinde güven ortamı en önemli etkiye sahiptir. Ayrıca, bilgi şeffaflığı, karşılıklı iyi niyet güveni ve yeterlilik güveni dahil olmak üzere, sözleşmeye dayalı kontrol ve uyum arasındaki güven, ilişkiyi olumlu bir şekilde yönetmektedir. Araştırma sonuçlarına göre, sözleşme aşaması, KÖİ ortakları arasında güven oluşturmak için bir tetikleyici olarak çalışmalıdır. Ayrıca, KÖİ projelerinde bilgilerin açıklanması vurgulanmaktadır.	Araştırma sonuçlarına göre, sözleşme aşaması, KÖİ ortakları arasında güven oluşturmak için bir tetikleyici olarak çalışmalıdır. Araştırma sonucunda KÖİ projelerinde bu güvenin sağlanması için bilgi şeffaflığı ve hesap verebilirliğin uygulanması gerekliliği vurgulanmıştır.
(Budayan vd., 2020)	Türkiye; Spesifik bir sektör seçilmemiş	12 uzman katılımcı ile odak grup görüşmesi; Türkiye'de KÖİ projelerinden 30 üst düzey yöneticinin katılımıyla anket araştırması; İdeal Çözüme Benzerliğe Göre Tercih Sıralaması Tekniği (TOPSIS)	-Araştırmada; proje teknik fizibilitesinin kapsamlılığı, ayrıntılı ihale prosedürü, yüklenicilerin teknik bilgi/yetenek değerlendirmesinin etkinliği, kamu ile işbirlikçi özel sektör temsilcileri arasındaki iyi ilişkiler, teknoloji transferi, projenin etkinliği, her aşama için kalite kontrol, tesis yönetiminin etkinliği ve geri ödeme yönetiminin etkinliği, en önemli performans göstergeleri olarak ortaya konulmuştur. Bulgular, ilgili birimler tarafından bir KÖİ projesinin her aşamasında performansı değerlendirmek ve gerekirse performans iyileştirme için gerekli önlemleri almak için kullanılabilir.	Araştırmada performans göstergeleri belirlenirken en yüksek oyu alan kriter ihale sürecinin iyi yapılandırılması gerektiği olmuştur. Bu aşamada rekabetin sağlanmasında ana unsurlar şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri olarak belirtilmiştir. Türkiye'de yapılan bu araştırma, harcama getirisinin (value for money) sağlanmasında; rekabetçi, şeffaf ve hesap verebilir bir ihale sürecinin önemine işaret etmektedir.

Kaynak	Odaklanılan Ülke/Bölge/Sektör	Yöntem	Sonuç ve Yorumlar	Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Vurgusu
(Comendeiro-Maaløe vd., 2019)	İspanya; Sağlık sektörü	Arşiv literatür araştırması; 2003 – 2015 yılları arası 51 KÖİ idari sağlık alanı ve 67 KÖİ modeli ile işletilen hastanede tüm bakım bölümlerinden elde edilen ikincil veriler üzerinde karşılaştırmalı analiz	-Sağlık hizmeti performansına ilişkin bu kapsamlı karşılaştırmalı çalışmada, KÖİ modeli için genel olarak belirlenen 26 kriterde geleneksel kamu hizmet sağlayıcılardan daha iyi performans göstermiş ve bazı bakım alanlarındaki gelişmeler oldukça fark yaratmıştır.	İlgili projelerde tüm girdi ve çıktı verilerinin şeffaf şekilde sunulması, ilgili projelerin geleneksel kamu hizmeti sunumu yönetimiyle sağlanan emsalleriyle yıllar itibariyle performans karşılaştırması yapılabilmesine olanak tanımıştır.
(Yuan vd., 2018)	Çin; Sosyal altyapı (konut)	Katmanlı rastgele örnekleme: Çin'de 124 katılımcıyla anket araştırması; Cronba Alfa, DFA analizi, yol analizi	-Çin'deki toplu konutların işletme performansı için bir gösterge sistemi eksikliği söz konusudur. - Konut tahsisi ve geri dönüşüm verimliliği, projede mekan seçimi, konutların bulunduğu çevresel yaşam alanı ve projenin finansal durumu, toplu kiralık konutların işletme performansına önemli ölçüde katkıda bulunmuştur.	Çin'de KÖİ programlarında işletme performansı göstergelerinin iyileştirilmesi için çalışmada tasarım ve ön değerlendirme aşamalarında şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine vurgu yapılmaktadır.
(Osei-Kyei ve Chan, 2018)	Küresel; Spesifik bir sektör seçilmemiş	Çoğunlukla gelişmiş ülkelerden gelen 42 katılımcının katıldığı uluslararası anket araştırması; Kendall's Concordance, çeyrek gruplama, Kruskal-Wallis ve Mann Whitney U Testi	-KÖİ'ler için başarı kriterleri, farklı aktörlere (kamu, özel kesim temsilcileri ve akademisyenler) göre değişiklik göstermektedir. -Etkili risk yönetimi, çıktı verilerinin yayınlanması ve kamu tesislerinin ihtiyaçlarının karşılanması, bazı farklı önem dereceleriyle önde gelen başarı kriterleridir.	Çalışmada toplumda oluşabilecek KÖİ projelerine karşı olumsuz algının katılımcılık (yönetişim) kriteri altında şeffaflığın artırılması, hizmet bedelinin düşürülmesi ve yolsuzluğun önüne geçilmesi gerekliliği vurgulanmıştır.

Kaynak	Odaklanılan Ülke/Bölge/Sektör	Yöntem	Sonuç ve Yorumlar	Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Vurgusu
(Saeed vd., 2018)	Avustralya ve İngiltere; Sosyal altyapı (okul)	Arşiv vaka çalışması; Nitel veri analizi	-Avustralya'daki okullar için performans sonrası ölçüm çerçevesi eksikliği bulunmaktadır. -Performans ölçümü, girdiler ve çıktılar yerine süreç ve sonuçlara odaklanılmalıdır.	Çalışmada seçilen projelerde işletme aşamasında belirlenen kritik performans kriterlerinden olan finansal şeffaflık eksik bulunmuş ve oluşan performans eksikliğine çözüm önerisi olarak proje finansal yapısının daha şeffaf hale getirilmesi önerilmiştir.
(Osei-Kyei ve Albert Chan, 2017)	Gana (gelişmekte olan ülkelere odaklı); Spesifik bir sektör seçilmemiş	Gana'da 77 katılımcıyla anket araştırması; Bulanık analitik hiyerarşi prosesi yöntemi	-Gelişmekte olan ülkeler için bir proje başarı endeksi geliştirdi. -Üç ana başarı kriteri şunlardır: yerel kalkınma ve anlaşmazlıkların azaltılması, kar, maliyet ve teknik özellikler.	Çalışmada, gelişmekte olan ülkelerde KÖİ sözleşme süresince taraflar arası anlaşmazlıkları en aza indirmek için açıklık, şeffaflık, net rol ve sorumluluklar ve net ortak hedefler gibi kritik faktörlerin önemi vurgulanmaktadır.
(Willems vd., 2017)	Belçika; Spesifik bir sektör seçilmemiş	Açık uçlu sorular ile 100 katılımcıyla anket araştırması; Nitel veri analizi	"Value for money" değerlendirmelerinin genişletilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır. -Çalışmada belirtilen on yıllık deneyim kazanımları sonraki projelere aktarılabilir.	Aktörler ortak çıkarları doğrultusunda doğru hedefler belirleyebilmek adına şeffaf bir sözleşme süreci izlenmeli ve kamuda hesap verebilirlik sağlanmalıdır.

Kaynak	Odaklanılan Ülke/Bölge/Sektör	Yöntem	Sonuç ve Yorumlar	Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Vurgusu
(J. Liu vd., 2017)	Avustralya; Sosyal altyapı	Açık uçlu sorular ile 135 katılımcıyla anket araştırması; Ortalama puanlarla DFA analizi	-Avustralya'daki sosyal altyapı projeleri için 5 perspektif ve 60 temel göstergeden oluşan yaşam döngüsü performans ölçüm çerçevesi ampirik olarak test edilmiştir.	Çalışmada hesap verebilirlik ve şeffaflığın artmasıyla kamu harcamalarının ihtiyatlı yönetiminin güçlendirilmesi ve yolsuzluğun azaltılmasının sağlanabileceği vurgulanmıştır.
(Osei-Kyei vd., 2017)	Küresel; Spesifik bir sektör seçilmemiş	Dünya çapında 42 katılımcıyla (çoğu gelişmiş ülkelerden) anket araştırması; Cronba's Alfa, Kendall's ve Özet istatistik analizi	Etkili risk yönetimi de dahil olmak üzere yedi tanesi son derece kritik olan 15 proje performans gösteresi belirlenmiştir; çıktı özelliklerinin karşılanması, güvenilir ve kaliteli hizmet operasyonları, takvime bağlılık, tesis/hizmet ihtiyacının karşılanması, uzun vadeli ilişki ve ortaklık ve karlılık en önemli göstereler olarak öne çıkmaktadır.	KÖİ süreci boyunca şeffaflık ve rekabetin sağlanmasıyla hizmet ücretlendirme ayarlamaları konusunda katılımcı istişareler sağlanabilir ve dolayısıyla toplumda oluşabilecek olumsuz algılar azalır.
(Almarri ve Boussabaine, 2017)	İngiltere ve Birleşik Arap Emirlikleri	İngiltere'den (62 katılımcı) ve Birleşik Arap Emirlikleri'nden (30 katılımcı) anket araştırması; Skorlarla regresyon analizi (Kritik başarı faktörleri bağımsız değişken; fayda, maliyet, zaman vb. etkinliği bağımlı değişkenler olarak alınmıştır)	-Kritik başarı faktörleri ile KÖİ proje performansı arasında ilişki bulunmuştur. -Proje teknik fizibilitesi, sosyal destek ve yerel finansal piyasa değerlendirmesi, maliyet/fayda değerlendirmesi, şeffaflık, uygun risk, maliyet, zaman, kalite, hizmet ve kar performansları ile değişen derecelerde ilişkisi olan kritik başarı faktörleridir.	Çalışmada KÖİ projelerinin süresi, kalitesi, ekonomik faydaları ve kapsam değişkenliği performansı ile şeffaflık ilkesinin benimsenmesi arasında anlamlı bir ilişki olduğu bulunmuştur.

Kaynak	Odaklanılan Ülke/Bölge/Sektör	Yöntem	Sonuç ve Yorumlar	Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Vurgusu
(Atmo vd., 2017)	Endonezya; Enerji sektörü	56 farklı enerji projesi (maliyet, zaman ve kalite verileri); İki yönlü ANOVA, grafikler ve diğer nicel analizler	-KÖİ enerji projelerinin sonuçlarının geleneksel kamu hizmeti sunumuna emsalleriyle karşılaştırılması gerçekleştirilmiştir. -KÖİ'ler, geleneksel kamu hizmeti sunumuna kıyasla daha üstün zaman ve işletim kullanılabilirliği (kalite) performansına sahipken, maliyet performansında hiçbir fark bulunmamaktadır. -Deneyimli yüklenicilerin seçilmesi ve uluslararası operatörün öne çıkması için politikaların etkinleştirilmesi için önerilmektedir.	Çalışmaya göre enerji sektöründe KÖİ performans sonuçlarının geleneksel yönteme göre daha başarılı olmasında verilerin şeffaflığı ve izlenebilirliği büyük önem taşımaktadır.
(Hodge ve Greve, 2017)	Küresel; ancak gelişmiş ülkelere odaklanılmış	KÖİ performansı ve sonrası ile ilgili arşiv literatür araştırması; Nitel veri analizi	-KÖİ'nin proje, teslim yöntemi, politika, yönetişim aracı ve kültürel bağlam olmak üzere beş önemli kriteri belirlenmiştir. -Başarı değerlendirmesi aktörler açısından değişiklik göstermektedir. -KÖİ, kullanım esnekliğine sahip siyasi liderler için başarılı bir seçenek olmaya devam edeceği ifade edilmektedir.	Kamuda birbiriyle çatışan yetki ve sorumluluklar nedeniyle hesap verebilirlik mekanizmasının çalışmadığı ve şeffaflıktan yoksun projeler karar alma süreçlerini ve proje performanslarını olumsuz yönde etkileyeceği ifade edilmiştir.
(Klijn ve Koppenjan, 2016)	Hollanda; Spesifik bir sektör seçilmemiş	KÖİ projelerinden 144 katılımcı ile anket araştırması; Çoklu regresyon analizi	-Olası yaptırımlar, karmaşık sözleşme yapısı, sözleşme esnekliği ve yeniden müzakere kapsamı dahil olmak üzere sözleşme özelliklerinin performanslar üzerindeki etkisinin araştırılmıştır. -Sözleşme süresince yaptırım olasılıkları performans üzerinde olumsuz etki oluşturmaktadır. -KÖİ performanslarını doğru bir şekilde anlamak ve yönetmek için sözleşme şartlarının önemle hazırlanması gerekir.	Çalışmaya göre sözleşmelerin ihale sürecinden itibaren öngörülebilir ve şeffaf olması proje performansını olumlu yönde etkileyecektir.

Kaynak	Odaklanılan Ülke/Bölge/Sektör	Yöntem	Sonuç ve Yorumlar	Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Vurgusu
(H. Liu vd., 2016)	Avustralya; Sosyal altyapı (hastane, cezaevi ve okul)	KÖİ projelerinden 25 katılımcı ile mülakat çalışması; Nitel analiz (Nvivo Yazılımı)	-Performansları ölçmek için bir dizi performans göstergesinin kullanılması ve geleneksel olanın yerine süreç bazlı veya yaşam döngüsü performans ölçüm çerçevesi önerilmiştir. -Stratejik olarak harcama getirilerine (value for money) odaklanılmalıdır.	Projelerin kamu ve özel sektör için kritik somut ve soyut çıktıları şeffaf bir şekilde ortaya konulması; hesap verebilirliğin sağlanmasında ve projenin başlangıcından itibaren kademeli performansının iyileştirmesine olanak sağlayacaktır.
(Love vd., 2015)	Küresel, ancak gelişmiş ülkelere odaklanılmış; Spesifik bir sektör seçilmemiş	KÖİ performans değerlendirmesine ilişkin literatür araştırması	-Proje değerlendirmesi için yaşam döngüsü yaklaşımı kullanılmalıdır. -KÖİ proje süreç değerlendirmesinde yapı bilgi modellemesinin (BIM) uygulanması, projelerin geleceğe hazır olmasına ve yaşam döngüsü boyunca yönetiminin başarılı olmasına yardımcı olacaktır.	Çalışmada Kamu Sektörü Karşılaştırıcısı uygulaması yerine önerilen BIM modeli daha şeffaf ve verimli olduğu öne sürülerek gerçek zamanlı olarak doğru bir değer değerlendirmesini sağlamak için kullanılması önerilmiştir.
(J. Liu, Love, Carey, vd., 2015)	Avustralya; Genel altyapı projeleri	Literatür araştırması; Vektör hata düzeltme modeli, birim kök testi / eşbütünleşme testi / varyans ayrıştırması analizleri	-KÖİ'ler için makroekonomik ortamın önceden değerlendirilmesi için bir dizi Anahtar Performans Göstergesi (KPI) geliştirilmiş ve Granger nedensellik testi kullanarak bu tür bir değerlendirme için uygun bulunmuştur. -Küresel ekonominin koşulları, KÖİ ön performans değerlendirmesi için temel göstergedir. - Projelerin inşa etme fiyat düzeyleri, yurtiçi ekonomik koşullar, para piyasası koşulları ve işsizlik düzeyi, KÖİ altyapı projelerinin ön değerlendirmelerinde bu çalışma için en kritik performans göstergeleridir.	KÖİ ve geleneksel kamu hizmeti sunumu arasında uygun bir seçim yöntemi ortaya konulmuştur. Kamu sektöründeki karar vericilerin, projelerin hangi modelle sağlanacağına ve sözleşme türünün en uygun seçim olduğunu belirlemek için tüm hayati konuları etkin bir çerçeve belirlemeleri ve şeffaf şekilde ortaya koymaları gerekmektedir.

Kaynak	Odaklanılan Ülke/Bölge/Sektör	Yöntem	Sonuç ve Yorumlar	Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Vurgusu
(J. Liu, Love, Davis, vd., 2015)	Küresel; Spesifik bir sektör seçilmemiş	Literatür araştırması; Kavramsal model	-Performans prizmasının beş ölçüm yöntemine dayalı olarak, KÖİ proje değerlendirmesi için yaşam döngüsü performans ölçüm çerçevesinin kavramsal bir modeli önerilmiştir.	Çalışmada, yolsuzluğun azaltılması; kamu harcamalarının gelişmiş ihtiyatlı yönetimi, hesap verebilirlik ve şeffaflığın benimsenmesiyle sağlanabileceği vurgulanmıştır.
(Liyanage ve Villalba-Romero, 2015)	İngiltere, İspanya, Portekiz ve Yunanistan; Ulaştırma sektörü	Vaka Analizi; Nitel karşılaştırmalı analiz (QCA)	-Yönetim, aktörler ve sözleşme perspektifleri dahil olmak üzere üç perspektifi kapsayan, KÖİ'lerin başarısını ölçmek için bir metodoloji geliştirildi. -Aktörler arası perspektif değişirse başarı algısı değişebilir.	Çalışmada ortaya çıkan proje başarısızlıklarının (sözleşme yönetimi, proje yönetimi ve aktörlerin bakış açısı değerlendirmesi) en önemli sebepleri arasında yeterli rekabetin yaratılamaması, inşaat, işletme ve bakım faaliyetlerinin tatmin edici bir şekilde tamamlanamaması ve sözleşmenin birçok unsurunun şeffaflığı ve netliği olmaması olarak ifade edilmiştir.
(Lam ve Javed, 2015)	Avustralya ve İngiltere; Spesifik bir sektör seçilmemiş	İngiltere'den 131, Avustralya'dan 62 katılımcı ile anket araştırması; Cronbach Alfa Katsayısı; Kendall Uyuşum Katsayısı, Mann-Whitney U Testi	-Karşılaştırmalı çalışmada sözleşme esneklik yapısının bulguları incelenmiştir. -Performans standartlarından ödün verilmemesi gerektiği sonucuna varılmıştır, -Sözleşme sürecinde küçük değişiklikler genellikle kamu sektörü yetkilileri tarafından yapılır. - Değişiklikler, çıktı spesifikasyonlarındaki ileriye dönük hükümler ortaya çıktıkça müzakere edilerek ele alınır.	Sözleşme esnekliği ihale sürecinde rekabeti ve şeffaflığı olumsuz etkileyecek ve performans değerlendirmesine de olumsuz yansıyacaktır.

Kaynak	Odaklanılan Ülke/Bölge/Sektör	Yöntem	Sonuç ve Yorumlar	Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Vurgusu
(Javed vd., 2014)	Küresel; Spesifik bir sektör seçilmemiş	Üniversite öğrencilerinin katılımıyla oyun teorisine dayalı deneysel yaklaşım	Maliyet paylaşımı çerçevesine sahip ayrıntılı ve net bir çıktı ön değerlendirmesi, KÖİ modelinde değişiklik müzakerelerini kolaylaştıracağı sonucuna varılmıştır.	Oyun teorisine dayalı yapılan sosyal deneyde KÖİ sözleşme müzakerelerinde ortaya çıkacak dramatik değişikliklerin ihale sürecinde şeffaflığa ve dolayısıyla rekabetin sağlanmasına olumsuz etki edeceği saptanmıştır.
(Lawther ve Martin, 2014)	Avustralya ve Kanada; Ulaştırma sektörü	Vaka Analizi; Avustralya ve Kanada'dan iki vaka araştırması	-Kritik performans göstergeleri sistemi; ajans, toplumsal veya proje hedefleri açısından performansları ölçmek için uygun değildir. -Bu vakalarda uygun olmayan kritik performans göstergesi ve standardı seçimi söz konusudur.	-Çalışmaya göre KÖİ projelerinde şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması diğer yöntemlere öre daha kolaydır çünkü ön değerlendirme süreçlerinde harcamalar tespit edilir. -Performans sonuçlarının şeffaflığı ve sonuçların aktörler üzerindeki etkilerinin, daha iyi sonuçlara, daha fazla hesap verebilirliğe ve daha iyi iletişime yol açacağı vurgulanmıştır.
(Zhou vd., 2013)	İngiltere; PFI projeleri	KÖİ Performans göstergeleri belirlemek için literatür araştırması; 65 katılımcıyla anket araştırması; Kruskal-Wallis Testi	-Performans göstergeleri ve kıyaslama, KÖİ projelerinin sürdürülebilirlik performansını ölçmek için geliştirilmiştir. Çevresel, ekonomik, sosyal ve teknik yönler dikkate alınmıştır. -Önemli göstergeler, son kullanıcıların dikkate alınması, tüm proje yaşam maliyeti, sağlık ve güvenlik, sermaye maliyeti, işletme sırasında enerji tüketimi ve düşük bakım maliyetleridir.	Çalışmaya göre sürdürülebilir KÖİ uygulamaları kamu sektörünün etik konularından biri olan hesap verebilirliğe olumlu açıdan katkı sağlayacaktır.

Kaynak	Odaklanılan Ülke/Bölge/Sektör	Yöntem	Sonuç ve Yorumlar	Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Vurgusu
(Mladenovic vd., 2013)	Küresel; Ağırlıklı olarak ulaştırma sektörü	Grup tartışması; Literatür araştırması; 18 uzman katılımcı ile anket araştırması; Bahsetme sıklığı yaklaşımı	-Kritik performans göstergeleri teknik, operasyonel ve finansal göstergeler olarak üç gruba ayrılmıştır. -İki katman yaklaşımı geliştirilmiştir: Bunlardan ilki, aktörlerin bakış açılarından nesnel tabanlı proje değerlendirmesidir. Bu değerlendirmede hedefler arasında kârlılık (özel sektör), etkinlik ve harcama getirisi (kamu) ve hizmet kalitesi (kullanıcılar) yer almaktadır. İkinci olarak, belirli aktör hedeflerinin yerine getirilmesinin ayarlanmış ve ağırlıklı bir kombinasyonu, KÖİ'lerin başarısını veya başarısızlığını tanımlamaya yönelik genel bir yargı oluşturacaktır. - Kamu ve özel sektör aktörleri açısından çok sayıda performans göstergesi bulunmaktadır. Bu durum, özel sektör temsilcilerinin KÖİ'lerin amaçlarının farkında olduklarını ve daha iyi kamu hizmetleri sunmanın uzun vadede karlılıklarını artırabileceklerini göstermektedir.	Çalışmada gerçekleştirilen detaylı literatür araştırmasında KÖİ için uygun performans göstergelerini belirlemek için, şeffaflık önemli bir kriter olarak vurgulanmıştır.
(Oyedele, 2013)	İngiltere; PFI projeleri	Grup tartışması; 87 katılımcıyla anket araştırması; Cronbach alfa/Çoklu regresyon / Spearman korelasyonu analizleri	- Yüklenicilerin performanslarındaki azalma kazançlarının düşmesine sebep olacağı varsayımıyla, özel sektör performansını en üst düzeye çıkarmaya yardımcı olacak yedi kriterden oluşan bir tahmin modeli geliştirildi. -Bu yedi kriter; yönetişim, subjektif önlemlerin minimum kullanımı, bağımsız danışman yardımı, gerçekçi performans standartları, hizmet sunumunun kalitesi, takvime bağlı kalmak (JIT), etkin bir muhasebe sistemi ve yüklenicinin plan/tasarım sürecine aktif katılımından oluşmaktadır.	KÖİ projelerinde şeffaflık, katılımcıların karşılıklı yararlarına yönelik hedeflerini gerçekleştirmek için birlikte çalışmasına olanak tanır, yani kamu sektörü harcama getirisini temsil eden bir hizmet alır ve yüklenici bu hizmeti makul bir getiri karşılığında sunar.

Kaynak	Odaklanılan Ülke/Bölge/Sektör	Yöntem	Sonuç ve Yorumlar	Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Vurgusu
(Javed vd., 2013)	Avustralya	Avustralya genelinden 19 uzmanın katılımıyla yarı yapılandırılmış görüşmeler; Nitel analiz (mülakatlarda veri üçgenlemesi analizi)	-İyi saptanan performans göstergeleri, harcama getirisini, yenilikçiliği, uygun risk transferini ve projelerin tüm yaşam döngüsü performansının elde edilmesine ortam hazırlayacaktır. -Avustralya KÖİ'lerinde çok fazla ve karmaşık göstergeler belirtildi, bu da izlemesi ve uygulaması zor ancak standart oluşursa başarıya doğrudan etki edecek sistem ortaya çıkaracaktır. - Çıktı özelliklerinin şeffaf ve dikkatli bir şekilde hazırlanması bu zorlukları azaltabilir.	Çalışma başarısız projelerden edinilen çıkarımların önemine odaklanmıştır. Performans çıktılarının özenli ve şeffaf şekilde yayınlanması göstergelerin izlenmesini kolaylaştıracaktır.
(Yuan vd., 2012)	Küresel; ancak Çin üzerine odaklanılmış	Tabakalı rastgele örneklemeye dayalı 141 katılımcı ile anket araştırması; DFA analizi	-Aynı yazarlar tarafından geliştirilen kavramsal bir performans göstergeleri modeli, DFA kullanılarak ampirik olarak test edilmiş ve 41 performans göstergesinden oluşan iyileştirilmiş bir model geliştirilmiştir. - KÖİ'lerdeki performans iyileştirmeleri, kamu sektöründe makul satın alma, tasarım ve planlama, özel sektörde etkin süreç kontrolü ve hem kamu hem de özel sektörün nihai memnuniyetinden güçlü bir şekilde etkilenir.	Çalışmada belirlenen performans göstergelerine erişmede şeffaflık önemli bir kriterdir.
(Yuan vd., 2010)	Küresel; ancak Çin üzerine odaklanılmış, Sosyal altyapı (Pekin Olimpiyat Oyunları)	Tabakalı rastgele örneklemeye dayalı 141 katılımcı ile anket araştırması; Bulanık entropi tabanlı TOPSIS yöntemi	-Farklı aktörlerin kararlarının yansıtıldığı bulanık entropi yöntemi kullanılarak KÖİ modeli için 15 performans hedefi belirlenmiştir.	Çalışmada önerilen grup karar modeli, projelerde katılımcı karar alma süreçlerini, dolayısıyla hesap verebilirlik ilişkisini doğrudan benimseyen bir yaklaşımı temel almaktadır.

Kaynak	Odaklanılan Ülke/Bölge/Sektör	Yöntem	Sonuç ve Yorumlar	Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Vurgusu
(Raisbeck vd., 2010)	Avustralya; Genel altyapı projeleri	Proje verileri; Avustralya genelinde 21 KÖİ ve 33 geleneksel hizmet sunumu projesi seçildi	-KÖİ, geleneksel hizmet sunumu yöntemine göre maliyet ve zaman açısından üstün performans sağlamaktadır ve projelerin boyutu ve karmaşıklığı arttıkça KÖİ avantajları artmaktadır.	KÖİ'lerin dünya genelinde performansını ölçmek için ortak tekniklerin geliştirilmesi gerekmektedir. Çalışmaya göre KÖİ projelerinin performanslarının kapsamlı ve karşılaştırmalı şekilde ölçülemeyip sadece vaka ve anket araştırmalarıyla sınırlı kalmasının sebebi şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinden yoksunluğa dayandırılmaktadır.
(Yuan vd., 2009)	Küresel; Kamu-özel ve kullanıcı aktörlerin bakış açısı, Spesifik bir sektör seçilmemiş	Hedefleri belirlemek için literatür araştırması ve hedef belirleme teorisi; Tabakalı rastgele örneklemeye dayalı 141 katılımcı ile anket araştırması; Cronbach alfa / Mann-Whitney testi / ANOVA testi	-Literatür araştırması ile 15 performans hedefi belirlenmiştir. Kamu bütçesi kısıtlaması, risk, gelirler ve garantiler aktörler açısından farklılık gösterse de tümü önemli görülmüştür. Maliyet, zaman ve kalite vb. hedeflerde aktörler benzer görüşlere sahiptirler. - Statik ve dinamik olan süreç faktörlerinin kavramsal bir modeli olan bu faktörler KÖİ'lerin performansını etkilemektedir.	Çalışmada performansa etki edecek önemli kriterlerden biri de ihale sürecinde şeffaflık olarak vurgulanmaktadır.
(Hodge ve Greve, 2007)	Küresel; ancak Avustralya üzerine odaklanılmış	Literatür araştırması; Nitel analiz	-İstikrarsız politikalar vaatleriyle başarısızlık getirir. -Etkin KÖİ modeli için değerlendirme mekanizması güçlenmeli ve projeler siyasi önyargılardan bağımsız hale getirilmelidir.	Çalışmaya göre kamu harcamalarının verimliliğini sağlamak açısından KÖİ projelerinde hesap verebilirliğin sağlanması gerekmektedir. Bunu sağlamanın en önemli koşulu ise şeffaf bir proje süreci izlenmesidir.

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 13'te KÖİ projelerinin başarılı bir performansa sahip olmasında, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin yeri ve önemine vurgu yapılmıştır. Bu bağlamda ilgili tabloda hem küresel boyutta hem de Türkiye, Çin, Avustralya, İngiltere, Kanada, İspanya gibi farklı ülkelerde yürütülen KÖİ projelerini referans alan araştırmalar incelenmiştir. Bunun yanında literatürde yer alan ve çalışma kapsamında incelenen bu araştırmalarda, farklı araştırma yöntemlerinin kullanıldığı görülmektedir. Bu bakımdan özellikle KÖİ projelerinde görev alan üst düzey yöneticiler ile gerçekleştirilen anket araştırması, uzman kişiler ile yapılan odak grup görüşmeleri, vaka çalışması ve nitel veri analizi başta olmak üzere birçok farklı araştırma yönteminden faydalanılmıştır.

İncelenen araştırmalarda, KÖİ modelinin başarısını etkileyen en önemli unsurlardan olarak görülen şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri, her çalışmada farklı bir yöne işaret edilerek vurgulanmıştır. Bu açıdan bakıldığında, sözü edilen araştırmalarda özellikle şeffaflık konusuna ayrı bir önem verildiği görülebilir. Nitekim sözü edilen araştırmalarda ön plana çıkarılan hususlar, bu iddiayı kanıtlar niteliktedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, KÖİ modelinde şeffaflık/hesap verebilirlik ilkeleri özelinde ilgili araştırmaların belli başlı konular özelinde yoğunlaştığı söylenebilir. Örneğin, "*KÖİ projelerinde paydaşların birbirlerine güvenmesinin, projenin performansını etkilediği ve bu açıdan sözleşmelerin şeffaf olması", "KÖİ projelerinin başarılı olması için, ihale sürecinin rekabetçi, şeffaf ve hesap verebilir olması", "KÖİ projelerinin kalitesi, faydaları ve performansı ile bu projelerin şeffaflığı arasında güçlü bir ilişki bulunması", "KÖİ projelerinde şeffaflık/hesap verebilirliğin arttıkça, kamu kesiminde yolsuzluğun ve kötü yönetilme sorunlarının azalacağı"* ve *"toplumda KÖİ projelerine karşı oluşan olumsuz algının, katılımcılık anlayışı altında şeffaflığın arttırılması ve hizmet bedellerinin düşük olması ile önlenebileceği"* gibi hususlar vurgulanmaktadır.

KÖİ performans ölçüm araştırmalarından elde edilen verilere göre bir karşılaştırma yapılacak olursa; İngiltere, Avustralya ve Kanada gibi gelişmiş ülkelere kıyasla Gana, Endonezya ve Türkiye gibi "Şeffaf Bütçe Endeksi" ve "Yolsuzluk Algı Endeksi" *(bkz. s. 101-105)* gibi ülke sıralamalarında daha gerilerde kalan gelişmekte olan ülkelerde KÖİ modelini iyileştirme amacıyla yapılan şeffaflık ve hesap verebilirlik vurgusu daha belirgin ve elzem kriterler olarak göze çarpmaktadır.

Bu bilgiler ışığında Tablo 13'te KÖİ modelinin uygulanmasında bu çalışmanın ana tezini destekler nitelikte verilerin ortaya konulduğu görülmektedir. Bu açıdan

değerlendirildiğinde, etkin, verimli ve ekonomik olmayan ve şeffaflık / hesap verebilirlik ilkelerinin benimsenmediği KÖİ projelerinin performansının, bu koşullar altında olumsuz etkileneceği açık bir şekilde görülmektedir.

3.3.1. KÖİ Modeli Tasarlamaya ve İyileştirmeye Çalışan Gelişmekte Olan Ülkeleri Temsilen Türkiye için Bir Model Önerisi

KÖİ, Türkiye'de uygulama sürecinde karar alınan ve öğrenilen, her projede farklı yöntem ve aşamalarla uygulamaya konulan "modelsizlik" yöntemi ile yürütülmektedir. Bu model eksikliği, proje tasarımı, tercihi ve değerlendirmesine yönelik bilimsel yaklaşımın önünde büyük bir engel teşkil etmektedir. Türkiye'de projeler genellikle politikacılar tarafından ortaya atılmakta ve kamu kesimi bu siyasi beklentiye göre fizibilite ve değerlendirme sürecini yönlendirmektedir. Ancak KÖİ modeli, Türkiye'de ulaştığı piyasa değeri dikkate alındığında, olumlu ve olumsuz tüm yönleriyle bilimsel olarak ele alınması gereken bir konudur.

KÖİ modeli ile hizmet sağlamada başarılı ve sağlıklı sonuçlar elde edebilmek için sözleşmenin çok iyi tasarlanması ve büyük bir özenle uygulanması gerekmektedir. Bunun için yasal çerçeve ve mevzuatın geliştirilmesi, standardizasyonun sağlanması, denetim yollarının geliştirilmesi ve şeffaflık / hesap verebilirlik ilkelerinin sürecin her aşamalarında benimsenmesi gerekmektedir. Projeler tasarlanırken; hedef, kapsam ve çıktılar ayrıntılı olarak değerlendirilmeli ve sözleşmenin başlangıcından sonuna kadar her aşaması bir belirsizlik olmadan titizlikle detaylandırılmalıdır. Bütün bu detaylar, çalışmanın temelini oluşturan kritik başarı faktörlerinde ortaya konulmuştur. Elde edilen başarı faktörleri ışığında Türkiye'de KÖİ modeline yönelik öneriler aşağıda sıralanmıştır.

3.3.1.1. Politik Çerçeve ve Yasal Mevzuatın Geliştirilmesi

KÖİ çerçevesi; KÖİ'lerin kamu hizmetlerini sağlamak için nasıl ve ne zaman kullanılabileceğini kapsayan politikaların ve yasaların bir birleşimidir. KÖİ modelinin uygulanabilmesi için gereken kurumsal yetkileri ve prosedürleri kapsamaktadır. Aslında KÖİ çerçevesinin amacı, projelere uygun hizmetler için; doğru nedenlerle, doğru zamanda ve doğru yerlerde uygun tercihlerin yapılmasını sağlamaktır. Ayrıca kurumsal yetkiler ve prosedürler gibi birçok detayı da düzenlemektedir.

KÖİ piyasasının ülkede başarılı şekilde gelişebilmesi için o ülkede hukukun üstünlüğü, şeffaflık ve hesap verebilirliğin benimsenmiş olması gerekmektedir. Bu bakımdan KÖİ çerçevesi; "verimlilik, hesap verebilirlik, şeffaflık, adalet, katılımcılık" ilkeleri temelinde geliştirilmelidir. Bu, mülkiyet haklarının korunması ve uyuşmazlıkların çözümünde yargı yoluna başvurabilme gibi temel piyasa gereksinimlerini de etkilemektedir.

Türkiye, dünya çapında değerlendirilen adalet sıralamasına göre 139 ülke arasından 0,42 puan ile 117. sırada yer almıştır (WJP, 2021). Aynı endekste "hükümet üzerinde en az denetimin olduğu ülkeler" sıralamasında ise küresel ölçekte 139 ülke arasında 134'üncü sırada yer alması düşündürücüdür. Dolayısıyla hukukun üstünlüğü açısından Türkiye olması gerektiği noktadan çok uzaktadır. Bu durum ülkenin KÖİ pazarını daraltmakta ve yabancı sermaye akışını yavaşlatmaktadır.

Buna bağlı olarak KÖİ piyasasının toplum yararına gelişmesini sağlamanın, toplumsal refahı artırmanın, harcama getirisini etkin hale getirebilmenin ve KÖİ modelinin Türkiye'nin büyüme ve kalkınmasına katkıda bulunmasının temel gereksinimi, ülkede hukukun üstünlüğünün sağlanmasıdır. Bu çalışmada tartışılan tüm konular bu temel gerekliliğin yerine getirilmesine bağlıdır.

Şeffaf, hesap verebilir ve hukukun üstünlüğüne dayalı bir devlet anlayışı, ülkeye uluslararası sermaye girişi için birincil ihtiyaçlardandır. Öte yandan, uluslararası sermayeye veya kamu hizmeti sunumuna katılan yabancı bir şirketin bulunmadığı bir konsorsiyum olmasa bile yerli yatırımcı da risk alabilmesi için beklediği güven ortamını mevcut kanun ve politikalarda bulacaktır. Çünkü değişen hükümetler ile politikaların değişme olasılığı, sözleşmelerin uzun vadeli olması nedeniyle bir ülkede yerleşik bir KÖİ politikasının varlığını gerekli kılmaktadır. Aksi takdirde, uluslararası ya da yerli sermayenin yüksek yatırım maliyetleri içeren riskler alarak kamu hizmetlerine talip olması beklenemez.

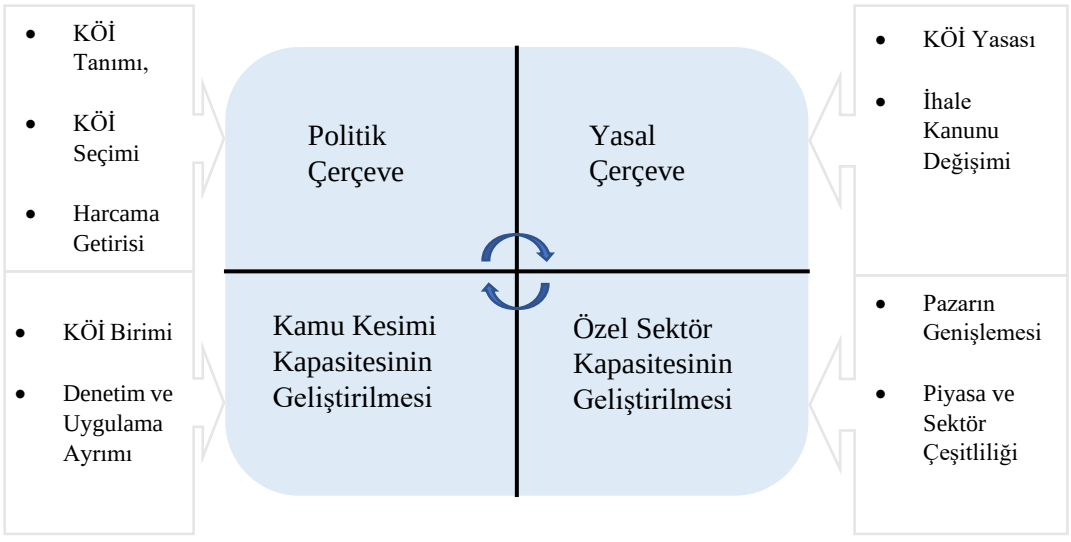
Bu açıdan Türkiye'de uygulanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu öncelikli bir sorundur. Bu kanundaki ilkeler, bir KÖİ sözleşmesi imzalanmadan önce uyulması gereken mevzuat ve prosedürleri belirlediğinden, KÖİ modeli için büyük önem taşımaktadır. Türkiye'de KÖİ yasal çerçevesini hazırlamadan önce 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nu zorunlu olmadıkça değiştirilmeyecek şekilde düzenlenmelidir. Bu yasayla belirlenecek ihale kuralları, hükümetin vergi mükellefleri adına harcama yaparken en yüksek standartları uygulamasını sağlamaya yönelik olmalıdır. Bu standartların ve KÖİ piyasasında güven ve şeffaflığın sağlanmasının önündeki ilk

engel, Kamu İhale Kanunu'nda yapılan sürekli değişikliklerdir. Sürekli kanun değişiklikleri piyasayı olumsuz etkilemekte, her projenin düzenlenebileceği algısını oluşturmakta ve yatırımcıların kendilerine imtiyazlar tanınması ihtimali ile politikacıları etkileme girişimlerini desteklemektedir. Kamu İhale Kanunu, dürüst yatırımcıların Türkiye'ye gelmesinin ve toplumsal değer yaratan projelerin ortaya çıkmasının önündeki başlıca engellerden biri olarak görülmektedir.

Ayrıca, başarılı bir KÖİ modeli yaratmak için KÖİ'ye özel mevzuat ve projeleri etkileyen diğer kamu mali yönetimi kanunları dahil olmak üzere yeterli, güvenilir ve detaylı bir KÖİ politikası ve yasal çerçeve oluşturulmalıdır. Çünkü bir KÖİ politikasının ve yasal çerçevenin oluşturulması, piyasanın gelişmesi için birincil koşuldur. Ortaya konulacak bu yasal çerçeve, vergi, gümrük ve ticaret kanunlarındaki düzenlemeler gibi ilgili diğer yasalarla uyumlu olmalıdır.

Türkiye'de, yeni kalkınma planlarına KÖİ politikasını dahil edilmeli, ülkeye özgün bir KÖİ tanımı ortaya konulmalı, KÖİ politikası ve gerekçeleri listelenmelidir. Ortaya konulacak tanım, KÖİ'nin ülkede uygulanma nedeni, modelin sağlamak istediği yenilik, hizmet sunumundaki gelişme ve harcama getirisi yaratma üzerine odaklanmalıdır.

Şekil 4. Politik Çerçeve ve Yasal Mevzuatın Geliştirilmesi



Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Oluşturulacak KÖİ yasal çerçevesi, çeşitli proje riskleri için kamunun sağlayabileceği gelir garantileri ve teşvik desteğini düzenlemelidir. Yasal çerçeve yatırımcıları güvence altına alacak şekilde tasarlanmalı, yatırımcılar veya hissedarlarla

istişarelerin sistematik bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir. Bu nedenle, 19 Nisan 2014 tarihinde yayınlanan ve büyük projelerin finansmanı için hazine garantileri getiren uygulama yönetmeliği olan "Hazine Müsteşarlığı Tarafından Gerçekleştirilecek Borç Üstlenimi Hakkında Yönetmelik" bu çerçeve kanunla yürürlükten kaldırılmalı ve yeni bir düzenleme getirilmelidir. Oluşturulacak düzenlemede projelere toptan devlet garantisi verilmesi ve özel sektör borçlarının garanti altına alınması uygulamasından vazgeçilmelidir. Ancak uygulanacak projelerde devlet desteğine ihtiyaç duyulacaksa verilecek desteğin sınırları bu kanunda belirtilmelidir. Örneğin geçiş ve kullanım garantileri, sözleşme süresi boyunca değil, alışkanlıkların değişmesi için kullanım başlangıcından itibaren gerekli olan birkaç yıl ile sınırlandırılmalıdır. Ayrıca karayolları, köprüler gibi bir ağa bağlı projelerde, toplam ağ tamamlanana kadar sınırlama uzatılmalıdır. Teminat yoluyla elde edilecek gelirin projelerin inşaat maliyetinin belirli bir yüzdesi ile sınırlandırılması da pratik bir çözüm olarak uygulanabilir.

Yasal düzenlemeler oluşturulurken farklı kurum, kuruluş, özel sektör katılımcıları, yatırımcılar ve diğer etkilenen aktörlerin katılımıyla mümkün olduğunca şeffaf ve öngörülebilir hareket edilmelidir. Ayrıca çerçeve oluşturulsa bile ortaya çıkacak yeni gereksinim, talep veya önerilere göre her zaman güncellenme ihtiyacı doğacağından KÖİ mevzuatının sürekli iyileştirilmesi gerekecektir.

Türkiye, mevcut KÖİ piyasasını düzenleyen ve birçok farklı kanundan oluşan KÖİ mevzuatını tek çatı altında ele almalı ve açık, şeffaf ve öngörülebilir bir kanun oluşturmalıdır. Oluşturulacak bu kanun, tüm aktörlerin görüşleri alınarak, tüm paydaşların güvenebileceği; çıkar çatışması, verimsiz prosedürler, yolsuzluk ve etik dışı davranış risklerinin en aza indirilmesine yardımcı olmalıdır.

Kanunda şeffaf bir yönetimin sağlanması için bilgiye erişim ve karar alma süreçleri açık ve adil bir şekilde yer almalıdır. Kanun hazırlanırken uluslararası deneyimlerden yararlanılmalı ve uluslararası uygulamalarla uyum sağlanmalıdır.

KÖİ yasal çerçevesi, projelerin seçimi, onaylanması, değerlendirilmesi ve uygulanma aşamalarında, farklı kamu kurumlarının rollerini tanımlamalıdır. Ayrıca KÖİ kanunda KÖİ projelerinde finansal riski yönetmek için, finansal tabloların nasıl kontrol edildiği, raporlandığı ve bütçelendiği konusunda kamu mali yaklaşımları belirlenmelidir.

3.3.1.2. KÖİ Birimi Oluşturulması

Türkiye'de Sağlık Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı bünyesinde daire başkanlığı düzeyinde KÖİ birimi bulunmaktadır. Son yıllarda uygulamaya konulan şehir hastanesi projeleri ile Sağlık Bakanlığı bünyesinde bir KÖİ daire başkanlığı ihtiyacı ortaya çıkmıştır. İlk olarak tüm KÖİ uygulamalarının Kalkınma Bakanlığı tarafından yürütülmesi düşünülmüş fakat ortaya çıkan proje yoğunluğu nedeniyle Sağlık Bakanlığı bünyesinde bir birim kurulmuştur. Öte yandan Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'nda aynı düzeyde proje stoku varken, bu bakanlıkta KÖİ ile ilgili bir departman kurulmamıştır. Bu durum, Türkiye'de KÖİ programlarının yürütülmesinde kurulan kurumların stratejik bir fikir doğrultusunda değil, mevcut ihtiyaçlar doğrultusunda kurulduğunu göstermektedir.

KÖİ biriminin kamu kesimindeki düzeyi önemli olduğundan, yukarıda bahsedildiği gibi ilgili bakanlıklar için bir KÖİ dairesi kurmak yerine, KÖİ konusunda özel statülü veya özerk, ayrıca bakanlıklara karşı sorumlu bir üst kurul oluşturulmalı ve KÖİ konusunda uzman personel kadrosuna sahip olmalıdır. Bu durumda KÖİ konusundaki deneyimlerin bir bakanlık bünyesinde toplanması yerine tüm kurumlara dağıtılması sağlanarak modelin verimliliği ve bütünlüğü sağlanmış olacaktır.

Oluşturulacak KÖİ birimi, ihale ve sözleşmeye dayalı en iyi uygulamaları ve deneyimleri derlemeli ve yayınlamalı, yetkili makamlara projelerin tasarımı, uygulanması ve yönetimi konusunda tavsiyelerde bulunmalı ve finansal, yasal, ekonomik ve proje yönetimi becerileri açısından yeterli bilgi seviyesine sahip uzmanlardan oluşmalıdır. Kurulun ana görevlerinden biri standartlaştırılmış mevzuat, prosedür, denetim ve kılavuz belgeleri geliştirmek olmalıdır. Onay süreçleri oluşturulacak birim aracılığıyla takip edilebilmeli ve bakanlıklar ve diğer kurumlara teknik destek sağlanmalıdır. Gerektiğinde deneyimli ve alanında uzman dış danışmanlar tarafından desteklenmelidir.

3.3.1.3. Yönetişim

Türkiye'de başarısız olduğu ileri sürülen Osmangazi Köprüsü, Avrasya Tüneli gibi projelerle ilgili kamuoyunda pek çok değerlendirme yapılmaktadır. Fakat değerlendirmeler gerçek bilgi desteğiyle yapılamamaktadır. Bu durum, özel sektör işbirlikçileri için ticari gizlilik olarak görülemeyecek konuların dahi kamuoyuna açıklanmamasından dolayı ortaya çıkmaktadır. KÖİ sözleşmesinin bir kısmı ticari sır

niteliğinde olabilir ancak KÖİ projelerinin performansının her yıl kamuoyuna duyurulması, vergi mükelleflerinin bilgilendirilmesi bakımından gerekli bir uygulamadır. Bu nedenle ticari açıdan hassas olmayan veriler topluma açıklanmalı KÖİ projelerinin performans değerlendirmeleri şeffaf olarak yayınlanmalıdır. Bu bilgilerin toplumdan gizleniyor olması tartışmaları daha sert ve gerçekçi olmayan bir noktaya taşımakta ve kamuoyunda KÖİ konusuna yönelik bir ön yargının oluşmasını tetiklemektedir.

İyi yönetişimin sağlanmasında en temel faktör, oluşturulacak şeffaf ve öngörülebilir KÖİ kanunudur. Oluşturulacak bu kanun kamuoyuna açıklanması veya duyurulması gereken bilgilerin seviyesini belirleyecek ve en azından değerlendirmelerin daha bilimsel veriler üzerinde yapılmasını sağlayacaktır. KÖİ denetim ve değerlendirme raporları internette kamuya açık hale getirilmeli; proje ihalelerinin göreceli maliyetleri, faydaları ve riskleri hakkında kamuoyu bilgilendirilmelidir.

KÖİ'de şeffaflık, güven ve öngörülebilirlik konusunda en önemli aşama projelerin ihale süreci aşamalarıdır. Şeffaf bir ihale süreci, projenin başarısını doğrudan etkileyen en önemli faktörlerden biridir. Bu nedenle oluşturulacak yasal çerçeve, ihale sürecinin tüm aşamalarında önceden geliştirilmiş prosedürlere göre standart bir mevzuat çerçevesinde ve şeffaf bir şekilde olmasını sağlamalıdır.

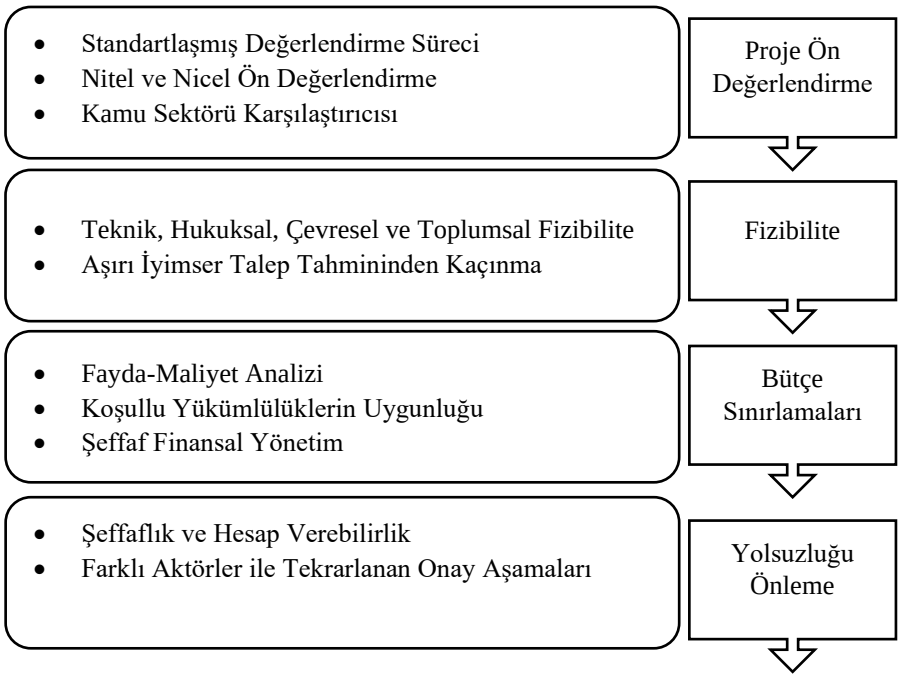
Ayrıca projeleri yürüten firmaların her bireye ve kuruma açık iletişim kanallarına ve danışmanlık stratejilerine katkıları da sürecin işleyişine olumlu katkı sağlayacaktır. Projelerinin denetim raporlarının, performans değerlendirmelerinin ve ücretlendirme politikasının kamuoyuna duyurulması şeffaflık ve hesap verebilirliğin, dolayısıyla iyi yönetişimin sağlanmasında uygulanması gereken önemli unsurlardır.

3.3.1.4. Proje Seçimi

Türkiye’de kullanıcı ücretleri ile kendini finanse etmesi istenen altyapı projelerinde bile devletin zararı tartışılır durumdadır. Bu durum yanlış proje seçimleriyle yeterli finansman sağlanamadığı ve devlet garantilerine gereğinden fazla başvurulduğunu göstermektedir. Bu nedenle projelerin seçimi ve ön değerlendirilme aşamaları Türkiye’de KÖİ modeli için en önemli aşamalardan biridir. Şekil 5’te görüleceği üzere Türkiye'de uygulanması planlanan her proje standart bir süreç içerisinde değerlendirilmeli, geleneksel kamu hizmeti sunumuyla mı yoksa KÖİ

programıyla mı daha etkin olacağının değerlendirildiği bir karşılaştırma modeli geliştirilmeli, fizibilite çalışması esnasında aşırı iyimser bir talep tahmini yapılmamalıdır. Kamu maliyetleri ve projenin tüm süreçleri yolsuzluğu önlemek için şeffaf hale getirilmelidir. Proje seçim ve tüm değerlendirme süreçleri, farklı onay otoriteleri oluşturularak yeniden kontrol edilmelidir.

Şekil 5. Proje Seçimi Modeli



Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Ön değerlendirme sürecinde nitel analiz, KÖİ modelini kullanmanın gerekçesini incelemektir. Bu analiz, KÖİ modelinin bir hizmet mekanizması olarak kullanılmasının gerekçesinin kontrol edilmesini kapsamaktadır. Bu gerekçe bazen mali yetersizlikler nedeniyle gerçekten ihtiyaç duyulan bir altyapı tesisinin yapımının özel sektöre devredilmesi şeklinde olsa dahi anlamlı bir ihtiyaç olarak değerlendirilerek projenin nicel analizi yapılmalıdır. Bunun nedeni nicel analiz sonucunda söz konusu hizmeti kıt kaynaklarla da olsa kamunun daha az maliyet ile yapabileceği ihtimalinin olmasıdır.

Nicel değerlendirme yapabilmek için Türkiye'nin kendi Kamu Sektörü Karşılaştırıcısı analiz modelini oluşturması gerekmektedir. Buna bağlı olarak projenin geleneksel kamu hizmeti sağlama yöntemiyle uygulanması durumunda oluşacak maliyet ile KÖİ modeli aracılığıyla sağlanmasıyla oluşacak maliyetin karşılaştırılması

gerekmektedir. Bu analiz ile ile KÖİ modeliyle proje (riske göre ayarlanmış) maliyeti ile aynı projeyi geleneksel kamu hizmeti sağlama yoluyla sağlama maliyetinin doğrudan karşılaştırılması hedeflenmelidir.

Projelerin ön değerlendirme aşaması KÖİ modelinin başarısında en önemli faktörlerden biri olması dolayısıyla Türkiye'nin uluslararası bir konsorsiyum tecrübesinden faydalanması yararlı olacaktır. Bununla birlikte fayda-maliyet, finansman ve sektör konusunda alanda uzman danışmanlardan tavsiye alınmalı ve pazar araştırması yapılmalıdır. Ayrıca proje ihalesine hazırlanan firmaların yatırım fizibiliteleri incelenmeli ve Kamu Sektörü Karşılaştırıcısı analizine katkı sağlayabilecek veriler elde edilmeye çalışılmalıdır. Bunun yanında KÖİ modeliyle sağlanması düşünülen büyük projeler meclis onayına sunulmalı ve proje risklerinin kamuoyu önünde tartışılması sağlanmalıdır.

3.3.1.5. Yolsuzluğu Önleme

Türkiye kamu yönetiminde şeffaflığın az, yolsuzluğun yüksek olduğu bir ülke görünümü sergilemektedir (*bkz. s. 101-105*). Gerekli önlemlerin alınmaması durumunda KÖİ projeleri yapıları gereği özel ve kamu sektörü aktörlerini bir araya getirmesi dolayısıyla yolsuzluk faaliyetleri için fırsatlar yaratabilir.

Türkiye'de sadece KÖİ programları için değil, kamu yönetiminin her alanında hesap verebilirlik ve şeffaflığın sağlanması için gerekli önlemler alınmalı ve yolsuzlukla mücadelede tespit ve yaptırımlara ilişkin uygun hukuki adımlar atılmalıdır.

Oluşturulması önerilen KÖİ yasal çerçevesiyle şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri kanunun odak noktası haline getirilmesi, KÖİ projelerini her düzeyde ve tüm proje aşamalarında yolsuzluktan uzak tutabilmek adına temel bir adım olacaktır.

KÖİ'ye sağlanan siyasi kontrol ve müdahalenin, çeşitli yolsuzluk faaliyetleri ve diğer suistimaller için bir fırsat oluşturduğu ve çoğu zaman finansal hesap verebilirliği engelleme potansiyeline sahip olduğu göz ardı edilmemelidir. Bu nedenle Türkiye'de siyasilerin KÖİ modelinde alınan karar ve faaliyetlerde sahip oldukları yetki genişliği konusunda tüm aktörlerin daha duyarlı olması gerekmektedir. KÖİ projelerinde yolsuzluğun önüne geçebilmek için şeffaf proje yönetimi ve kamuoyu bilgilendirmesi projenin başlangıcından sonuna kadar sağlanmalıdır. Şeffaflık ve hesap verebilirliğin

sağlanması için ihale tekliflerinin değerlendirilmesinde önerilen KÖİ biriminin yetkilendirilmesi ve bağımsızlığı etkili bir yöntem olacaktır.

Yolsuzluğun önüne geçebilmek adına proje seçiminde ve ön değerlendirme süreçlerinde yinelemeli ve farklı onay aşamaları tanımlanmalıdır. Bu amaçla projenin büyüklüğüne göre bakanlık, KÖİ birimi ve meclis onayı veya her birinin sürece dahil olmaları faydalı bir yöntem olacaktır.

Ek olarak yolsuzluk faaliyetlerinden dolayı suçlu bulunan aktörlerin kalıcı veya geçici olarak kara listeye alınması yaptırımı uygulanabilir. Bu gibi yaptırımlar, önerilen KÖİ yasal çerçevesinde veya oluşturulacak yolsuzlukla mücadele yasası kapsamında düzenlenmelidir.

3.3.1.6. İhale Aşaması

KÖİ modelinde ihale süreci, bir projenin başarılı olmasında en kritik adımlardan biridir. Bunun nedeni kamu sektörünün bu ihale ile proje boyunca birlikte çalışacağı özel firmayı belirleyecek olmasıdır. Projenin başarılı olması için rekabetçi bir ihale süreci uygulanmalıdır.

Türkiye'de, önerilen KÖİ yasal çerçevesi ile KÖİ ihale sistemi oluşturmalı ve bu sistemi açık, adil, eşit ve şeffaf bir düzenleme ile sağlamalıdır. Bu düzenleme ile azami katılımcı sayısının dikkatini çekmek üzere esnek kriterlere sahip olmalıdır. Etkin bir rekabetin oluşması için her proje için en az üç işbirlikçi adayın ihaleye katılımı gerekmektedir (United Nations, 2017: 17).

Kanundaki ihale usulüyle, tüm adayların proje hakkında aynı bilgilere erişebilmesi sağlanmalıdır. Tekliflerin bazı asgari gereklilikleri karşılamalı, aday işletmecilerin sözleşmenin imzalanmasında yer alan herhangi bir kişiden destek talep etmesi ve diğer adaylarla anlaşma yapması yasaklanmalıdır. Sözleşme onayından sonra öngörülemeyen durumlar olmadığı sürece projelerin mali yönetimi ile ilgili herhangi bir değişiklik yapılmamalıdır.

Oluşturulacak KÖİ yasal çerçevesiyle ihalelerin basit prosedürlere uyularak yapılması sağlanmalı, karmaşıklık kurallar ile ihale sürecini manipülasyona açık ve hukuka aykırı faaliyetlere yol açmasının önüne geçilmelidir.

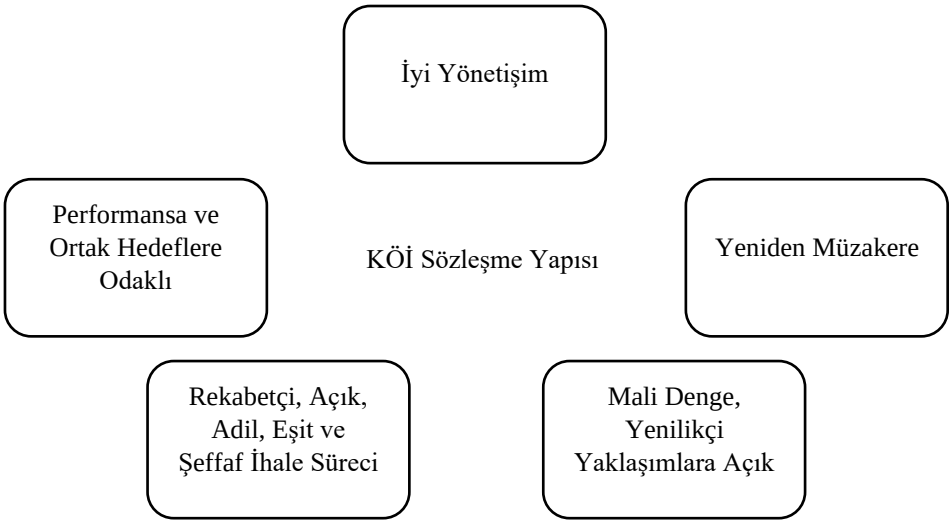
3.3.1.7. Sözleşme Yapısı

Başarılı bir KÖİ projesi yönetebilmek için; iyi bir işbirliği ruhuna dayalı, şeffaf ve adil bir ihale süreci ile oluşturulmuş, anlaşmazlıkların müzakere edilebildiği, mali beklentiler ve riskler üzerinde karşılıklı olarak mutabık kalınmış, belirli hedeflerle ölçülebilir performans kriterlerine dayalı, maksimum faydaya odaklanılmış, özel sektörün yenilikçi yaklaşımına olanak tanıyan ve tüm aktörler ile iyi yönetişimin sağlandığı sözleşme yapılarını oluşturmak temel hedef olmalıdır.

Proje sözleşmeleri yeniden müzakere sürecini kapatacak şekilde katı olmamalıdır. Sözleşme süresince kamunun sürekli zarar etmesi, özel sektörün ise sürekli kar elde etmesi ya da bu durumun tersi beklenmeyen bir durumdur. Bu nedenle, işbirliği prosedürleri projelerin ilk aşamalarında geliştirilmeli ve sözleşme süresince desteklenmelidir. Belirlenen hedefler, bir tarafın kar maksimizasyonuna odaklanmak yerine ortak hedeflere yönlendirilmelidir. Başarılı bir KÖİ projesinde özel sektörün kar hedefine ulaşması, sürekli kamunun aleyhine gelişim göstermemelidir. Ortak hedeflere ulaşmak için yapılan sözleşme, tarafların beklentileri ve gerçekleşmeler hakkında açıklık ve netlik sağlamalıdır. Taraflar arasında diyaloğun sürekli açık tutulması, düzenli gözden geçirme ve tekrar eden değerlendirme aşamaları işbirliğinin başarıya ulaşması için gerekli mekanizmalardır. Ek olarak sözleşmeler, yalnızca tarafların değil, son kullanıcıların da memnuniyetine yönelik tasarlanmalıdır.

Türkiye'de KÖİ sözleşmelerinde, özel sektör tüm yatırımlardan sorumlu olmalı, varlıkları kullanma ve projeyi yönetmede tam yetkili olmalıdır. Bu durumda özel sektörün ilgili hizmet için yenilikçi yaklaşımlar geliştirebilmesi için alan sağlanmış olacaktır. Hizmet kalite standartlarının KÖİ sözleşmesinin ana faktörü olması, özel sektörün tüm yaşam maliyetini göz önünde bulundurarak; iyi bir proje planı, nitelikli işçilik ile sürekli bakım maliyetlerini en baştan düşürmeyi baştan garanti etmek isteyecek ve tasarım ve işletme yöntemini bu standartlar doğrultusunda etkin ve ekonomik şekilde oluşturacaktır.

Şekil 6. KÖİ Sözleşme Yapısı



KÖİ projelerinin uzun vadeli, riskli, karmaşık yapılı olmaları nedeniyle ve gelecekteki koşulları öngörmek mümkün olmadığından, sözleşmeler her zaman eksik kalmaktadır. Bu, KÖİ sözleşmesinin ihale sürecinde haksız rekabete sebep olmayacak bir esnekliğe sahip olması gerektiği anlamına gelmektedir. İyi bir KÖİ sözleşmesi, projeyi hantal hale getirecek detaylı prosedürler ve yetki ve sorumluluk tanımlarının yanı sıra, uyuşmazlıkların açıkça tanımlanmış çözüm yöntemlerini içermeli ve ortak hedefler doğrultusunda bir çatı olarak tasarlanmalıdır. Türkiye'de KÖİ proje süreçlerinde yeniden müzakere aşamalarının benimsenmesi ve sözleşmelerde ücretler, performans ve işletme hususlarının müzakere edilebilmesine yönelik bir sistem oluşturulması gerekmektedir.

Yeniden müzakere süreçlerinde uzmanlardan oluşan bağımsız bir kurul sözleşmeyi gözden geçirmeli ve anlaşmazlıkları çözümünde rol oynamalıdır. Bu kurul bakanlık yetkilileri, KÖİ birimi üyeleri ve özel sektör temsilcilerinden oluşmalıdır. Yeniden müzakereleri değerlendirme amacıyla oluşturulan bu kurul, sözleşme değişikliği yoluyla projenin karlılığına yönelik bir değişiklikte bulunmamalıdır. Bu kurul, aynı zamanda, sözleşmenin neden yeniden müzakere edildiği konusunda kamuoyunu bilgilendirmelidir.

Türkiye'de müzakere komitesi, oluşturulacak KÖİ birimi sorumluluğunda olmalıdır. Ancak sözleşme tasarısında ortaya çıkan hataların daha net görülebilmesi adına KÖİ sözleşmelerini tasarlayan ve denetleyen birimleri birbirinden ayırmak gerekmektedir.

3.3.1.8. Mali Yapı

Türkiye'de KÖİ modeli uygulanırken beyaz fil sorunu olarak da adlandırılan iyimser tahmin hatalarıyla karşılaşmamak adına güvenilir hizmet talebi/kullanım tahminleri oluşturmak için ekstra çaba gerekmektedir. Tüm ulusal ve uluslararası deneyimlerden faydalanarak bu projelerden kaçınılmalıdır. Özel sektörün genellikle daha yüksek talep garantili projeleri tercih edeceği açıktır. Bu doğrultuda özel sektör aktörlerini projelere çekebilmek ve finansman teminini kolaylaştırmak için bu tahmin değerlendirmeleri abartılı şekilde yapılıyor ise ilgili projeler durdurulmalı ve harcama getirisini karşılayan projeler ortaya koymak için çalışmalar yoğunlaştırılmalıdır.

KÖİ modeli ile sağlanması düşünülen hizmetler için talep tahminleri hesaplanırken sosyo-ekonomik parametreler ve ticari faktörler de dikkate alınmalıdır. Türkiye gelişen bir ekonomiye sahip bir ülke olarak altyapısını düzenlemeye devam etmektedir. Bu nedenle altyapı yatırımlarının etkin, ekonomik ve verimli şekilde yapılması ve stratejik bir model takip edilmesi gerekmektedir. Osmangazi Köprüsü, Kuzey Marmara Otoyolu, Avrasya Tüneli gibi projelerde talep oranı projelerin bitmesine bağlıdır. Projeler sonlanmadan verilen devlet garantileri kamu bütçesi üzerinde yük oluşturmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'de KÖİ projelerinde talep garantileri, süre ve gelir bakımından kısıtlanmalıdır.

Ek olarak, bir projenin maliyetinin etkin hale getirilmesi veya hizmet bedellerinin düşürülmesi için inşaat aşamasında kamunun mali katkı sağlaması durumunda, bu husus sözleşmede ayrıca belirtilmiş olmalıdır. Bu düzenleme ile proje başlamadan önce kamu bütçesinin üzerindeki oluşacağı yük hesaplanmalı, bütçede yer alması için meclis onayından geçmeli ve kaynaklar proje başlamadan önce ayrılmalıdır.

Sonuç olarak, kamu yatırımlarının ve hizmetlerinin mükelleflerinin ödedikleri vergilerin karşılığını alacağı şekilde yapılması gerekmektedir. Hizmetlerin KÖİ modeliyle sağlanmasında özel sektörün yenilikçi yapıları, tecrübeleri ve kaynaklarından faydalanırken kamu kaynaklarının verimsiz harcanmasının önüne geçilmelidir. Buna bağlı olarak; projelerin daha açık hale geleceği, risk paylaşımı ve kar oranlarının dengeli olup yatırımların kamu bütçesinde yer alacak şekilde düzenlendiği, şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya ihtiyaç vardır. Dolayısıyla yukarıda önerilen KÖİ modelinin bu yapıyı büyük ölçüde sağlayacağı düşünülmektedir.

SONUÇ

Ekonomik ve politik hayatın en öncelikli kurumlarından biri olan devlet olgusunun işlevleri sürekli değişim halindedir. Bu değişimler, insanların topluluklar halinde yaşamaya başlaması, teknolojik gelişmelerin hız kazanması, artan nüfus artışı gibi unsurlardan etkilenerek ortaya çıkmıştır. İnsan ihtiyaçlarının sürekli artması, devletin birincil ve diğer işlevlerinin değişmesiyle birlikte kamu harcamalarının artması durumunu da beraberinde getirmiştir.

Dünyanın nüfus artış potansiyeli nedeniyle artan ihtiyaçlar, teknolojinin gelişmesi ve özel sektörün yenilikçi yapısı sayesinde yüksek büyüme hızının sağlanması ile birlikte, 1980'li yılların başından itibaren, devletin ekonomiye müdahalesinin devlet başarısızlıklarına yol açtığı ve kamu sektörünün kıt kaynakları verimli şekilde kullanamadığı fikri küresel ölçekte popülerlik kazanmıştır.

Bu yaklaşım devletlerin yönetim anlayışını da etkilemiş; küreselleşme, neo-liberal politikalar gibi bazı dinamiklerin gündeme gelmesi ile birlikte "Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management)" anlayışı ortaya çıkmıştır. Kamu yönetiminde verimlilik, performans, fayda/maliyet analizi, rekabet gücü, kalite, esneklik, sürekli iyileştirme ve geliştirme üzerinde duran YKY anlayışına göre şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri oldukça önem arz etmektedir.

YKY yaklaşımına göre kamusal kaynakların etkin kullanımı ve kamu hizmetlerinin başarıyla sağlanması için şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin kamu yönetiminde benimsenmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda kamu görevlilerine esnek karar alma yetkisi tanınmalı, karar alıcılar açık hedefler ve somut sonuçlar karşısında bürokratik süreçlere, şekilsel kural ve süreçlere takılmadan hareket etme yeteneğine sahip olmalı, elde edilen sonuçlar, beklenen hedeflerle birlikte açık ve anlaşılır şekilde kamuoyuna sunulmalı, olumlu veya olumsuz sonuçlarla karşı karşıya kalan kamu görevlilerinin olumlu sonuçlar için ödüllendirilmeleri veya olumsuz sonuçlar için yaptırımlarla karşı karşıya kalmaları gerekmektedir. Değerlendirme sürecinde performans denetimi esas olmalıdır. Bu durumda kamu yönetiminde iyi bir hesap verebilirlik mekanizması sağlanmış olacaktır.

Tüm bu değerlendirme süreçlerinin açık ve anlaşılır şekilde kamuoyuna sunulması şeffaflık ilkesinin gereğidir. Kamu hizmetlerinin bütçeye etkileri ve performanslarının kamuoyu ile paylaşılması demokratik bir yaklaşım olacaktır. Etkili, adil, şeffaf, katılımı ve iletişimi ön planda tutan bir kamu yönetimi ve siyasi tutum,

hesap verebilirliğin temel amaçları arasındadır. Bu kriterler aynı zamanda hesap verebilirlik mekanizmasını test eden unsurlardır. Hesap verebilirlik için kurallar geliştirmek ve kurumlar oluşturmak tek başına yeterli değildir ve sistemin sağlıklı işleyişini garanti etmemektedir. Hesap verebilirlik ilişkisi ancak söz konusu değerleri ön planda tutan ve tüm sonuçlarıyla bunu şeffaf şekilde ortaya koyan bir görünüm kazandığında asıl içeriğine ulaşmaktadır. Bu doğrultuda şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri birlikte benimsenmesi gereken ilkelerdir.

Küresel ölçekte kamu yönetimi anlayışının değişmesiyle birlikte, özel sektörün sahip olduğu teknoloji ve yenilikçi yapının, kamu hizmetlerinde; rekabete katılım, etkinlik, ekonomiklik, performans ve verimliliği artırıcı birçok faktörü hayata geçirebileceği düşüncesi, hizmetlerin kamu sektörü ve özel sektör işbirliği ile sağlanması anlayışını ortaya çıkarmıştır. Bu anlayış; OECD, Birleşmiş Milletler, Avrupa Komisyonu ve Dünya Bankası gibi birçok kurumun raporlarına dahil edilmiş ve nasıl bir model ile uygulanabileceği birçok akademik çalışmaya konu olmuştur. Bu doğrultuda ekonomideki kıt kaynakların en iyi şekilde kullanılabilmesi için bazı kamu hizmetlerinin sağlanmasında özel sektörün katılımı önerilmiştir. Dolayısıyla KÖİ modeli bir seçenek haline gelmiştir.

KÖİ modelinin temel amacı, vatandaşlar tarafından talep edilen kamu hizmetlerinin geleneksel kamu hizmeti sunumuna göre daha etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde sağlanması için bir model sağlamaktır. Bu model ile yapılması zor olan kamu hizmeti projelerinin iyi bir hizmet sağlayıcı ile yürütülerek ülke ekonomilerine katkı sağlanması hedeflenmiştir. Bu nedenle KÖİ projelerinin titizlikle seçilmesi, seçim aşamasında bir önem sırası oluşturulması, bu projelerin hangi koşullarda faydalı olacağının belirlenmesi ve ekonomiye katkı sağlayacak projelere önem verilmesi gerekmektedir.

KÖİ modeli doğru tasarlandığı ve yönetildiği takdirde; ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanmasında, harcama getirisini (value for money) elde etmede, sermaye piyasalarının kapasitelerinin artırılmasında ve altyapı hizmetlerini iyileştirmede birçok fırsat sunma potansiyeline sahiptir.

Ancak tasarım doğru yapılamazsa, ortaya çıkması beklenen bu pozitif etkilerin aksi yönde yaşanma olasılığı büyük bir risk taşımaktadır. Buna bağlı olarak bir ülkede KÖİ tartışmaları, iyileştirme ve geliştirmeye odaklanmak yerine koşulsuz destek veya karşıtlık noktasında devam ediyorsa modelin o ülkede başarılı olması beklenemez.

Başarılı bir KÖİ modeli yaratmak için öncelikle hukukun üstünlüğü sağlanmalıdır. Hukukun üstünlüğünün sağlanmadığı bir ülkede; yerli veya yabancı sermaye yatırımları, adil rekabetin sağlanması, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin benimsenmesi mümkün değildir. Dolayısıyla sadece hukukun üstünlüğünün ve yatırımcı için güven ortamının sağlandığı bir ortamda sağlıklı bir KÖİ piyasasının oluşumundan bahsedilebilir.

KÖİ uygulamalarını tüm dünyada yaygınlaştırmaya çalışan OECD, Birleşmiş Milletler, Avrupa Komisyonu ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar ve bağımsız araştırmacılar KÖİ modelini iyileştirmek için çaba sarf etmektedir. Temel hedef, yöntemin en iyi şekilde uygulanabilirliğini sağlamaktır. Bu en iyi yöntemin nasıl olması gerektiğini ortaya koyabilmek için uluslararası düzeyde uygulanan başarılı örneklerin, başarılı prosedürlerin ve yasaların modelleri, bu kuruluşlar ve araştırmacılar tarafından derlenmiş ve birçoğu hap bilgi şeklinde sunulmuştur. Bazı çalışmalar ise hatalı tasarımlar ve deneyimlerden yola çıkarak ne yapılmaması gerektiğine odaklanmışlardır. Sonuç olarak tüm bu çalışmalar neticesinde, KÖİ yönteminin iyileştirilebilmesi için gereken kritik başarı faktörleri tespit edilmiştir.

Bu çalışmada Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, OECD, Dünya Bankası ve KÖİ konusunda uzmanlaşmış araştırmacı kurum, kuruluş ve yazarların yayın, rehber ve raporlarında özellikle vurguladığı önemli noktalar irdelenmeye çalışılmış ve hemen hemen hepsinde ortak olarak ele alınan başarı kriterleri derlenerek şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleriyle ilişkisi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda önemli başarı kriterleri; KÖİ Çerçevesi, Proje Seçimi, Proje Tasarımı ve Sözleşme, Performans Yönetimi ve Mali Finansman ve Gelir Tahsisi başlıkları altında değerlendirilmiştir. Belirlenen bu başarı kriterleri incelendiğinde hemen her kriterin şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleriyle karşılıklı uyum içinde olduğu göze çarpmaktadır.

Örneğin KÖİ çerçeve kriteri için hükümetlerin KÖİ modeline ilişkin politik taahhüdünü ve niyetini yasal çerçeve ile desteklemek kaydıyla açıkça ortaya koyması gerektiği vurgulanmıştır. Bu durum hükümetlerin KÖİ projelerine olan bağlılığını ortaya koyacak ve böylece KÖİ projelerinde yönetişimin etkinliği artmış olacak, yani hesap verebilirliği, şeffaflığı ve istikrarı teşvik edecektir. KÖİ politika kapsamı ile oluşturulacak bu istikrarlı politik ortamın KÖİ projelerine yatırımcıları çekebilmek adına oldukça önemli olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Ayrıca KÖİ projelerinin süreleri boyunca, işbirlikçilerin ve toplumun güvenebileceği ve erişebileceği açık,

şeffaf bir yasal çerçeve, hesap verebilirlik ilişkisine pozitif katkı sağlayacak ve çıkar çatışmalarını, bürokratik engelleri, yolsuzluk ve etik dışı davranışları en az seviyede tutmaya yardımcı olacaktır.

KÖİ projelerinin başarılı olmasında bir diğer önemli kriter olan iyi proje seçimi konusunda ise hesap verebilirlik mekanizmasının proje hazırlık sürecinden başlatılmasının doğru olacağına vurgu yapılmaktadır. Bunun nedeni özellikle kamu için yüksek maliyet ve risk içeren, performans sonuçları için umut vadetmeyen zayıf projelere bütçe ayrılmasının ve dolayısıyla kaynak israfının en baştan önüne geçilmek istenmesidir.

KÖİ uygulamalarında hangi düzeyde olursa olsun her projenin tüm süreçleri yolsuzluktan arındırılmış olmalıdır. Hükümetler uygulanacak KÖİ modelini belirleme aşamasında kamu ve özel sektörün işbirliği kapsamında şeffaflık ve hesap verebilirliğini sağlamak üzere etkili önlemler almalı ve yolsuzluğun önlenmesi ve tespiti için uygun prosedürleri sağlamalıdır. Kamunun her alanında çeşitli nedenlerle ortaya çıkabilen yolsuzluk faaliyetleri KÖİ projeleri için de muhtemel bir tehdit unsurudur. KÖİ modelinin uygulandığı birçok sektördeki tekel yapılanma, ihale süreçleri de dahil olmak üzere, rant sağlamak isteyen kesimler için yolsuzluk fırsatları yaratabilir. Tekelleşme olasılığı bulunan hizmetlerin bu yöntemle sağlandığı KÖİ projelerine uygulanan siyasi koruma ve kamu müdahalesi; aşırı istihdam ve yüksek ücretler dahil olmak üzere çeşitli yolsuzluk uygulamaları ve diğer suistimaller için bir ortam sağlayabilir ve çoğu zaman mali hesap verebilirliği engelleme potansiyelini ortaya çıkarabilir. Sermaye yatırımı düzeyi ile performans çıktıları, ya da projenin devlete olan maliyeti ile projenin gerçek bedeli arasında ortaya yolsuzluklar, kamu kaynaklarının kötüye kullanılmasına sebep olacaktır. Ek olarak, KÖİ projelerinin büyüklüğü ve süresi, rant elde etmeye çalışan kesimler için yolsuzluk fırsatları doğurmaktadır.

Yolsuzluk, projelerin türlerine göre; tasarlanma, ihale, satın alma, işletme ve varlıkların devri gibi herhangi bir aşamada meydana gelebilmektedir. Yolsuzlukların engellenebilmesi için bahsedilen bu aşamaların her birinde; şeffaflık, denetim, hesap verebilirlik ilkeleri ve mali dengeleri sağlamaya yönelik uygulamalar benimsenmelidir.

Projelerin başarılı olmasında bir diğer önemli kriter olan iyi bir ihale süreci ve sözleşme yapısının varlığı için de şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri hayati önem taşımaktadır. İhale aşaması, projeye en uygun özel sektör işbirlikçi adayının

seçilmesinde ve tüm proje süreci boyunca verimliliği sağlayabilmek adına; açık, hesap verebilir, adil, tarafsız ve şeffaf olmalıdır. Aksi takdirde, seçilen özel sektör işbirlikçisi piyasada tekelleşme avantajlarına sahip olacaktır.

En uygun fiyatı ya da en uzun vadeli hizmeti garanti eden tekliflerin seçilecek olması durumu, ihale sürecini manipülasyona ve yolsuzluk faaliyetlerine açık hale getirir. Bu nedenle şeffaf ve hesap verebilirliğin benimsendiği ihale sürecinde açık rekabeti teşvik eden ihale usulleri uygulandığında başarılı bir proje yürütmenin olasılığı artacaktır. Ayrıca, genel bir kural olarak ihale sürecindeki çok katılımcılı ve tüm piyasayı kapsayan açık rekabet ortamı, doğrudan topluma sunulacak hizmetlerin niceliğini, kalitesini ve uygun fiyatla sunumunu teşvik edecektir. Ayrıca yaratılan bu rekabet ortamı, özel sektörün; yenilikçi ve etkili çözümler önermek için kendini sürekli geliştirmesine katkı sağlayacaktır. Bu durum ülkenin üretim faktörlerini; etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik açısından olumlu etkileyerek kalkınmaya katkı sağlayacaktır.

KÖİ projelerinde sözleşme yapıları açık, ayrıntısız ve anlaşılır olmalıdır. Kötü bir sözleşme yapısı kamu otoritelerinin şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine aykırı davranmasına zemin hazırlayabilir. Bu durumun olması gereken şekilde iyi bir sözleşme yapısıyla baştan önüne geçilmelidir. Şeffaf ve tarafsız bir ihale ve sözleşme yapısıyla etkin bir denetim ve hesap verebilirlik ilişkisi bu riskleri en aza indirecektir.

KÖİ projelerinde hesap verebilirliği tam anlamıyla sağlamak için finansal raporlama tamamen şeffaf hale getirilmelidir. Maliyet raporlarının şeffaflıktan uzak olması durumunda tüm sözleşme tarafları başta olmak üzere, gelecek projelere aday olması beklenen potansiyel yatırımcılar ve tüm toplumda güven ortamı kaybolacaktır. Şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin benimsenmesi kamu hizmetlerinin özel sektör aracılığıyla sağlanmasında açık rekabete ortam hazırlar. Bu açık rekabet özel sektörü KÖİ projelerine teşvik edecek ve her projede yenilikçi ve etkili çözümler önermek için kendini sürekli geliştirmesine katkı sağlayacaktır. Tamamen şeffaf bir finansal raporlamanın olduğu her proje hem kendi başarısına hem de gelecek projelerin başarısına katkı sağlayacaktır.

KÖİ projelerinde diğer bir önemli başarı kriteri olan performans takibi, yüklenici özel sektör tarafından yürütülmektedir. Ancak kamu, performansa dayalı hesap verme sorumluluğu kendisine ait olduğundan, özel işbirlikçi tarafından sağlanan performans bilgilerini bağımsız olarak incelemeli ve teyit ettirmelidir. Sözleşme yönetimi tarafından uzman bir izleme komitesi veya bağımsız danışmanlardan oluşan

bir komisyon atanması, her iki taraf için de performans ölçümü ve takibi açısından en doğru yol olacaktır. Bunun nedeni tarafsız ve bağımsız bir komisyonun performans kriterlerine ulaşmada yetkilendirilmesi sözleşme hem tarafları için hem de tüm kamuoyu için daha güvenilir bir değerlendirme ortamı yaratacaktır. Performans yönetiminde performans ölçütlerinin bağımsız ve tarafsız uzman komisyon tarafından takip edilip kamuoyu ile paylaşılması gerekmektedir. Hizmetten faydalananların hizmet kalitesini belirleme ve performans takibi süreçlerine katılımı KÖİ modeli için hedeflere ulaşmada oldukça önemlidir.

Bir KÖİ sözleşmesinde kamu tarafından yüklenici özel sektör işbirlikçisine gelir akışları garanti edilmemelidir. Garantili bir gelir akışı yerine, KÖİ hizmet yüklenicisi, belirlenen hizmetin niceliğine ve niteliğine göre gelir elde etmelidir. Performansa göre gelir elde etme yapısını destekleyen model, prensip olarak sözleşmede yer almalıdır. Projenin faaliyet süreci boyunca kullanılacak fiyat ve gelir mekanizması, sözleşme imzalanmadan önce müzakere edilmeli ve sonuçlandırılmalıdır. Örneğin, bir otoyolu kullanacak araç sayısının yanlış öngörülmesi kamuya gereksiz bir maliyet olacaktır. Bu gibi hatalar kamu kaynaklarının verimsiz harcanmasına ve KÖİ projelerinin kamuoyunda yanlış tanıtılmasına sebebiyet verecektir.

Görüldüğü üzere başarılı bir KÖİ modeli için benimsenmesi gereken kriterler incelendiğinde özel sektörün yatırım yapabileceği uygun bir siyasi ve makroekonomik ortamın sağlanması, tam bir yasal çerçeve, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim yaklaşımı gerekmektedir.

Bu çalışmada şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin KÖİ modeli özelinde etkilerini daha iyi ortaya koyabilmek adına ülkeler arası performans karşılaştırmaları yapılmak istenmiş ancak KÖİ modelinin ülkelerde farklı uygulanmalarından doğan belli bir standart performans ölçümü yöntemi henüz geliştirilemediğinden dolayı literatürde yalnızca projeler özelinde yapılan performans araştırmaları yer almaktadır. KÖİ modeli projelerinde küresel anlamda standart bir proje izleme ve değerlendirme yönteminin henüz bulunmayışı araştırmanın önündeki en önemli sınırlama olmuştur.

Bu doğrultuda dünyada KÖİ uygulamalarının proje özelinde performans araştırmaları incelendiğinde KÖİ modelinin başarısını etkileyen en önemli unsurlardan olarak görülen şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri, her çalışmada farklı bir yöne işaret edilerek vurgulanmıştır. Bunun sebebi ülkelerin kamu yönetimlerinin her alanında şeffaflık ve hesap verebilirlik kriterlerini benimseme kültürlerine göre

değişiklik gösteriyor olmasıdır. KÖİ performans ölçüm araştırmalarından elde edilen verilere göre bir kıyaslama yapılacak olursa; İngiltere, Avustralya ve Kanada gibi gelişmiş ülkelere kıyasla Gana, Endonezya ve Türkiye gibi "Şeffaf Bütçe Endeksi" ve "Yolsuzluk Algı Endeksi" gibi ülke sıralamalarında daha gerilerde kalan gelişmekte olan ülkelerde KÖİ modelini iyileştirme amacıyla yapılan şeffaflık ve hesap verebilirlik vurgusu daha belirgin ve elzem kriterler olarak göze çarpmaktadır. Dolayısıyla şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri özellikle gelişmekte olan ülkelerin büyüme ve kalkınması açısından sadece KÖİ projeleri için değil, kamu kesiminin her alanında benimsenmesi gereken oldukça önemli unsurlardır.

Tüm bu veriler ışığında başarılı KÖİ uygulamaları için ön koşul olan şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini benimsenmesi amacıyla gelişmekte olan ülkeler özelinde Türkiye'ye bir KÖİ modeli önerisi sunulacak olursa ilk olarak yapılması gereken hukukun üstünlüğünü güçlendirmek adına tarafsız, şeffaf, belli standartları ve prosedürleri kapsayan bir KÖİ yasası çıkarılmasıdır. KÖİ alanında yasa ve yönetmelik sayılarının artması engellenmeli, mevzuattaki dağınıklığa son verilmelidir. KÖİ çerçeve kanunu ile uygulama birliği sağlanmalı ve idari faaliyetlerde belirli bir standardizasyon oluşturulmalıdır.

Tasarlanan KÖİ yasal çerçevesi ile KÖİ uygulamalarına yönelik kamu kurumlarına danışmanlık görevi üstlenecek, politikaları ve standart prosedürleri oluşturacak bir üst birim kurulmalıdır. Kamu kurumlarının KÖİ alanında proje tasarlama ve idari süreçlerde kurumların uzmanlık gerektiren kapasitelerinin geliştirilmesi bu birim aracılığıyla karşılanmalıdır. Sözleşme, proje seçimi ve risk yönetiminde standart mevzuat oluşturulacak KÖİ birimi üzerinden sağlanmalıdır. Bu birim tarafından KÖİ projelerine ilişkin geleceğe yönelik strateji plan belgesi hazırlanmalı ve Türkiye'nin uzun vadeli KÖİ politikaları ortaya konulmalıdır. KÖİ faaliyetlerinin bu politika doğrultusunda yürütülmesi sağlanarak, projelerin bütçe üzerindeki etkilerini, riskleri ve performansı ölçebilecek etkin bir izleme ve değerlendirme sisteminin KÖİ birimi aracılığıyla oluşturulmalıdır. KÖİ birimi tüm bu değerlendirme raporlarını ilgili aktörler ve kamuoyunun erişimine açmalıdır. Projelerin gözetim ve denetimi bu birime devredilmeli ve böylece uygulayıcı ve denetleyici kurumlar birbirinden ayrılmalıdır.

Türkiye'de oluşturulacak KÖİ yasal çerçevesiyle, projelerin seçimini, fizibilitesini, risk yönetimini, teşviklerini, garantilerini, tazminatlarını ve bütçe yönetimi netleştirilmelidir. Tüm proje aşamalarının yöntem ve teknikleri tanımlanmalı

veya süreçlerden sorumlu kurumlar belirlenmeli, detayları KÖİ birimine bırakılmalı ve standart prosedürler ile düzenlenmelidir.

Modelin uygulanacağı sektörlerin, projelerin seçimi ve fizibilitenin daha titiz bir şekilde yapması gerekmekte ve projelerde aşırı politik destekten vazgeçilmelidir. Bu şekilde aşırı iyimser talep tahminlerinden kaçınılması mümkün olacaktır. Süreci devam eden veya geçmişte uygulanmış projelerdeki deneyimler ve veriler kullanılarak yeni projelerde hata oranı azaltılmalıdır.

KÖİ yasal çerçevesi ile KÖİ sözleşmelerinde yer alan devlet garantileri düzenlenmeli, projenin yaşam döngüsü boyunca garanti yaklaşımından vazgeçilerek projeye özgü belirli aşamalarla ve sürelerle sınırlandırılmalıdır. Süresi veya sınırlaması ne olursa olsun, garanti teminatlarının proje maliyetinin belirli bir yüzdesini geçemeyeceği yasal çerçevede belirtilmelidir. Garantilerin uzun ve orta vadede KÖİ projelerini devlete bağımlı hale getireceği ve bütçeye büyük bir yük oluşturabileceği unutulmamalıdır. Yapılan harcamalardan daha fazla getiri elde edilecek projelerin seçimi, yasalara gerek olmaksızın bir kurum kültürü haline gelmelidir. Ayrıca, KÖİ piyasasını genişletmek ve doğrudan yabancı yatırımları çekmek için çaba gösterilmelidir.

Türkiye'de KÖİ modelinin amacının kamuoyu tarafından anlaşılması için seminerler, konferanslar ve paneller düzenlenmeli ve bu çalışmalar kurumlar tarafından desteklenmelidir. KÖİ proje süreçlerinde hem özel sektörün hem de kamu kesiminin beklenmedik durumlar karşısında zarar görmemesi için müzakere yöntemleri geliştirilmeli ve sözleşmelere eklenmelidir. Geliştirilen müzakere yöntemleri, ihale süreçlerindeki tam rekabeti zedelemeyecek değişiklikler yapılabilecek şekilde sınırlandırılmalıdır.

KÖİ projelerinde tüm aktörlerin katılımının sağlanabilmesi için proje bilgileri gerektiği kadar kamuoyu ile paylaşılmalı, özellikle büyük projelerde ilgili sektör temsilcilerinin katılımıyla toplantılar düzenlenmelidir. Büyük projelerin meclis tarafından onaylanması sağlanmalı ve tamamlanan başarılı veya başarısız projeler kamuoyunun bilgisine sunulmalıdır. Buna bağlı olarak KÖİ proje sözleşmeleri oluşturulacak bir internet sitesi aracılığıyla erişime açık olmalıdır. Bu noktada KÖİ modelini ilk uygulayan ve modelin öncüsü olan İngiltere'nin, projeye katılan özel sektör temsilcilerinin artık kamu hizmetleri sağlayıcısı konumunda olmalarından dolayı projeyle ilgili işletme verilerinin ticari sır olarak görülemeyeceğine ilişkin yaklaşımı benimsenmelidir. Kamu hizmetleri finansmanın büyük kısmının vergilerle

finanse edildiği düşünüldüğünde, toplumun kaynakların nasıl kullanıldığı konusunda bilgilendirilmesi gerektiği düşüncesi, gelişimin öncüsü olacaktır.

Sonuç olarak şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırmak için KÖİ'lerin performansının ve bunların bütçe üzerindeki olası etkilerinin kamuoyu ile paylaşılması, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için büyüme ve kalkınma yolunda önemli bir demokratik adım olacaktır.

KAYNAKÇA

Aberbach, J. (2001). The United States Federal Government and New Public Management: How Good a Fit? *Public Policy and Administration*, *16*, 4-23. https://doi.org/10.1177/095207670101600302

Abramo, C. W. (2002). Access to Information – A Long Way to Go. İçinde *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*. OECD.

Ackerman, J. M. (2005). Social Accountability in the Public Sector. *Social Development Papers*, *82*. https://documents1.worldbank.org/curated/en/514581468134386783/pdf/357330Ackerman.pdf

ACT Government. (2016). Guidelines for Public Private Partnerships. *The Partnerships Framework, Second Edition*, 97.

ADB. (2008). *Public-Private Partnership (PPP) Handbook*. Asian Development Bank. https://www.adb.org/documents/public-private-partnership-ppp-handbook

ADN PPP Sağlık Yatırımları A.Ş. (2014). *Adana Entegre Sağlık Kampüsü Projesi Çevresel ve Sosyal Etki Değerlendirmesi Çevresel ve Sosyal Etki Değerlendirmesi Raporu* [Nihai Taslak ÇSED Raporu]. ADN PPP Sağlık Yatırımları A.Ş. http://www.pppadanahastanesi.com/tr/19536/Cevre-ve-Sosyal-Etki-Degerlendirmesi

Ahlbäck Öberg, S., ve Wockelberg, H. (2020). Agency control or autonomy? Government steering of Swedish government agencies 2003-2017. *International Public Management Journal*, *24*, 1-20. https://doi.org/10.1080/10967494.2020.1799889

Aidt, T. S. (2003). Economic Analysis of Corruption: A Survey. *The Economic Journal*, *113*(491), F632-F652.

Aikins, S. (2009). Global Financial Crisis and Government Intervention: A Case for Effective Regulatory Governance. *International Public Management Review · electronic Journal*.

Akpinar, M. (2011). Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 16*(2), 235-261.

Aktan, C. C. (2003). *Yeni Değişim Dinamikleri ve Devletin Yeni Rolü, Moderniteden Postmoderniteye Değişim*. Çizgi Kitabevi.

Aktan, C. C. (2006). Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık. İçinde C. C. Aktan, D. Dileyici, ve İ. Y. Vural (Ed.), *Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar* (ss. 169-184). Seçkin Yayıncılık.

Aktan, C. C. (2011). Devletin Büyümesi ve Devletin Başarısızlığının Anatomisi. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, *3*(1), 29-49.

Aktan, C. C. (2017). *Kamu Tercihi İktisadı ve Anayasal Politik İktisat*. Seçkin Yayınları.

Aktan, C. C. (2019). *Kamu Tercihi İktisadı Muhtelif Tercümeler*. SOBİAD: Hukuk ve İktisat Araştırmaları Merkezi.

Aktan, C. C., ve Sakal, M. (1999). Kamu Yatırım Projelerinde Karar Alma ve Fayda-Maliyet Analizi. *Yeni Türkiye Dergisi*, 103-119.

Alfen, H., Kalidindi, S., Ogunlana, S., Wang, S. Q., Abednego, M., Frank-Jungbecker, A., Jan, Y.-C., Ke, Y., Liu, Y., Laishram, B., ve Zhao, G. (2009). *Public-Private Partnership in Infrastructure Development—Case Studies from Asia and Europe*. Docupoint Magdeburg GmbH.

Almarri, K., ve Boussabaine, H. (2017). Interdependency of Value for Money and Ex-Post Performance Indicators of Public Private Partnership Projects. *The Journal of Engineering, Project, and Production Management*, *2017*, 90-98. https://doi.org/10.32738/JEPPM.201707.0005

Alshawi, M. (2009). Concept and Background To Public Private Partnership (PPP)/Private Finance Iniriative (PFI) UK Experience. *Iraq Institute for Economic Reforms (IIER).*

Andersson, S., ve Erlingsson, G. (2012). New public management and risks of corruption: The case of Sweden. İçinde *The social construction of corruption in Europe* (ss. 33-57).

Armstrong, E. (2005). Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues. *Economic and Social Affairs*.

Ateş, H. (2008). Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Hesap Verebilirlik. İçinde B. Parlak (Ed.), *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*. Turhan Kitabevi.

Atmo, G. U., Duffield, C., Zhang, L., ve Wilson, D. I. (2017). Comparative performance of PPPs and traditional procurement projects in Indonesia. *International Journal of Public Sector Management*, *30*(2), 118-136. https://doi.org/10.1108/IJPSM-02-2016-0047

Balcı, A. (2008). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı. İçinde *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. Seçkin Yayınları.

Bardhan, P. (2006). The economist's approach to the problem of corruption. *World Development*, *34*(2), 341-348. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.03.011

Batırel, Ö. F. (2007). *Kamu maliyesi ve yönetimi*. İstanbul Ticaret Üniversitesi.

Bauhr, M., ve Carlitz, R. (2021). When does transparency improve public services? Street-level discretion, information, and targeting. *Public Administration*, *99*(3), 500-516. https://doi.org/10.1111/padm.12693

Bayram, A. K. (2003). *Siyaset Teorisinde Demokratik Meşruiyet ve Sorunları* [Yayımlanmamış Doktora Tezi]. Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Behn, R. D. (2003). *Demokratik hesap verme sorumluluğu*. Arı Yayınları.

Bezes, P., ve Jeannot, G. (2013). *Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives* (s. 65). Cocops. https://www.semanticscholar.org/paper/Public-Sector-Reform-in-France%3A-Views-and-from-Bezes-Jeannot/e800e565bbb237e5f760ed9823b1bc903af82853

Biricikoğlu, H. (2011). *Yerel Yönetimlerde Hesap Verebilirlik (Marmara Bölgesi Örneği)* [Yayımlanmamış Doktora Tezi]. Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Blanken, A., ve Dewulf, G. (2010). PPPs in Health: Static or Dynamic? *Australian Journal of Public Administration*, *69*(s1), S35-S47. https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2009.00656.x

Bovens, M. (2003). Public Accountability. İçinde B. Peters ve J. Pierre (Ed.), *Handbook of Public Administration*. https://doi.org/10.4135/9781848608214

Bovens, M. (2005). From Financial Accounting to Public Accountability. *H. Hill (ed.) Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements, Baden: Nomos Verlag*. https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.503.3621verep=rep1vetype=pdf

Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, *13*(4), 447-468. https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x

Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics - WEST EUR POLIT*, *33*, 946-967. https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486119

Bovens, M., ve Schillemans, T. (2008). The Challenge of Multiple Accountability: Does Redundancy Lead to Overload? *Kettering Symposiom on Public Accountability*. /paper/The-Challenge-of-Multiple-Accountability%3A-Does-Lead-Bovens-Schillemans/098552dc246a8965df20b2d9aaa88e175615ab85

Bovens, M., Schillemans, T., ve Hart, P. (2008). Does Public Accountability Work? An Assessment Tool. *Public Administration*, *86*, 225-242. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00716.x

Budayan, C., Okudan, O., ve Dikmen, I. (2020). Identification and prioritization of stage-level KPIs for BOT projects – evidence from Turkey. *International Journal of Managing Projects in Business*, *13*(6), 1311-1337. https://doi.org/10.1108/IJMPB-11-2019-0286

Bult-Spiering, M., ve Dewulf, G. P. M. R. (2006). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships: An international perspecitive*. Blackwell. https://research.utwente.nl/en/publications/strategic-issues-in-public-private-partnerships-an-international-

Burton, J. (1980). On Monetarism and Libertarianism. *Free Life the Journal of the Libertarian Alliance*, *1*(4).

Buse, K., ve Harmer, A. (2004). Power to the Partners?: The Politics Of Public-Private Health Partnerships. *Development*, *47*, 49-56. https://doi.org/10.1057/palgrave.development.1100029

Caiden, G. E. (1994). Dealing with Administrative Corruption. İçinde T. L. Cooper (Ed.), *Handbook of Administrative Ethics*. Marcel Dekker.

Castañeda-Rodríguez, V. (2022). Is IPSAS Implementation Related to Fiscal Transparency and Accountability? *BAR - Brazilian Administration Review*, *19*, 21. https://doi.org/10.1590/1807-7692bar2022210071

Cendon, A. B. (2000). Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments. İçinde M. Kelly (Ed.), *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities*. NISPAcee, EIPA.

Cheng, M., Liu, G., Xu, Y., ve Chi, M. (2021). Enhancing Trust Between PPP Partners: The Role of Contractual Functions and Information Transparency. *SAGE Open*, *11*(3), 21582440211038244. https://doi.org/10.1177/21582440211038245

Chevauchez, B. (2007). *Public Management Reform in France* (ss. 391-403). https://doi.org/10.1057/9781137001528_20

CIPS. (2013). *Private Finance Initiatives*. chartered institute of procurement and supply. https://training.cips.org/Documents/Knowledge/Procurement-Topics-and-Skills/5-Strategy-and-Policy/Procurement-Policy-Development/POP-Private_Finance_Initiatives.pdf

Clark, D. (2000). Citizens, Charters and Public Service Reform in France and Britain. *Government and Opposition*, *35*(2), 152-169.

Cole, A., ve Jones, G. (2005). Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France. *Governance*, *18*, 567-588. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2005.00292.x

Colverson, S., ve Perera, O. (2012). *Harnessing the Power of Public-Private Partnerships: The role of hybrid financing strategies in sustainable*

development (ss. 1-56). https://www.iisd.org/system/files/publications/harnessing_ppp.pdf

Comendeiro-Maaløe, M., Ridao-López, M., Gorgemans, S., ve Bernal-Delgado, E. (2019). A comparative performance analysis of a renowned public private partnership for health care provision in Spain between 2003 and 2015. *Health Policy*, *123*(4), 412-418. https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2018.11.009

Cuadrado, B., ve Miguel, N. (2021). Analysing the Link Between Corruption and Ppps in Infrastructure Projects: An Empirical Assessment In Developing Countries. *Journal of Economic Policy Reform*, *0*(0), 1-20. https://doi.org/10.1080/17487870.2021.1973899

Cui, Q., Sharma, D., Farajian, M., Perez, M., ve Lindly, J. (2010). *Feasibility Study Guideline for Public Private Partnership Projects Volume I ve II*. https://doi.org/10.13140/RG.2.2.11103.56487

de Boer, T. (2021). Updating Public Accountability: A Conceptual Framework of Voluntary Accountability. *Public Management Review*, 1-24. https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2006973

Delmon, J. (2015). *Creating a Framework for Public-Private Partnership Programs: A Practical Guide for Decision-makers* (s. 50) [Working Paper]. World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22822

Demir, F. (2011). *Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Verimlilik Karaman Belediyesi Hizmetleri Üzerine Bir Uygulama* [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, SBE.

Demirol, D. (2014). Doğrudan Hesap Verebilirlik Aracı Olarak Sosyal Hesap Verebilirlik: Nepal ve Türkiye Örnekleri Üzerinden Bir Değerlendirme. *Sayıştay Dergisi*, *92*, 65-91.

Doehring, K. (2002). *Genel devlet kuramı: (Genel kamu hukuku); Sistematik Bir Yaklaşım*. İnkılâp.

Dormer, R., ve Ward, S. (2018). Accountability and Public Governance in New Zealand. *Working Paper Series*, *117*, 44.

Douglas, R. (1984). *Economic Management* (Economic Stuation and Outlook, s. 325). The Treasury of New Zealand. https://www.treasury.govt.nz/publications/bim/economic-management-briefing-incoming-government-1984-html

Dubnick, M., ve Frederickson, H. G. (2011). *Public Accountability: Performance Measurement, the Extended State, and the Search for Trust* (SSRN Scholarly Paper ID 1875024; ss. 1-80). Social Science Research Network. https://papers.ssrn.com/abstract=1875024

Dubnick, M. J. (2002). Seeking Salvation for Accountability. *Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston*. http://mjdubnick.dubnick.net/papersrw/2002/salv2002.pdf

Dubnick, M. J. (2003). Accountability and ethics: Reconsidering the relationships. *International Journal of Organization Theory ve Behavior*, *6*(3), 405-441. https://doi.org/10.1108/IJOTB-06-03-2003-B002

Dwivedi, O. P., ve Jabbra, J. G. (1989). Public Service Responsibility and Accountability. İçinde *Public Services Accountability: A Conparative Perspective*. Kumarian Pres.

EIB. (2013). *European Investment Bank the Economic Appraisal of Investment Projects At The EIB* (ss. 1-211). https://www.eib.org/attachments/thematic/economic_appraisal_of_investment_projects_en.pdf

Eken, M. (2005). *Yönetimde Şeffaflık: Teori - Uygulama*. Sakarya Kitabevi.

Engel, E., Fischer, R., ve Galetovic, A. (2008). Public-Private Partnerships: When and How. *Yale University*, 78.

Engel, E., Fischer, R., ve Galetovic, A. (2014). Finance and Public-Private Partnerships. *Reserve Bank of Australia, Australian Government Productivity Commission Conference*, 193-222.

English, L. (2007). Performance Audit of Australian Public Private Partnerships: Legitimising Government Policies or Providing Independent Oversight? *Financial Accountability ve Management, 23,* 313-336. https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2007.00431.x

Eriksen, A., ve Katsaitis, A. (2020). Accountability through Mutual Attunement: How can Parliamentary Hearings Connect the Elected and the Unelected? *Public Policy and Administration*, 1-22. https://doi.org/10.1177/0952076720977606

Eryılmaz, B. (2012). *Kamu Yönetimi*. Umuttepe Yayınları.

Eryılmaz, B. (2021). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime* (8. Baskı). Umuttepe Yayınları.

European Bank. (2016). *Policy Paper on Infrastructure Implementing Facilities Management services through PPPs* (Policy Paper on Infrastructure, ss. 1-48). European Bank for Reconstruction and Development One Exchange Square. https://www.academia.edu/34551975/Policy_Paper_on_Infrastructure_Implementing_Facilities_Management_services_through_PPPs

European PPP Expertise Centre. (2021). *Market Update—Review of the European Public-Private Partnership Market in 2020* (s. 11). European PPP Expertise Centre. https://www.eib.org/attachments/epec/epec_market_update_2020_en.pdf

European PPP Expertise Centre. (2022). *Market Update—Review of the European Public-Private Partnership Market in 2021*. European Investment Bank. https://www.eib.org/en/publications/epec-market-update-2021

Fearon, J. D. (1999). Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance. İçinde A. Przeworski, B. Manin, ve S. C. Stokes (Ed.), *Democracy, Accountability, and Representation* (ss. 55-97). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781139175104.003

Fırat Kalkınma Ajansı. (2014). *Yap İşlet Devret Modelinde Uygulanan Usul ve Esasların Kalkınma Ajansları Açısından Analizi*. https://fka.gov.tr/sharepoint/userfiles/Icerik_Dosya_Ekleri/FKA_ARASTIRMA_RAPORLARI/YAP%20%C4%B0%C5%9ELET%20DEVRET%20MODEL%C4%B0.pdf

Finkelstein, N. D. (2000). Introduction: Transparency in Public Policy. Içinde N. D. Finkelstein (Ed.), *Transparency in Public Policy: Great Britain and the United States* (ss. 1-9). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780333977583_1

Flinders, M. (2004). The Politics of Public–Private Partnerships. *The British Journal of Politics ve International Relations, 7*, 215-239. https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2004.00161.x

Gediz Oral, B. (2015). Kamu Hizmet Arzında Değişim Temelinde Kamu Özel Sektör İşbirlikleri ve Yolsuzluk. *Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, *15*(4), 185-225.

Gediz Oral, B. (2017). *Kamu Özel Sektör İşbirlikleri Finansmanı Rant Vergisi*. Gazi Kitabevi.

Gil, B. (2013). *A study on the optimal PPP model for transport: The case of road and rail in South Korea*.

Green-Pedersen, C. (2002). New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses. *Governance, 15*, 271-294. https://doi.org/10.1111/1468-0491.00188

Guerin, B., McCrae, J., ve Shepheard, M. (2018). *Accountability in modern government* (s. 56). Institute for Government.

Guyomarch, A. (1999). 'Public Service', 'Public Management' and the 'Modernization' of French Public Administration. *Public Administration, 77*(1), 171-193. https://doi.org/10.1111/1467-9299.00149

Gültekin, S. (2011). New public management: Is it really new? *Journal of Human Sciences, 8*(2), 343-358.

Güzelsarı, S. (2009). Kamu Özel Ortaklıkları Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme. İçinde *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform* (ss. 43-78). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.

Hakulinen, H., Rissanen, S., ve Lammintakanen, J. (2011). How is the New Public Management applied in the occupational health care system? - Decision-makers' and OH personnel's views in Finland. *Health research policy and systems / BioMed Central*, *9*, 34. https://doi.org/10.1186/1478-4505-9-34

Hall, D. (2008). *PPPs in the EU-a Critical Appraisal*. Presented at ASPE Conference St. Petersburg. http://www.psiru.org/reports/public-private-partnerships-ppps-eu-critical-appraisal.html

Hall, J. L. (2017). Performance Management: Confronting the Challenges For Local Government. *Public Administration Quarterly*, *41*(1), 43-66.

Hall, P. (2013). *NPM in Sweden: The Risky Balance between Bureaucracy and Politics* (ss. 406-419). Studieförbundet Näringsliv och samhälle. http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:mau:diva-9435

Hamilton, G., Kachkynbaeva, M., Wachsmuth, I., ve Masaki, E. (2012). A Preliminary Reflection on the Best Practice in PPP in Healthcare Sector: A Review of Different PPP Case Studies and Experiences. *PPPs in Health Manila 2012: Developing Models, Ensuring Sustainability: Perspectives from Asia and Europe*.

Hardcastle, C., Edwards, P., Akintoye, A., ve Bing, L. (2005). Critical Success Factors for PPP/PFI Projects in the UK Construction İndustry: A Factor Analysis Approach. *Undefined*, 1-9.

Harlow, C. (2002). Accountability in the European Union. İçinde *Accountability in the European Union*. Oxford University Press. https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199245970.001.0001/acprof-9780199245970

Hay, C. (2005). *The State: Theories and Issues*.

Hodge, G. A., ve Greve, C. (2007). Public-Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, *67*(3), 545-558.

Hodge, G. A., ve Greve, C. (2017). On Public–Private Partnership Performance: A Contemporary Review. *Public Works Management ve Policy*, *22*(1), 55-78. https://doi.org/10.1177/1087724X16657830

Holden, C. (2009). Exporting Public-Private Partnerships in Healthcare: Export Strategy and Policy Transfer. *Policy Studies*, *30*, 313-332. https://doi.org/10.1080/01442870902863885

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, *69*(1), 3-19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration: An Introduction* (Revised, Expand edition). Palgrave Macmillan.

Hughes, O. E. (2014). *Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi* (Ş. Akın, B. Akın, ve B. Kalkan, Çev.). Bigbang Yayınları.

Infra PPP. (2021). *Infrastructure Finance ve Investment news | InfraPPP*. https://www.infrapppworld.com

International Budget Partnership. (2020). *Open Budget Survey 2019: Budget Transparency Scores*. https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings

Isaac – Henry, K. (1997). Development and Change in the Public Sector. İçinde K. Isaac – Henry, C. Painter, ve C. Barnes (Ed.), *Management in the Public Sector: Challenge and Change* (2nd ed., ss. 1-25). International Thomson Business Press.

Ismail, S. (2013). *Critical success factors of public private partnership (PPP) implementation in Malaysia*. 5-19. https://doi.org/10.1108/17574321311304503

Itkonen, T., ve Jahnukainen, M. (2007). An Analysis of Accountability Policies in Finland and the United States. *International Journal of Disability Development and Education - INT J DISABIL DEV EDUC*, *54*, 5-23. https://doi.org/10.1080/10349120601149664

Jain, A. (2001). Corruption: A Review. *Journal of Economic Surveys*, *15*, 71-121. https://doi.org/10.1111/1467-6419.00133

Jann, W., ve Veit, S. (2021). Politics and Administration in Germany. İçinde S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke, ve J. Ziekow (Ed.), *Public Administration in Germany* (ss. 145-161). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8_22

Javed, A. A., Lam, P. T. I., ve Chan, A. P. C. (2014). Change negotiation in public-private partnership projects through output specifications: An experimental approach based on game theory. *Construction Management and Economics*, *32*(4), 323-348. https://doi.org/10.1080/01446193.2014.895846

Javed, A. A., Lam, P. T. I., ve Zou, P. X. W. (2013). Output-based specifications for PPP projects: Lessons for facilities management from Australia. *Journal of Facilities Management*, *11*(1), 5-30. https://doi.org/10.1108/14725961311301448

Jay-Hyung, K. (2005). *Effective Implementation of BTL Projects in Korea* (s. 26). Korea Development Institute. https://www.kdi.re.kr/upload/8173/1_2_3.pdf

Johnsen, Å., Johanson, J.-E., Pekkola, E., ve Reid, S. (2019). Strategic Management in Finnish and Norwegian Government Agencies. *Dirasat: Administrative Sciences*, *9*, 1-20. https://doi.org/10.3390/admsci9040080

Johnson, E. (1997). The Challenge to the Public Sector: Changing Politics and Ideologies. İçinde K. Isaac – Henry, C. Painter, ve C. Barnes (Ed.), *Management in the Public Sector: Challenge and Change* (ss. 33-35). International Thomson Business Press.

Jung, W., Koo, B., ve Han, S. H. (2012). A multi-objective linear programming framework for evaluating the financial viability of supplementary facilities in Build-Transfer-Lease projects in Korea. *KSCE Journal of Civil Engineering*, *16*(1), 29-37. https://doi.org/10.1007/s12205-012-1496-6

Jütting, J. (1999). *Public-Private-Partnership and Social Protection in Developing Countries: The Case of the Health Sector*.

Kahwajian, A., Baba, S., Amoudi, O., ve Wanos, M. (2014). Identification of Critical Success Factors (CSFs) for Public Private Partnership (PPP) construction projects in Syria. *Jordan Journal of Civil Engineering*, *8*, 393-405.

Kamarck, E. (2013, Haziran 18). Lessons for the Future of Government Reform. *Brookings*. https://www.brookings.edu/testimonies/lessons-for-the-future-of-government-reform/

Karaaslan, A. (2015). Arz Yönlü İktisat Laffer Eğrisi ve İktisadi İstikrar Açısından Vergileme. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, *2*.

Kassen, M. (2017). Understanding transparency of government from a Nordic perspective: Open government and open data movement as a multidimensional collaborative phenomenon in Sweden. *Journal of Global Information Technology Management, 20,* 236-275. https://doi.org/10.1080/1097198X.2017.1388696

Kesim, E. (2005). Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik. İçinde *2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı*.

Kim, J.-H., Kim, J., Shin, S., ve Lee, S. (2011). *Public-Private Partnership Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea: C. Volume 1* (Korea, Republic of). Asian Development Bank. https://www.adb.org/publications/public-private-partnership-infrastructure-projects-case-studies-republic-korea

Kiremit, S. (2013). Mises'in Öğretisi Olarak Avusturya İktisat Okulu: Hâkim İktisadın Avusturya Okuluna Bakışı ve Bu Bakışa Verilen Yanıtlar. *Liberal Düşünce Dergisi, 72*, 47-63.

Kirmanoğlu, H. (2009). *Kamu Ekonomisi Analizi*.

Klijn, E. H., ve Koppenjan, J. (2016). The impact of contract characteristics on the performance of public–private partnerships (PPPs). *Public Money ve Management, 36*, 455-462. https://doi.org/10.1080/09540962.2016.1206756

Kondo, S. (2002). Fostering Dialogue to Strengthen Good Governance. İçinde *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*. OECD.

Kuhlmann, S., Proeller, I., Schimanke, D., ve Ziekow, J. (2021). German Public Administration: Background and Key Issues. Içinde S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke, ve J. Ziekow (Ed.), *Public Administration in Germany* (ss. 1-13). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8_22

Kurer, O. (2001). Why Do Voters Support Corrupt Politicians? İçinde A. K. Jain (Ed.), *The Political Economy of Corruption*. Routledge.

Kuzey, P. (2003). Şeffaflık ve İyi Yönetişim. İçinde *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı.

Lai, K. K., Heydari, M., ve Xiaohu, Z. (2021). *Corruption, Infrastructure Management and Public–Private Partnership: Optimizing through Mathematical Models*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781003177258

Lam, P. T. I., ve Javed, A. A. (2015). Comparative Study on the Use of Output Specifications for Australian and U.K. PPP/PFI Projects. *Journal of Performance of Constructed Facilities*, *29*(2), 04014061. https://doi.org/10.1061/(ASCE)CF.1943-5509.0000554

Lamba, M. (2014). Yeni Kamu Yönetimi Perspektifiden Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *19*(3), 135-152.

Larkin, G. R. (1994). Public-private partnerships in economic development: A review of theory and practice. *Economic Development Review*, *12*(1), 7.

Larner, W. (2000). Neoliberalism: Policy, Ideology, Governmentality. *International Political Economy and Poststructural Politics*, *63*. https://doi.org/10.1057/9780230800892_11

Lawther, W. C., ve Martin, L. (2014). Availability Payments and Key Performance Indicators: Challenges for Effective Implementation of Performance Management Systems in Transportation Public-Private Partnerships. *Public Works Management ve Policy*, *19*(3), 219-234. https://doi.org/10.1177/1087724X14528476

Lee, C.-K., ve Park, T.-K. (2012). Developing an information management system for efficient operation ve maintenance of BTL projects. *2012 8th International Conference on Computing Technology and Information Management (NCM and ICNIT)*.

Li, B., Akintoye, A., Edwards, P., ve Hardcastle, C. (2005). Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry. *Construction Management ve Economics*, *23*, 459-471. https://doi.org/10.1080/01446190500041537

Li, B., Akintoye, A., ve Hardcastle, C. (2000). Conceptual Framework For Construction Public Private Partnerships. *16th Annual ARCOM Conference, Glasgow Caledonian University, Association of Researchers in Construction Management, Vol. 1*, 229-240.

Ling, T. (2002). Delivering joined–up government in the UK: Dimensions, issues and problems. *Public Administration*, *80*(4), 615-642. https://doi.org/10.1111/1467-9299.00321

Liu, H., Smith, J., Matthews, J., ve Sing, M. C. P. (2016). Praxis of Performance Measurement in Public-Private Partnerships: Moving Beyond the Iron Triangle. *Journal of Management in Engineering*, *32*. https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000433

Liu, J., Love, P. E. D., Carey, B., Smith, J., ve Regan, M. (2015). Ex-Ante Evaluation of Public-Private Partnerships: Macroeconomic Analysis. *Journal of Infrastructure Systems*, *21*(2), 04014038. https://doi.org/10.1061/(ASCE)IS.1943-555X.0000228

Liu, J., Love, P. E. D., Davis, P. R., Smith, J., ve Regan, M. (2015). Conceptual Framework for the Performance Measurement of Public-Private Partnerships. *Journal of Infrastructure Systems*, *21*(1), 04014023. https://doi.org/10.1061/(ASCE)IS.1943-555X.0000210

Liu, J., Love, P. E. D., Sing, M. C. P., Smith, J., ve Matthews, J. (2017). PPP Social Infrastructure Procurement: Examining the Feasibility of a Lifecycle Performance Measurement Framework. *Journal of Infrastructure Systems*, *23*(3), 04016041. https://doi.org/10.1061/(ASCE)IS.1943-555X.0000347

Liu, S., ve van der Sijde, P. C. (2021). Towards the Entrepreneurial University 2.0: Reaffirming the Responsibility of Universities in the Era of Accountability. *Sustainability*, *13*(6), 1-14. https://doi.org/10.3390/su13063073

Liyanage, C., ve Villalba-Romero, F. (2015). Measuring Success of PPP Transport Projects: A Cross-Case Analysis of Toll Roads. *Transport Reviews*, *35*(2), 140-161. https://doi.org/10.1080/01441647.2014.994583

Lnenicka, M., ve Nikiforova, A. (2021). Transparency-by-design: What is the Role of Open Data Portals? *Telematics and Informatics*, *61*, 1-18. https://doi.org/10.1016/j.tele.2021.101605

Love, P. E. D., Liu, J., Matthews, J., Sing, C.-P., ve Smith, J. (2015). Future proofing PPPs: Life-cycle performance measurement and Building Information Modelling. *Automation in Construction*, *56*, 26-35. https://doi.org/10.1016/j.autcon.2015.04.008

Lozano, M., Atkinson, M., ve Mou, H. (2021). Democratic Accountability in Times of Crisis: Executive Power, Fiscal Policy and COVID-19. *Government and Opposition*, 1-22. https://doi.org/10.1017/gov.2021.24

Malena, C., Forster, R., ve Singh, J. (2004). Social accountability: An introduction to the concept and emerging practice. *Social Development Papers Participation*

and Civic Engagement, *76*. /paper/Social-accountability%3A-an-introduction-to-the-and-Malena-Forster/bd9ea451dfe67957c7ec843ba07fba6c33e17fda

Maragahh, H., ve Corredoira, R. (2007). Al Gore's Initiative of Reinventing the Government: The Real Story of Total Quality Management in the Federal Government. *Quality Engineering*, *14(2)*, 279-291. https://doi.org/10.1081/QEN-100108685

Matei, L., ve Chesaru, O. M. (2014). Implementation Guidelines of the New Public Management. Cases of Romania and Sweden. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, *143*, 857-861. https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.07.490

Mathiasen, D. G. (1999). The new public management and its critics. *International Public Management Journal*, *2*(1), 90-111. https://doi.org/10.1016/S1096-7494(00)87433-4

McQuaid, R. (2000). The theory of partnership: Why have partnerships? *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, 9-35.

Mladenovic, G., Vajdic, N., Wündsch, B., ve Temeljotov-Salaj, A. (2013). Use of key performance indicators for PPP transport projects to meet stakeholders' performance objectives. *Built Environment Project and Asset Management*, *3*(2), 228-249. https://doi.org/10.1108/BEPAM-05-2012-0026

Mo, C. (2001). *Privatization and Public Accountability: A Comparison between Private and Public Bus Operation*. The State University of New Jersey.

Mountfield, R. (1997). Organizational reform within government: Accountability and policy management. *Public Administration and Development*, *17*(1), 71-76. https://doi.org/10.1002/(SICI)1099-162X(199702)17:1<71::AID-PAD901>3.0.CO;2-I

Mulgan, R. (2000). 'Accountability': An Ever-Expanding Concept? *Public Administration*, *78*(3), 555-573. https://doi.org/10.1111/1467-9299.00218

Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Palgrave Macmillan.

Mulgan, R. (2008). Public Sector Reform in New Zealand: Issues of Public Accountability. *Public Administration Quarterly*, *32*(1), 1-32.

Musgrave, R. A., ve Peacock, A. T. (1958). *Classics in the Theory of Public Finance*. Springer.

NAO. (2013). *Savings from operational PFI contracts*. The National Audit Office. https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/11/Savings-from-operational-PFI-contracts_final.pdf

NAO. (2020). *Managing PFI Assets and Services as Contracts End* (s. 62). https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/06/Managing-PFI-assets-and-services-as-contracts-end.pdf

NCPPP. (2008). *Fundamentals and Issues of Public-Private Partnerships(PPPs)*. National Council of Public-Private Partnerships. https://www.transit.dot.gov/funding/funding-finance-resources/private-sector-participation/national-council-public-private

Ndandiko, C., ve Ibanda, S. J. (2015). *Public Private Partnerships Guidelines for Local Governments* (s. 92). UNDP. https://www.undp.org/content/dam/uganda/img/Research%20and%20Publications/PPP%20Guidelines%20Final.pdf

Neufville, R. de, Lee, Y. S., ve Scholtes, S. (2008). Using Flexibility to Improve Value-for-Money in Hospital Infrastructure Investments. *Using Flexibility to Improve PFI*, 22. https://doi.org/10.1109/INFRA.2008.5439668

Ntim, C. G., Soobaroyen, T., ve Broad, M. J. (2017). Governance structures, voluntary disclosures and public accountability: The case of UK higher education institutions. *Accounting, Auditing ve Accountability Journal*, *30*(1), 65-118. https://doi.org/10.1108/AAAJ-10-2014-1842

OECD. (1997). *In Search of Results: Performance Management Practices*. Organization for Economic Co-operation and Development.

OECD. (1999). *A Handbook on Fighting Corruption*. CreateSpace Independent Publishing Platform.

OECD. (2002). *Regulatory Reform in the UK: Government Capacity to Assure High Quality Regulation* (Reviews of Regulatory Reform). OECD. https://www.oecd.org/regreform/2766135.pdf

OECD. (2003). *Public Sector Transparency and the International Investor*. https://www.oecd.org/investment/investment-policy/18546790.pdf

OECD. (2007). *Principles for Private Sector Participation in Infrastructure*. OECD. https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/38309896.pdf

OECD. (2010). *Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures | READ online*. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/dedicated-public-private-partnership-units_9789264064843-en

OECD. (2011). *From Lessons to Principles for the Use of Public-Private Partnerships* (Public Governance and Territorial Development Public Management Committee, s. 17). OECD. https://www.oecd.org/gov/budgeting/48144872.pdf

OECD. (2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships* (s. 28). https://www.oecd.org/governance/oecd-recommendation-public-privatepartnerships.htm

Osborne, D. (1993). Reinventing Government. *Public Productivity ve Management Review*, *16*(4), 349-356. https://doi.org/10.2307/3381012

Osborne, D., ve Gaebler, T. A. (1992). *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*. Basic Books.

Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review - PUBLIC MANAG REV*, *8*, 377-387. https://doi.org/10.1080/14719030600853022

Osei-Kyei, R. ve Albert Chan. (2017). Developing a Project Success Index for Public–Private Partnership Projects in Developing Countries. *Journal of Infrastructure Systems*, *23*(4), 12. https://doi.org/10.1061/(ASCE)IS.1943-555X.0000388

Osei-Kyei, R., Chan, A., Javed, A., ve Effah, E. (2017). Critical Success Criteria for Public-Private Partnership Projects: International Experts' Opinion. *International Journal of Strategic Property Management*, *21*, 87-100. https://doi.org/10.3846/1648715X.2016.1246388

Osei-Kyei, R., ve Chan, A. P. C. (2018). Stakeholders' perspectives on the success criteria for public-private partnership projects. *International Journal of Strategic Property Management*, *22*(2), 131-142. https://doi.org/10.3846/ijspm.2018.444

Oyedele, L. O. (2013). Avoiding Performance Failure Payment Deductions in PFI/PPP Projects: Model of Critical Success Factors. *Journal of Performance of Constructed Facilities*, *27*(3), 283-294. https://doi.org/10.1061/(ASCE)CF.1943-5509.0000367

Panchamia, N., ve Thomas, P. (2014). The Next Steps Initiative. *Institute for Government, London*, 14.

Parker, L., ve Gould, G. (1999). Changing public sector accountability: Critiquing new directions. *Accounting Forum*, *23*(2), 109-135. https://doi.org/10.1111/1467-6303.00007

Parliamentary Centre, Canadian International Development Agency, ve World Bank Institute. (2000). *Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook*. The Parliamentary Centre.

Philp, M. (2009). Delimiting Democratic Accountability. *Political Studies*, *57*, 28-53. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00720.x

Plummer, J., ve Heymans, C. (2002). *Focusing Partnerships: A Sourcebook for Municipal Capacity Building in Public-Private Partnerships*. Earthscan Publications.

Pollitt, C., ve Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity*. Oxford University Press.

Porumbescu, G., Grimes, M., ve Grimmelikhuijsen, S. (2021). Capturing the Social relevance of Government Transparency and Accountability Using a Behavioral Lens. *Journal of Behavioral Public Administration*, *4*, 1-8. https://doi.org/10.30636/jbpa.41.241

PPIAF. (2012). *Draft PPP Policy Outline* (ss. 1-6). Public Private Infrastructure Advisory Facility. https://ppiaf.org/documents/3124/download

Pressman, S. (2013). *Fifty Major Economists*. Routledge.

Prest, A. R., ve Turvey, R. (1965). Cost-Benefit Analysis: A Survey. *The Economic Journal*, *75*(300), 683-735. https://doi.org/10.2307/2229670

Proeller, I., ve Siegel, J. (2021). Public Management Reforms in Germany: New Steering Model and Financial Management Reforms. Içinde S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke, ve J. Ziekow (Ed.), *Public Administration in Germany*

(ss. 393-410). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8_22

Raisbeck, P., Duffield, C., ve Xu, M. (2010). Comparative performance of PPPs and traditional procurement in Australia. *Construction Management and Economics*, *28*(4), 345-359. https://doi.org/10.1080/01446190903582731

Rakic, B., ve Radjenovic, T. (2011). Public-Private Partnership as an Instrument of New Public Management. *Facta Universitatis Series: Economics and Organization*, *8*, 207-220.

Rantanen, H., Kulmala, H., Lönnqvist, A., ve Kujansivu, P. (2007). Performance Measurement Systems in the Finnish Public Sector. *International Journal of Public Sector Management*, *20*, 415-433. https://doi.org/10.1108/09513550710772521

Ridder, H.-G., Bruns, H.-J., ve Spier, F. (2005). Analysis of Public Management Change Processes: The Case of Local Government Accounting Reforms in Germany. *Public Administration*, *83*, 443-471. https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2005.00457.x

Robinson, H., Carrillo, P., Anumba, C. J., ve Patel, M. (2010). *Governance and Knowledge Management for Public-Private Partnerships* (1st edition). Wiley-Blackwell.

Robinson, J. A., ve Torvik, R. (2005). White elephants. *Journal of Public Economics*, *89*(2), 197-210. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2004.05.004

Rose-Ackerman, S. (2001). Political Corruption and Democratic Structures. İçinde A. K. Jain (Ed.), *The Political Economy of Corruption*. Routledge.

Roth, G. J. (1987). *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*. Oxford University Press.

Rowley, C. K., ve Schneider, F. (2003). *The Encyclopedia of Public Choice: C. Volume II*. Kluwer Academic Publishers.

Ruffner, M., ve Sevilla, J. (2005). Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control. *OECD Journal on Budgeting*, *4*, 12-12. https://doi.org/10.1787/budget-v4-art11-en

Saeed, A. M., Duffield, C., ve Hui, F. K. P. (2018). An enhanced framework for assessing the operational performance of public-private partnership school projects. *Built Environment Project and Asset Management*, *8*(2), 194-214. https://doi.org/10.1108/BEPAM-07-2017-0041

Salminen, A. (2003). New Public Management and Finnish Public Sector Organisations: The Case of Universities. Içinde A. Amaral, V. L. Meek, ve I. M. Larsen (Ed.), *The Higher Education Managerial Revolution?* (ss. 55-69). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-94-010-0072-7_3

Sanal, R. (2002). *Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*. TODAİE.

Sarısoy, S. (2010). *Düzenleyici devlet ve regülasyon uygulamalarının etkinliği üzerine tartışmalar*. http://openaccess.dpu.edu.tr/xmlui/handle/20.500.12438/1056

Savaş, V. (2000a). *İktisatın Tarihi* (4. bs). Ankara, Siyasal Kitabevi.

Savaş, V. (2000b). *Piyasa Ekonomisi ve Devlet* (2. bs). Liberte Yayınları. https://www.kitapyurdu.com/kitap/piyasa-ekonomisi-ve-devlet/19390.html

SBB. (2019). *Dünyada ve Türkiye'de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler* (s. 71). T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. https://www.sbb.gov.tr/kamu-ozel-isbirliginde-gelismeler-yayinlar/

SBB. (2022, Nisan 4). *Kamu Özel İşbirliği İle Yürütülen Projeler*. https://koi.sbb.gov.tr/

Schimank, U., ve Lange, S. (2009). Germany: A Latecomer to New Public Management. Içinde C. Paradeise, E. Reale, I. Bleiklie, ve E. Ferlie (Ed.), *University Governance: Western European Comparative Perspectives* (ss. 51-75). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-9515-3_3

Schmidt, M. G. (2001). *Demokrasi Kuramlarına Giriş*. Vadi yayınları.

Schwartz, G., Corbacho, A., ve Funke, K. (Ed.). (2008). *Public Investment and Public-Private Partnerships: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks* (2008th edition). Palgrave Macmillan.

Scott, C. (2000). Accountability in the Regulatory State. *Journal of Law and Society, 27*(1), 38-60.

Scott, R. (2016). *The performance relationship between department chief executives and the State Services Commission in New Zealand.* (s. 26). Leading the public sector - the performance relationship between the New Zealand State Services Commissioner and department chief executives. https://doi.org/10.13140/RG.2.1.4299.4162/1

Shandling, K., ve Lock, R. (2008). *Industry View: Public–Private Hydropower – Minimising the Corruption Risks* (Global Corruption Report 2008 Corruption in the Water Sector, ss. 102-103). Cambridge University Press, Transparency International. https://www.transparency.org/files/content/pressrelease/GCR2008_complete_text.pdf

Siltala, J. (2016). New Public Management: The Evidence-Based Worst Practice? *Administration ve Society, SAGE Publications*, 468-493.

Smith, A. (2007). *Wealth of Nations—Books I, II, III, IV, V -- MetaLibri slides v1.0s*. MetaLibri Digital Library. http://archive.org/details/SmithA_WealthNations_1.0s

Sobis, I., ve Okouma, O. (2017). Performance Management: How the Swedish Administration of Transportation for the Disabled Succeeded. A Case Study of Transportation Service for the Disabled, the Municipality of Gothenburg. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, *10*, 141-175. https://doi.org/10.1515/nispa-2017-0007

Şahin, M., ve Uysal Şahin, Ö. (2012). Kamu maliyesine etkileri açısından kamu özel sektör ortaklıkları üzerine bir değerlendirme. *Maliye Dergisi*, *0*(162), 155-174.

Şenatalar, B. (2012). Fayda—Maliyet Analizinin Kapsamı—Fayda ve Maliyet Kavramları. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, *22*, 0.

Şenel Tekin, P. (2017). Küresel Kamu Özel Ortaklığı Uygulamaları ve Türkiye Sağlık Sektörü Açısından Bir Değerlendirme. *Ankara Sağlık Hizmetleri Dergisi*, *16*(2), 5-20. https://doi.org/10.1501/Ashd_0000000126

Şenel Tekin, P., ve Çelik, Y. (2010). *Analysing Public -Private Partnership Policy as a Financing Method in Turkey Health Sector with Political Mapping*. 20.

Şengül, R. (2005). Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini "Camdan Eve" Dönüştürür Mü? *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, *60*(03), 215-234. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000001424

Şengül, R. (2008). *Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim* (1. bs). Nobel Yayın Dağıtım.

Tanzi, V. (2000). *The Role of the State and the Quality of the Public Sector*. IMF Working Paper.

Tanzi, V., ve Davoodi, H. (2001). Corruption, Growth, and Public Finances. *IMF Working Papers*, *00*. https://doi.org/10.5089/9781451859256.001

Taylor, R. (2011). The Healthcare Challenge Healthcare Is Now The Greatest Challenge Facing Goverments. *Handshake IFC's Quarterly Journal On Public- Private- Partnerships*.

TBMM. (2003). *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları (1/731)*. T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü. https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm

T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi. (t.y.). https://www.mevzuat.gov.tr/

Teisman, G. R., ve Klijn, E.-H. (2000). Public-private partnerships in the European Union: Officially suspect, embraced in daily practice. İçinde S. Osborne (Ed.), *Public-Private Partnerships –Theory and Practise in International Perspective* (ss. 165-186). Routledge.

Tekin, A. G. (2007). Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri-Kamu Özel Ortaklıkları. *İdarecinin Sesi*, *21*(122).

Telsaç, C. (2022). Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sorunları: Tespitler ve Öneriler. İçinde Y. Uysal ve F. Güler (Ed.), *Kamu Yönetiminin Denetimi* (ss. 91-114). Orion Kitabevi.

The World Bank. (2020, Aralık 4). *Government Objectives: Benefits and Risks of PPPs*. PPPLRC (Public-Private Partnership Legal Resource Center. https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/ppp-objectives

TI. (2021). *Corruption Perceptions Index*. Transparency International. https://www.transparency.org/en/cpi/2021

Tran, Y. T., Nguyen, N. P., ve Hoang, T. C. (2021). The Role of Accountability in Determining the Relationship Between Financial Reporting Quality and the Performance of Public Organizations: Evidence from Vietnam. *Journal of*

Accounting and Public Policy, *40*(1-7), 106801. https://doi.org/10.1016/j.jaccpubpol.2020.106801

TÜSİAD (Ed.). (2005). *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik* (C. 1). TÜSİAD.

Tvarnø, C. D., Andersen, H., Cao, F., ve Wang, P. (2010). *Public-Private Partnerships: An International Analysis - from a Legal and Economic Perspective* (C. D. Tvarnø, Ed.). Copenhagen Business School, CBS. https://research.cbs.dk/en/publications/public-private-partnerships-an-international-analysis-from-a-lega

Uğur, A., ve Mıynat, M. (2015). Kamu Özel Sektör Ortaklıklarının Ekonomi Politiği. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, *21*(2), 19-40. https://doi.org/10.18657/yecbu.42853

Uhr, J. (1999). Three Accountability Anxieties: A Conclusion to the Symposium. *Australian Journal of Public Administration*, *58*(1), 98-101. https://doi.org/10.1111/1467-8500.00079

UK, HM Treasury. (2019). *Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2018 Summary Data* (ss. 0-21). https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/805117/PFI_and_PF2_FINAL_PDF1.pdf

UNCITRAL. (2004). *Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects: C. E.04.V.11*. United Nations Publicatıon. https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/03-90621_ebook.pdf

UNDP. (2008). *Guidelines for Public-Private Partnerships* (ss. 1-14). United Nations Development Programme. http://ncppp.org/undp/guidelines.html

United Nations. (2006). *Partnering for Development–Making It Happen*. https://business.un. org/en/documents/447

United Nations. (2017). *Public-Private Partnerships in Trade Facilitation* (Sy 41; ss. 1-34). UN/CEFACT. https://unece.org/DAM/trade/Publications/ECE_TRADE_430E_Rec41.pdf

United Nations. (2019). *Model Legislative Provisions on Public-Private Partnerships of the United Nations Commission on International Trade Law* (A/RES/74/183; Report of the United Nations Commission on International Trade Law on the Work of Its Fifty-Second Session). https://undocs.org/en/A/RES/74/183

Uysal, Y. (2018). *Kamu-özel işbirliği literatürü üzerine bir içerik analizi: 1979-2017 dönemi* [Yayımlanmamış Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi]. http://acikerisim.uludag.edu.tr/jspui/handle/11452/1150

Uz, A. (2007). Kamu-Özel Ortaklığı/Public-Private Partnership (PPD) Kavram ve Hukuksal Çerçeve. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, *11*(1), 1165-1182.

Verhoest, K., Thiel, S. V., Bouckaert, G., Lægreid, P., ve Thiel, S. V. (2016). *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Springer.

Villalba-Romero, F., ve Liyanage, C. (2016). Evaluating Success in PPP Road Projects in Europe: A Comparison of Performance Measurement Approaches. *Transportation Research Procedia*, *14*, 372-381. https://doi.org/10.1016/j.trpro.2016.05.089

Wang, G., ve Zou, H. (2011, Ekim 30). *Mercantilism, Foreign Asset Accumulation and Macroeconomic Policy* [MPRA Paper]. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/34519/

Whitcombe, J. (2008). Contributions and challenges of 'New Public Management': New Zealand since 1984. *Policy Quarterly*, *4*(3), 7-13. https://doi.org/10.26686/pq.v4i3.4259

Willems, T., Verhoest, K., Voets, J., Coppens, T., Van Dooren, W., ve Hurk, M. (2017). Ten lessons from ten years PPP experience in Belgium. *Australian Journal of Public Administration*, *76*, 316-329.

WJP. (2021). *Rule of Law Index 2021* (s. 223). World Justice Project. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf

Wockelberg, H., ve Ahlbäck Öberg, S. (2018). Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Sweden. Içinde *Public Administration Characteristics and Performance in EU28* (ss. 1005-1032). European Commission, Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2767/57765

Woodhouse, D. (1994). Ministers and Parliament: Accountability in Theory and Practice. Içinde *Ministers and Parliament*. Oxford University Press. https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198278924.001.0001/acprof-9780198278924

World Bank. (2017). *PPP Reference Guide Version 3*. 224.

World Bank. (2018). *Improving Transparency and Accountability in Public-Private Partnerships: Disclosure Diagnostic Report - Honduras*. World Bank. https://doi.org/10.1596/29786

World Bank. (2020). *Improving Transparency and Accountability in Public-Private Partnerships: Disclosure Diagnostic Report - Uganda*. World Bank. https://doi.org/10.1596/34086

World Bank. (2022a). *PPI Database Global Report* (s. 31). https://ppi.worldbank.org/en/ppi

World Bank. (2022b). *PPI Visualization Dashboard*. https://ppi.worldbank.org/en/visualization

World Bank, Asian Development Bank, ve Inter-American Development Bank. (2014). *Public-Private Partnerships Reference Guide Version 2.0* (ss. 1-231). World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/600511468336720455/pdf/903840PPP0Refe0Box385311B000PUBLIC0.pdf

World Bank Group. (2017). *Improving Transparency and Accountability in Public-Private Partnerships: Disclosure Diagnostic Report--Nigeria*. World Bank. https://doi.org/10.1596/28461

Yescombe, E. R. (2007). *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance* (1st edition). Butterworth-Heinemann.

Yescombe, E. R. (2011). *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Elsevier.

Yescombe, E. R., ve Farquharson, E. (2018). *Public-Private Partnerships for Infrastructure: Principles of Policy and Finance*. Butterworth-Heinemann.

Yuan, J., Li, W., Zheng, X., ve Skibniewski, M. (2018). Improving Operation Performance of Public Rental Housing Delivery by PPPs in China. *Journal of Management in Engineering*, *34*, 17. https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000615

Yuan, J., Skibniewski, M. J., Li, Q., ve Zheng, L. (2010). Performance Objectives Selection Model in Public-Private Partnership Projects Based on the Perspective of Stakeholders. *Journal of Management in Engineering*, *26*(2), 89-104. https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000011

Yuan, J., Wang, C., Skibniewski, M. J., ve Li, Q. (2012). Developing Key Performance Indicators for Public-Private Partnership Projects: Questionnaire Survey and Analysis. *Journal of Management in Engineering*, *28*(3), 252-264. https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000113

Yuan, J., Zeng, A. Y., Skibniewski, M. J., ve Li, Q. (2009). Selection of performance objectives and key performance indicators in public–private partnership projects to achieve value for money. *Construction Management and Economics*, *27*(3), 253-270. https://doi.org/10.1080/01446190902748705

Yui, M., ve Gregory, R. (2018). Quakes and aftershocks: Organisational restructuring in the New Zealand state sector, 1960–2017. *Policy Quarterly*, *14*(3), Article 3. https://doi.org/10.26686/pq.v14i3.5084

Zhou, L., Keivani, R., ve Kurul, E. (2013). Sustainability performance measurement framework for PFI projects in the UK. *Journal of Financial Management of Property and Construction*, *18*(3), 232-250. https://doi.org/10.1108/JFMPC-08-2012-0032