

T.C
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

KAMU HİZMETLERİNİN ÖZEL HUKUK
KİŞİLERİNE GÖRDÜRÜLMESİ TÜRKİYE
– UGANDA KARŞILAŞTIRMALI BİR
ÇALIŞMA

HAZIRLAYAN
Musa Idi MENYA

2501151265

DANIŞMAN
Prof. Dr. Melikşah YASİN

İSTANBUL 2019



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



YÜKSEK LİSANS
TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı : MUSA İDİ MENYA Numarası : 2501151265
Anabilim Dalı /
Anasanat Dalı / Programı : KAMU HUKUKU Danışmanı : PROF. DR. MELİKŞAH YAŞIN
Tez Savunma Tarihi : 09.08.2019 Saati : 10.00
Tez Başlığı : KAMU HİZMETLERİNİN ÖZEL HUKUK KİŞİLERİNE GÖRDÜRÜLMESİ; TÜRKİYE VE
UGANDA KARŞILAŞTIRMALI BİR ÇALIŞMA

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 36. Maddesi uyarınca yapılmış,
sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **KABULÜNE** OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. MELİKŞAH YAŞIN		KABUL
2- DOÇ. DR. NUR ZELİHA KAMAN		KABUL
3- DR. ÖĞR. ÜYESİ CENK Y. ŞAHİN		Kabul

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- DR. ÖĞR. ÜYESİ HALİT UYANIK		
2- DR. ÖĞR. ÜYESİ H. MELİH ÇAKIR		

ÖZ

KAMU HİZMETLERİNİN ÖZEL HUKUK KİŞİLERİNE GÖRDÜRÜLMESİ TÜRKİYE – UGANDA KARŞILAŞTIRMALI BİR ÇALIŞMA

MUSA IDI MENYA

Bu tez kapsamında Türk ve Uganda hukukundaki kamu hizmeti anlayışı karşılaştırmalı olarak çalışılacaktır. Çalışmamızda öncelikle Türk hukukuna göre kamu hizmeti kavramı, kamu hizmetinin kurulması ve sona ermesi, kavrama hâkim olan ilkeler, türleri ve görülüş usulleri ele alınacaktır. Ardından Uganda hukukunda kamu hizmeti kavramının gelişimi benzer bir yöntemle incelenecektir.

İkinci bölümde, Türkiye ve Uganda'daki kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerine gördürülmesi yöntemleri incelenecektir.

Üçüncü bölümde ise, Türkiye ve Uganda'daki kamu hizmeti anlayışı, özel kişiler eliyle görülmesinde iki ülke bakımından ortaya çıkan benzer ve farklı yönler karşılaştırılarak çalışma tamamlanacaktır.

Anahtar kelimeleri: Kamu Hizmeti, İmtiyaz, Yap-İşlet-Devret (YİD), Kamu-Özel-İşbirliği, Yerel Yönetimler.

ABSTRACT

PROVISION OF PUBLIC SERVICES BY PRIVATE SECTOR A COMPARISON STUDY OF TURKEY AND UGANDA

MUSA IDI MENYA

This study will be about understanding public service in Turkish and Ugandan laws and the comparison between them. In our work, firstly the concept of public service according to Turkish law, the establishment and abolishment of public service, principles governing it, types and models of its provision will be discussed. Then the development of the concept of public service in Uganda law will be discussed in the similar way.

In the second chapter, the models of provision of Public Services by private sectors in Turkey and Uganda will be discussed.

In the third chapter, will be about the comparison of similarities and differences related to public service in these two countries Turkey and Uganda, concept, models of provision of public services by private sectors.

Key words

Public service, Concession, Build-Operate-Transfer (BOT), Public-Private-Partnership, Local Governments.

ÖNSÖZ

Bu çalışma kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerine gördürülmesi Türk ve Uganda idare hukukunda durmuştur.

Tezin yazımı sırasında en çok zorlandığım Uganda idare hukukunda kaynak bulma, tez yazarken kullandığım dil (Türkçe) ve karşılaştırma şekilidir.

Bu çalışmanın gerçekleştirilmesinde beni bilgi birikimi ile yönlendiren, yoğun çalışma temposu içinde sabır ve hoşgörüsüyle her zaman vakit ayıran tez danışman hocam Prof. Dr. Melikşah YASİN'e ve öğrencisi olmaktan gurur duyduğum ve değerli hocalarım Prof. Dr. Aydın GÜLAN, Prof. Dr. Cemil KAYA, Doç. Dr. Nur KAMAN, Dr. Öğr. Üyesi Cenk Yaşar ŞAHİN, Dr. Öğr. Üyesi Halit UYANIK, Melih ÇAKIR'a teşekkür ederim.

Tezin yazımı sürecinde destek vermeye hazır olduklarını hissettiren değerli kürsü hoca arkadaşlarımdan tümüne müteşekkirim.

Son olarak beni dünya'ya getiren merhum annem Rahmah EYOLA ve babam Hacı İdi MENYA'ya çok teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

ÖZ	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
KISALTIMALAR.....	xiii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU HİZMETLERİ ANLAYIŞI

I. KAMU HİZMETİ KAVRAMI, HUKUKİ REJİMİ, VERİLEN FARKLI ANLAMLAR VE UNSURLARI, KURULMASI VE SONA ERMESİ	3
A. Kamu Hizmeti Kavramı	3
B. Kamu Hizmetinin Hukuki Rejimi	7
1. Kamu Hizmeti Verilen Farklı Anlamlar ve Kamu Hizmetinin Unsurları.....	8
a. Kamu Hizmeti Kavramına Verilen Farklı Anlamlar	8
b. Kamu Hizmetinin Unsurları.....	8
C. Kamu Hizmetinin Kurulması	11
D. Kamu Hizmetinin Kaldırılması.....	12
II. KAMU HİZMETLERİNİN TÜRLERİ VE HAKİM OLA İLKELERİ.....	13
A. Kamu Hizmetlerinin Türleri	13
1. Tekelli-Tekelsiz Kamu Hizmetleri	13
2. Yürütüldükleri Alana Göre Kamu Hizmetleri	14
3. Yararlanma Yöntemlerine Göre Kamu Hizmetleri	14
4. Konularına Göre Kamu Hizmetleri.....	15
a. İdari kamu hizmetleri	15
b. İktisadi kamu hizmetleri	15
c. Sosyal Kamu Hizmetleri	16
d. Bilimsel- Teknik- Kültürel Kamu Hizmetleri	16
B. Kamu Hizmetlerinin Hakim Olan İlkeler	17
1. Süreklilik (Devamlılık/Kesintisizlik/Düzenlilik) İlkesi	17

2. Eşitlik (Tarafsızlık/Nesnellik/Yansızlık İlkesi).....	18
3. Değişkenlik ve Uyarlanma İlkesi.....	19
4. Meccanilik (Bedelsizlik) İlkesi	20
III. KAMU HİZMETLERİNİN GÖRÜLÜŞ USULLERİ.....	21
A. Kamu Hizmetlerinin Devlet Veya Diğer Kamu Tüzel Kişileri Tarafından Görülme Usulü Olarak Emanet Usulü	22
B. Kamu Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişilerine Gördürülme Usulleri.....	23
1. Müşterek Emanet Usulü.....	25
2. Ruhsat (Lisans) Usulü.....	26
3. İmtiyaz Usulü.....	28
a. Genel Olarak	28
b. İmtiyaz Sözleşmesinin Tanımı.....	28
c. İmtiyaz Sözleşmesinin Hukuki Niteliği	30
d. İmtiyaz Sözleşmesinde Tarafların Hakları, Yetkileri ve Yükümlülükleri	31
e. İmtiyaz Sözleşmesinin Sona Ermesi	35
f. İmtiyaz sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların yargısal denetimi	37
4. İltizam Usulü.....	38
5. Yap-İşlet-Devret Usulü	39
a. Yap-İşlet-Devret Usulünün Ortaya Çıkışı	40
b. Yap-İşlet-Devret Tanımı	40
c. Yap-İşlet-Devret Usulünün Özellikleri	42
d. Yap-İşlet-Devret Usulünün uygulama alanı	43
e. Yap-İşlet-Devret ile İmtiyaz Usulleri farkı.....	43
6. Yap-İşlet Usulü	44
7. Yap-Kirala-Devret	45
8. İşletme Hakkı Devri (İHD) Usulü.....	45

İKİNCİ BÖLÜM

UGANDA'DA KAMU HİZMETİ ANLAYIŞI

I. UGANDA KAMU HİZMETLERİNİN TARİHİ, TANIMI, KURULMASI VE KALDIRILMASI.....	47
--	-----------

A.	Tarihi.....	47
B.	Tanımı.....	47
C.	Kamu hizmeti'nin Kurulması	49
D.	Kamu hizmeti'nin Kaldırılması	50
II.	KAMU HİZMETLERİ TÜRLERİ VE HAKİM OLAN İLKELER.....	50
A.	2.2.1. Kamu Hizmetleri Türleri.....	50
1.	Tekelli ve Tekelsiz Kamu Hizmetleri	50
a.	Tekelli Kamu Hizmeti.....	51
b.	Tekelsiz Kamu Hizmetleri	52
2.	Yürütüldükleri Alana (Coğrafi) Göre Kamu Hizmetleri	53
a.	Milli Kamu Hizmeti.....	53
b.	Mahalli (Yerel) Kamu Hizmeti	53
B.	Kamu Hizmetlerinin Hakim Olan İlkeler.....	57
1.	Eşitlik ve Tarafsızlık İlkesi	57
2.	Süreklilik İlkesi	59
3.	Uyarlanma ve Değişkenlik ilkesi	60
4.	Kanunilik ilkesi.....	60
III.	KAMU HİZMETLERİNİN GÖRÜLÜŞ USULLERİ.....	61
A.	Kamu Hizmetlerinin Devlet ya da Diğer Kamu Tüzel Kişileri Tarafından Görülmesi	61
B.	Kamu Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişileri Tarafından Görülmesi.....	61
1.	Kamu Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişilerince Görülme Usulleri	62
a.	İmtiyaz (Concession) Usulü	63
a.	Yap-Sahip Ol-İşlet- Devret (Build-Own-Operate and Transfer) Usulü	65
b.	Yap-Sahip Ol-İşlet (YSİ)/ Build-Own and Operate (BOO) Usulü.....	70
c.	Hizmet (Service Contract) Usulü.....	71
d.	Yönetim (Management Contract) Usulü.....	71
e.	Franchising ve Vouchers Usulü	72
f.	Kirala-Satın Al (Lease-Buy) Usulü	73
g.	Kirala-Geliştir-İşlet veya Al (Lease-Develop-Operate or Buy) Usulü	73
h.	İşletme ve Bakım (Operate and Maintenance) Usulü	73
i.	Tasarla-Yap (TY)/ Design and Build Usulü	74

j. Tasarla-Yap-Finans Et ve İşlet (TYFİ)/ Design-Build-Finance and Operate (DBFO) Usulü.....	74
k. Tasarla-Yap-İşlet (TYİ)/ Design-Build and Operate (DBO) Usulü	75
l. Lisans /Licence Usulü.....	75

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU HİZMETLERİNİN ÖZEL HUKUK KİŞİLERİNE GÖRDÜRÜLMESİ

TÜRKİYE - UGANDA KARŞILAŞTIRMASI

I. TÜRK VE UGANDA İDARE HUKUKNA GÖRE KAMU HİZMETİNİN TANIMI, UNSURLARI, KURULMASI VE KALDIRILMASI	77
A. Kamu hizmeti tanımı.....	77
1. Türk idare hukukuna göre kamu hizmeti	77
2. Uganda idare hukukuna göre kamu hizmeti	79
B. Kamu hizmetlerinin unsurları	80
C. Kamu hizmetlerinin kurulması ve kaldırılması.....	81
II. KAMU HİZMETLERİNİN TÜRLERİ, HAKİM OLAN İLKELER VE GÖRÜLME USULLERİ.....	83
A. Kamu Hizmeti Türleri.....	83
1. Tekelli ve tekelsiz kamu hizmetleri	83
2. Milli ve Mahalli kamu hizmetleri	84
3. Doğrudan ve Dolaylı kamu hizmetleri Ayırımı	85
4. Konularına göre kamu hizmetleri	85
B. Kamu Hizmetine Hakim Olan İlkeler	86
1. Süreklilik /Düzenlilik/ Kesintisizlik	86
2. Eşitlik ve Tarafsızlık	87
3. Uyarlanma ve Değişebilirlik	88
4. Kanunilik (Legality) ilkesi.....	89
5. Meccanilik.....	89
C. Kamu Hizmetinin Görülüş Usulleri	90
1. Lisans / Ruhsat Usulü	91
2. İmtiyaz Usulü.....	91

3. Müşterek Emanet Usulü ile Hizmet (Service Contract)- Yönetim (Management Contract) Usulü Karşılaştırması.....	91
4. İltizam (Türkiye) Kirala-Geliştir ve İşlet veya Satın Al Usulü (Uganda) Karşılaştırması	92
5. Yap-İşlet-Devret (YİD) (Build-Operate and Transfer (BOT)) /Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret (YSİD) (Build-Own-Operate and Transfer (BOOT)) Usulü.....	93
6. Yap-İşlet (Build and Operate)/ Yap-Sahip Ol-İşlet (Build-Own and Operate) Usulü	94
7. Yap-Kirala-Devret (YKD) (Türkiye) ve Kirala - Satın Al (KS) (Uganda) Usulü Karşılaştırması	95
D. Türkiye'de bulunan ve Uganda'da bulunmayan Usulleri	95
1. İşletme Hakkı Devri (İHD) Usulü.....	95
2. Restore et-işlet-devret	96
E. Uganda'da bulunan ve Türkiye'de bulunmayan Usulleri	96
1. Franchising ve Vouchers Usulü	96
2. Tasarla Yap (TY) Usulü.....	97
III. TÜRKİYE VE UGANDA KAMU HİZMETLERİNİN ÖZEL HUKUK KİŞİLERİ GÖRDÜRMESİ DENEYİMİ.....	97
A. Ulaştırma Sektöründen.....	98
1. Türkiye	98
a. Kuzey Marmara Otoyolu Projesi (3. Boğaz Köprüsü dahil).....	99
b. Avrasya Tüneli.....	100
c. Marmaray Boğaz Tüneli	100
d. Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu	101
e. İstanbul Havaalanı	102
f. Kanal İstanbul Projesi (Channel İstanbul Projesi)	102
g. Büyük İstanbul Tüneli.....	103
h. 1915 Çanakkale Köprüsü.....	104
2. Uganda	105
a. Kampala - Jinja Ekspres Otoyolu Projesi	105
b. Jinja Yeni Köprüsü	105

c. Entebbe-Kampala Otoyolu.....	106
d. Yeni Karuma Köprüsü	107
B. Sağlık Sektörü.....	108
1. Türkiye.....	108
a. Mersin Sağlık Kampüsü.....	109
b. Adana Sağlık Kampüsü.....	109
c. Yozgat Sağlık Kampüsü	109
d. Isparta Sağlık Yerleşkesi.....	110
2. Uganda	110
C. Enerji Sektörü	111
1. Türkiye.....	111
a. Akkuyu Nükleer Santrali	112
2. Uganda	113
a. Bujagali Enerji İnşaatı.....	113
b. Bujagali Elektrik Dağıtımı.....	114
c. Karuma Hidroelektrik Santrali.....	114
d. İsimba Hidroelektrik Santrali.....	115
D. Turizm Sektörü	116
1. Türkiye.....	116
2. Uganda	116
a. Kalangala Altyapı Hizmetleri (KAH).....	116
E. Gümrük ve Kültür	117
1. Türkiye.....	117
2. Uganda	117
a. Uganda Milli Kültür Merkezi (Uganda National Cultural Centre) Geliştirilmesi.	117
b. Milli Spor Konseyi kompleksinin yeniden geliştirilmesi	118
c. Uganda Post Limited Mülkiyetinin Yeniden Geliştirilmesi	118
d. Nakawa-Naguru Konut Projesi	119
F. Evsel Kullanım İçin Temiz Su.....	119
1. Türkiye.....	119

a. Yuvacık Barajı	119
2. Uganda	120
SONUÇ	122
KAYNAKÇA	124



KISALTIMALAR

ABD	: America Birleşmiş Devletleri
a.e.	: Aynı eser/yer
a.g.e.	: Adı geçen eser
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
AU	: African Union
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi
AY	: Anayasa
AYB	: Avrupa Yatırım Bankası
Bkz.	: Bakınız
BOO	: Build-Own-Operate
BOOT	: Build-Own-Operate-Transfer
BOT	: Build-Operate-Transfer
C	: Cilt
ÇİİŞ	: Çin İletişim İnşaat Şirketi
DBO	: Design-Build-Operate
E	: Esas
GÜHFD	: Gazi Üniversite Hukuk Fakültesi Dergisi
İGEM	: İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi
İHD	: İşletme hakların devri
İHEB	: İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi
JUİA	: Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı
KAH	: Kalangala Altyapı Hizmetleri
KCCA	: Kampala Capital City Authority
KIS	: Kalangala Infrastructure Services
KJE	: Kampala-Jinja Ekspresway
KM	: Kilometre
KÖİ	: Kamu-Özel İşbirliği
KÖO	: Kamu-Özel-Ortaklığı

M	: Metre
md	: Madde
Mi	: Mil
MKP	: Milli Kalkınma Planı
MPM	: Milli Prodüktivite Merkezi
MSK	: Milli Spor Konseyi
MSKŞ	: Milli Su ve Kanalizasyon Şirketi
MW	: Megawatt
NCHE	: National Council for High Education
NDP	: National Development Plan
NNKP	: Nakawa-Naguru Konut Projesi
NRM	: National Resistance Movement
NSC	: National Sports Council
PFI	: Private Finance Initiative
PPP	: Public-Private Partnership
PSV	: Public Service Vehicle
PTT	: Posta Telgraf Teşkilatı
s	: Sayfa/sayfalar
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
SYP	: Satın Al-Yap-İşlet
T.C	: Türkiye Cumhuriyeti
TEİAŞ	: Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirket
TİİD	: Tasarla-İnşa et-İşlet ve Devret
TL	: Türk Lirası
TMH	: Türkiye Mühendislik Haberleri
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TSE	: Türk Standartları Enstitüsü

TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
t.y	: tarihi yok
TY	: Tasarla-Yap
TYFİ	: Tasarla-Yap-Finanset-İşlet
TYFS	: Tasarla-Yap-Finanset-Sürdür
TYFSİ	: Tasarla-Yap-Finanset-Sürdür-İşlet
TYİ	: Tasarla-Yap ve İşlet
UEB	: Uganda Electricity Board
UEDCL	: Uganda Electricity Distribution Company Limited
UETCL	: Uganda Electricity Transmission Company Limited
UGX	: Ugandan Shillings
UMKM	: Uganda Milli Kültür Merkezi
UNCC	: Uganda National Cultural Centre
UNRA	: Uganda National Road Authority
USE	: Universal Secondary Education
v.d.	: Ve Diğer
YDİ	: Yap-Devret-İşlet
Yİ	: Yap-İşlet
YİD	: Yap İşlet Devret
YK	: Yurtiçi Kargo
YKD	: Yap-Kirala-Devret
YÖK	: Yükseköğretim Kurulu
YS	: Kirala- Satın Al
YSİD	: Yap-Sahip ol-İşlet-Devret
y.y.	: yeri yok
YYMMY	: Yerel Yönetimler Mali ve Muhasebe Yönetmenliği

YYPSC

: Yerel Yönetim Politika Stratejik Çerçevesi



GİRİŞ

Türk ve Uganda idare hukuku sistemlerine dayanarak kamu hizmetinin ne olduğunu, nasıl ve kimler tarafından kurulduğunu, kaldırıldığını, yürütüldüğünü, türleri ve hakim olan ilkeleri, iki ülke örnek verilerek karşılaştırmalı bir çalışma vasıtasıyla gösterilmiştir.

Başta Türk idare hukuk sistemine göre faaliyetin kamu hizmeti olup olmadığının tespit edilebilmesi için olması gereken maddi ve manevi unsurlar ile kanun koyucu tarafından faaliyetin kamu hizmeti statüsüne getirilmesi gerektiğinden bahsedilmiştir. Aynı şekilde Uganda idare hukuk sistemine göre anayasada dar ve geniş iki farklı kamu hizmeti tanımının olduğu ve birbirlerini tamamlayıcı olduğu açıklanmaya çalışılmıştır. İki sistemin çok benzediği fakat Türk kamu hizmeti teriminin dini hizmetleri de içerdiği için daha geniş olduğu görülmüştür.

Kamu hizmetinin türleri açısından sayılabilecek olan tekelli-tekelsiz, milli-mahalli, doğrudan-dolaylı, idari, iktisadi, sosyal, bilimsel-teknik-kültürel alanlara ayrılmıştır, bu türler görüldüğü gibi Türk idare hukuk doktrinde bulunmaktadır, Uganda idare hukuku doktrinde öyle ayırım hiç benimsememekle beraber, tüm bu kamu hizmeti türleri uygulamada bulunmaktadır.

Kamu hizmetine hakim olan ilkelerden süreklilik ilkesi zaman bakımından değil toplumun ortak ve genel ihtiyaçların tatmini açısından olduğunu, eşitlik ve tarafsızlık ilkesi, hizmetten yararlananların menşe, ırk, renk, dil, din, mezhep, siyasi düşüncelerine bakmaksızın hizmet sunmaktır, uyarlanma ilkesi ise; kamu hizmeti yeni teknoloji ile uyarlanması ve nüfusun arttığı yerlerde yeterince yürütülmesi bakımından iki idare hukuku sistemi arasında hiç fark bulunmadığı fakat uygulamada, Uganda sınırlı mali kaynak olduğu için, Türkiye’de uyarlanma ilkesi nüfus artması, yeni yerleşmeler ve yeni çıkan teknolojilere uyarlanmasında Uganda’dan daha başarılı olduğunu görülmüştür. Türk idare hukuku doktrinde Uganda’da olmayan meccanilik ilkesi parasız olma anlamından çok kar amacı gütmemek anlamını taşıyan

bir ilke olarak tanımlanırken, Uganda idare hukuku doktrindeöyle bir ilke hiç zikredilmediğini görülmüştür. Uganda idare hukuk doktrinde de Türk idare hukuk doktrinde ilke olarak bulunmayan kanunilik ilkesi bulunmaktadır. Bu ilkenin anlamı, kamu hizmeti kanunla kurulması, kaldırılması ve kanun çerçevesinde işletilmesine ifade edildiği takdirde, Türk idare hukuku doktrinde ilke olarak zikredilmemişse bile tanımından öyle bir anlam ifade etmiştir.

Görüş usulleri kamu kesiminde yer alan tüzel kişiler ve özel hukuk kişileri tarafından görülen kamu hizmetleri olarak iki üst-başlık altında incelenmiş birinci başlık altında İdarenin kurduğu örgüt, araç, gereç, personel ve mali imkanlarla görülen Türkiye ve Uganda fark etmeksizin emanet usulü ile görüldüğü sayılmıştır. Özel hukuk kişileri tarafından da müşterek emanet (hizmet usulü), imtiyaz, iltizam, ruhsat, iki idare hukuku doktrinde aynı aynı bulunmakla beraber, Türk idare hukuku doktrinde yap-işlet-devret denen Uganda idare hukuk doktrinde Yap-Sahip ol-İşlet-Devret (BOOT) olarak bilinmektedir, Türkiye’de yap-işlet denen Uganda’da Yap-Sahip ol-İşlet (BOO) olarak bilinmektedir. Bu usullerin benzerliliği ve farklılığını incelenmiştir. Türk idare dotrinde bulunan usuller ve Uganda idare hukuku doktrinde bulunmayan İşletme Haklarının Devri (İHD) ve Restore et-işlet-devret gibi ve Uganda idare hukuku doktrinde bulunan ve Türk idare hukuku doktrinde bulunmayan, Franchising ve Vouchers ve Tasarla-Yap olarak incelenmiştir. Kamu hizmetlerinin farklı türlerine ve kim tarafından yürütüldüğüne bağlı olarak hangi hukuki rejime tabi olduğunun belirlenmesinde Türkiye’de kamu hukuku rejimine tabi olanlar bakımından çıkan uyuşmazlıklar ve davalara idari yargıda bakıldığını, diğer türler ise özel hukuk rejimine tabii olduğunu ve adli yargıda bakıldığını, Uganda’da ise idari mahkeme sistemi olmadığı için hepsine adli yargıda bakıldığı tespit edilip incelenmiştir.

Son olarak; kamu hizmetlerinin özel hukuk kişileri tarafından yürütülmesi deneyimi, uygulandığı alanlar olarak ulaşım, sağlık, enerji, turizm, gümrük ve kültür, kullanım ve içme suyu ve eğitim sektörleri vb. Türkiye’de ve Uganda’da karıştırarak incelenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU HİZMETLERİ ANLAYIŞI

I. KAMU HİZMETİ KAVRAMI, HUKUKİ REJİMİ, VERİLEN FARKLI ANLAMLAR VE UNSURLARI, KURULMASI VE SONA ERMESİ

A. Kamu Hizmeti Kavramı

Kamu hizmeti kavramı, yalnız idare hukukunun değil, bütün kamu hukukunun en önemli konularından biridir¹. İdare hukukunun temel kavramlarından olan kamu hizmeti² bazı idare hukukçularına göre, idare hukukunun konusunu oluşturmaktadır.³

1982 Anayasasında kamu hizmeti kavramının bir tanımı bulunmadığı gibi bu kavramın yasalarda da tanımı yapılmamıştır⁴.

Öğretide, kamu hizmetiyle birlikte ”hidematı umumiye”, “kamusal hizmet”, “amme hizmeti”, “umumi hizmet” gibi farklı kavramlar kullanılmış olmasına rağmen, bu tabirler arasında hiç bir fark gözetilmediği ve hepsinin de aynı anlamda kullanıldığı belirtilmektedir⁵. Öğreti ve yargı kararlarında çeşitli biçimlerde tanımlanmaya çalışılan kamu hizmetinin tüm tanımlarında faaliyetin kamu tüzel kişisi veya onun denetimi altında özel hukuk kişisi tarafından yürütülmesi ve giderilmesinde kamu yararı bulunan toplumun genel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olması unsurları birlikte kullanılmıştır.⁶

Anayasa Mahkemesi kamu hizmetinin en geniş tanımını ortaya koymuştur. Buna göre kamu hizmeti, “*devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetim altında, genel ve ortak*

¹ Süheyp DERBİL, “**Kamu Hizmeti Nedir?**”, Ankara, s.28.

² Turan YILDIRIM, v.d., **İdare Hukuku**, 6.Baskı, İstanbul, XII Levha yayınları, 2015, s. 483.

³ Çağdaş Evrim ERGÜN, **Elektrik Piyasalarında Kamu Hizmeti Kavramı ve Hukuki Rejimi**, Ankara, 2010 s.4.

⁴ Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, Ankara, İmaj Yayınevi, 2015 s.330.

⁵ Sedat ÇAL, **Kamu hizmetlerinin Özel Sektör tarafından Finansmanı ve İşletilmesi bağlamında İmtiyaz ve Kamu hizmeti Kavramlarının 1999 yılı Anayasa Değişiklikleri Çerçevesindeki Değişimi ve Dönüşümü**, Ankara, 2007, s.37.

⁶ YILDIRIM, v.d., **a.g.e**, s.484.

*gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir”.*⁷

Danıştay kararlarında kamu hizmeti kavramına ilişkin olarak çeşitli tanımlar bulunmaktadır. Örneğin *“En geniş tanıma göre kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir.”*⁸ Danıştayın bir kararında kamu hizmeti *“umuma arz edilen, sürekli ve kesintisiz bir biçimde işlemesi zorunlu, toplumun genel ve ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla kanunla kurulan idarenin, doğrudan ya da yakın gözetim ve sorumluluğu altında kamusal yetki ve usuller kullanarak yürüttüğü faaliyetlerdir”* şeklinde tanımlanmıştır.⁹ Bir başka kararında *“Çağdaş anlamıyla kamu hizmeti, bir kamu kurumunun ya kendisi tarafından ya da bu kamu kurumunun yakın gözetimi altında özel girişimci eliyle kamuya sağlanan hizmettir”*¹⁰ farklı bir kararında ise *“Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların denetim ve gözetim altında, ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir”* şeklinde tanımlanmıştır.¹¹

Doktrinde kamu hizmetinin çok farklı perspektifler içerisinde ve değişik kapsamlarda kurgulanabilmesi söz konusu olmuştur. Örneğin Onar, kamu hizmetini *“Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların kontrol ve denetimleri altında, toplumun genel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak, kamu yararını sağlamak için ifa edilen devamlı nitelikte faaliyetler”* olarak tanımlanmıştır¹². Diğer taraftan Onar, hukuk literatüründe kamu hizmetinin geniş manada, *“bir kamu idare veya*

⁷ Turad YILDIRIM, v.d., İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, Çev. Deniz Baykal, İstanbul, Onikilevha Yayıncılık A.Ş. 2018. S.412.

⁸ A.e.

⁹ Danıştay 1. Daire, E. 2000/29, K. 2000/59, T. 17.4.2000 (Kazancı Bilgi Bankası).

¹⁰ Danıştay 1. Daire, E. 1992/232, K. 1992/294, T. 24.9.1992 (Kazancı Bilgi Bankası).

¹¹ Lütfi DURAN , **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1982, s. 484.

¹² Sıddık Sami ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, 1969, s.13.

müessesesi tarafından doğrudan doğruya veya böyle bir idarenin nezareti altında kamu ihtiyaçları ve menfaatlerini tatmin ve temin etmek maksadıyla girişilen teşebbüsler” olarak; dar manada ise, “*kamu idare veya müesseselerinin kamu hukukuna mahsus usuller dairesinde ve bu hukuktan doğan yetkilere dayanarak gösterdiği faaliyetler ve yaptığı hizmetler”* olarak tarif edildiğini ifade etmektedir¹³.

Duran’a göre, “*Kamu hizmetleri, Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin toplumun, halkın veya umumun ya da toplulukların genel ortak ihtiyaçlarını gereği gibi karşılamak amacıyla ele alıp doğrudan doğruya ifa ettiği, ya da buyruğu ve sorumluluğu altında başkalarına yaptırdığı her türlü faaliyetlerdir*”¹⁴.

Gülen’a göre “*kamu hizmeti toplum için önem kazanmış ortak ve genel bir ihtiyacın tatminine yönelik olarak kamu tüzelkişileri veya onların denetimi altında özel tüzelkişilerce yürütülen bir faaliyettir*”¹⁵.

Günday’a göre, “*kamu hizmeti, siyasal organlar tarafından kamuya yararlı olarak kabul edilen, bir kamu kuruluşunun ya kendisi ya da yakın denetimi ve gözetimi altında özel kesim tarafından yürütülen faaliyetlerdir*”¹⁶ diyerek **kamu hizmetinin siyasal organlar tarafından tespit edildiğini vurgulamıştır.**

Gözler’e göre “*bir kamu tüzel kişisi veya onun denetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik faaliyetlerdir*”¹⁷. **Bu tanımda ise ortak ve genel ihtiyaç kriteri doğrudan vurgulanmamıştır.**

Ulusoy’a göre, “*Kamu yararı içermesi ve özel faaliyet olarak gereği gibi sunulmasının mümkün olamaması nedeniyle, yasama organı tarafından özel faaliyetler için söz konusu olamayacak bir ayrıcalıklar ve yükümlülükler rejimine tabi tutulan ve sorumluluğu ile denetimi son tahlilde bir kamu*

¹³ ONAR, a.e., s.36.

¹⁴ Lütfi DURAN , **İdare Hukuku Ders Notları**, age, s.307.

¹⁵ Aydın GÜLAN, **kamu hizmeti ve görülüş usulleri**, yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, İÜSBE İstanbul, 1987, s.4.

¹⁶ Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, age, s.296.

¹⁷ Kemal GÖZLER, **İdare Hukuku**, İkinci Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi , 2009, II. Cilt, s.219.

otoritesi tarafından üstlenilen faaliyet kamu hizmetidir¹⁸. **Bu tanımda ise özel olarak yasama organının kamu hizmetinin belirleyicisi olduğu açıkça vurgulanmış, ayrıca faaliyetin özel faaliyet olarak gereği gibi sunulamaması da bir kriter olarak eklenmiştir.**

Giritli, Bilgen ve Akgüner ise diğer tanımlardan farklı olarak, kamu hizmetinin, **özel bir hukuk düzeni içinde yürütülmesi boyutunu da eklemek suretiyle** “giderilmesinde kamu yararı bulunan bir toplumsal gereksinmeyi karşılamak amacıyla, kamu tüzel kişileri ya da onların gözetim ve denetimi altında özel girişim tarafından, özel bir hukuk düzeni içinde yürütülen etkinlikler”¹⁹ olarak tanımlamıştır.

Özay’a göre kamu hizmetleri kısaca su üç öğeden oluşmaktadır:

- “1. *Ortak, genel yani kolektif ve karşılanmamış*²⁰ bir gereksinimin bulunması,
2. *Bu ihtiyacın bir kere giderilmekle tükenmeyip süreklilik göstermesi ve*
3. *Giderilmediği, daha doğrusu topluma haz vererek giderilmediği, yani tatmin edilmediği takdirde de bir huzursuzluğun baş göstereceği ve böylece kamu düzeninin bozulabileceği öngörüsü.*” dır. 21

Bir başka bakış açısında göre örneğin İdarenin kendisine ait özel mallarının kiraya verilmesi gibi gelir getirmek kar elde etmek amacıyla yürüttüğü faaliyetlerin kamu hizmeti olmadığı kabul edilmektedir²². Dolayısıyla, idarenin kamu hizmeti niteliğinde olmayan faaliyetlerinin tespiti bakımından, idarenin tüm faaliyetlerinin karine olarak kamu hizmeti

¹⁸ Ali ULUSOY, **Kamu Hizmeti incelemeleri**, 1. Baskı, İstanbul, Ülke Kitapları, 2004, s. 13.

¹⁹ İsmet GİRİTLİ, Pertev BİLGİN ve Tayfun AKGÜNER, **İdare Hukuku**, İstanbul, 2006, s.846.

²⁰ “Toplumda hâlihazırda özel sektör eliyle yürütülmekte olan kimi faaliyetlerin bu gereksinimi karşılamakta olması da muhtemeldir; dolayısıyla, “karşılanmamış” ibaresiyle sadece halen böyle bir tatmin durumunun söz konusu olmadığı hallerin kastedildiği ve dolayısıyla “karşılanmakta” olan hizmetlerin de kapsam dâhilinde bulunduğu kabul edilmek gerekir. Bu anlayış, Anayasa’nın 47. maddesinde yer verilen “özel teşebbüs tarafından yerine getirilen kamu hizmetleri” ifadesiyle de uyumludur.” , Sedat ÇAL, **Türkiye’de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü**, Ankara, **TOBB Yayınları**, 2008, s.28.

²¹ İl Han ÖZAY, **Türkiye’deki Klasik Kamu Hizmeti Anlayışı**: “Çok Yasa” ya da “A Tes Amour”, t.y, s. 295.

²² YILDIRIM, v.d., **a.g.e**, s.486.

olarak kabul edilmesi ve bu kapsamında değerlendirme yapılarak faaliyetin tespit edilebileceği ifade edilmektedir²³. Kanaatimizce ise idarenin ana amacının vatandaşlara kamu hizmeti sunmak olduğundan, yürüttüğü faaliyetler özel menfaat yani kar elde etmek amacıyla olsa bile kazandığı karların bir kısmının ya da tümünün, kamu hizmetinin sürekliliği ve düzenliliği sağlanabilmek için harcanması gerektiği söylenmelidir.

Bize göre; kamu hizmeti kısaca devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların denetimi ve gözetimi altında bulunan özel hukuk gerçek ya da tüzel kişisi tarafından yasama organı ya da siyasal sisteme göre ilgili makamca tespit edilen toplumun ortak ve genel ihtiyacını karşılamak amacıyla kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan sürekli ve düzenli faaliyetlerdir, olarak tanımlayabiliriz.

B. Kamu Hizmetinin Hukuki Rejimi

Bu çerçevede **hukuki rejim** bakımından İdarenin tüm faaliyetlerinin kamu hizmeti kavramına girmediği görünmektedir²⁴. Kural olarak idarenin sadece kamu hukukuna tabi olarak gördüğü faaliyetler kamu hizmeti sayılmaktadır Ancak sınai ve ticari kamu hizmetleri bakımından ise istisna olarak özel hukuka tabii olduğu belirtilmektedir.²⁵ Anayasa Mahkemesine göre, “Kamu hizmetinin yönetsel ögesi, genelde kamusal yönetim biçimi ise de, idarenin özel hukuk hükümlerine göre yürüttüğü kimi etkinliklerin de bu nitelikte olduğu görülmektedir. Fakat bir hizmetin amacı kamu yararı ise kamu hukuku esaslarına bağlı kalacağı açıktır”.²⁶

²³ YILDIRIM, v.d., **a.g.e.**, s.486.

²⁴ GÜLAN, **a.g.e.**, s. 10, YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s. 486.

²⁵ GÜLAN, **a.g.e.**, s.10.

²⁶ Anayasa Mahkemesi, T. 26.3.1997, E.1996/63, K.1997/40, RG. 28.6.2001/24446, Çağdaş Evrim ERGÜN, **Elektrik Piyasalarında Kamu Hizmeti Kavramı ve Hukuki Rejimi**, Ankara, 2010, s. 13.

1. Kamu Hizmeti Verilen Farklı Anlamlar ve Kamu Hizmetinin Unsurları

a. Kamu Hizmeti Kavramına Verilen Farklı Anlamlar

Kamu hizmeti kavramı, “maddi ve organik” olmak üzere iki farklı anlamda kullanılmaktadır. Organik anlamda kamu hizmeti, bir idari örgütü²⁷, maddi veya fonksiyonel anlamda kamu hizmeti ise, tatmininde kamu yararı bulunan toplumsal bir gereksinimi karşılayan faaliyeti ifade etmektedir²⁸.

b. Kamu Hizmetinin Unsurları

Yukarıda görmüş olduğumuz gibi kamu hizmeti, bir çok tanımda kamu tüzelkişisi veya onun denetimi ve gözetimi altında özel hukuk tüzelkişisi tarafından yürütülen ve giderilmesinde kamu yararı bulunan toplumun genel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik bir faaliyet olarak açıklanmıştır. Buna göre kamu hizmetinin var olup olmadığını anlamak için kimin tarafından yürütüldüğü (Organik unsur) ve yürütülen faaliyet kamu yararına yönelik olması (Maddi unsur) olmak üzere iki farklı unsur tespit etmek gerekir.²⁹

(1) Organik unsur

Organik unsurda kamu hizmetine, faaliyeti yürüten idari teşkilat, örgüt açısından bakılmaktadır³⁰.

Bu kriter uyarınca bir faaliyetin kamu hizmeti olarak nitelenebilmesi için, ya bir kamu tüzel kişisi tarafından yürütülüyor olması³¹ ya da özel hukuk kişileri tarafından yürütülüyor olsa da idarenin yakın gözetimi ve denetimi altında yürütülüyor olması şarttır³².

²⁷ YILDIRIM v.d., a.g.e, s. 485.

²⁸ A.e.

²⁹ A.e.

³⁰ A.e., s. 485, Bayram KESKİN, **Kamu Hizmetinin Görülmesine İlişkin Sözleşmelerde Uluslararası Tahkim yoluyla çözümü**, İstanbul, 2008, Arıkan Yayınevi, İstanbul, s.12.

³¹ YILDIRIM v.d., a.g.e, s.485, İsmet GİRİTLİ, Tayfun AKGÜNER, **İdare hukuku dersleri II**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1987, s. 127, Burak Öztürk, **Kamu hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri**, , Ankara, 2000, s. 7.

³² YILDIRIM, v.d., a.e., Öztürk, a.e.

(i) Doğrudan Doğruya Kamu Tüzel Kişileri Tarafından Yürütme

Kamu hizmeti kural olarak doğrudan doğruya devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilir(idare).Ancak zaman içinde özellikle finansman gereksinimi ve diğer nedenlerden ötürü özel kişilerin de kamu hizmeti ile görevlendirilmesi uygulamaları ortaya çıkmıştır. Ancak tüm bu hallerde dahi hizmetin asıl sahibinin idare olması gerçeği değişmemekte ve sorumluluğu gerektiren herhangi bir halde ilgililer kamu hizmetini görmekle yükümlü idareye başvuru yapabilmektedirler. 33

(ii) Kamu Tüzel Kişisinin Denetimi ve gözetimi Altında bulunan Özel Kişiler Vasıtasıyla Yürütme

Görmüş olduğumuz gibi bir faaliyetin kamu hizmeti idarenin kendi araç, gereç, personel ve mallarıyla yürütülebileceği gibi, idarenin yakın denetim ve gözetim altında da imtiyaz, iltizam, ruhsat ve benzer usullerle de özel kişilerce yürütülebilmektedir.³⁴ Günümüzde bir faaliyetin kamu hizmeti olarak nitelendirilebilmesi için söz konusu faaliyetin bizzat klasik idari kuruluşlar yani merkezi idareler, mahalli idareler ve kamu kuruluşları tarafından yürütülmesi şartı aranmamakta, belirtilen kuruluşlar yanında, kamusal-özel karma kuruluşlar ve hatta özel kuruluşlar tarafından da yürütülebileceği kabul edilmektedir.³⁵ İdareler çeşitli nedenlerle özel hukuk kişilerine kamu hizmetlerini gördürmektedir. Teknolojinin gelişmesi, devletler, belediyeler ve diğer kamu tüzel kişilerinin kamu hizmetlerini sağlarken rekabet ve yeni gelişmelere ayak uydurma amacı, bazı durumlarda kamu hizmetinin kurulması ve yürütülmesi için gereken mali kaynağın devlet tarafından karşılanmasının zor olması veya bu hizmetlerin yürütülmesi için lazım olan uzmanlığın devlet tarafından yeterli oranda

³³ Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 2. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2013, s. 350.

³⁴ **A.e.**, s.485.

³⁵ Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN, **dare Hukuku Genel Esaslar**, Cilt 1, Ankara Yayınevi: [Turhan](#), 2018, s.645, Atif KIR, **Kamu Hizmetinin Görülme Usullerinden Ruhsat Usulü ve Elektrik Piyasası Örneği**, Kırıkkale, 2010, s. 16.

karşılanamaması³⁶, değişen toplum yaşantısı ve koşulları³⁷ ile kamu hizmetlerinin zamanımızda giderek daha da yaygınlaşması³⁸, kamu hizmetlerinin sadece devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından değil özel kişilere gördürülmesini haklı kılan gerekçelere arasında sayılmaktadır.

Özel hukuk kişilerinin kamu hizmeti faaliyetini yürütebilmesi için idarenin de kendisine görev olarak verilen bu faaliyeti özel kişiler eliyle yürütebilmesini mümkün kılan açık bir düzenlemenin bulunması gerekmektedir³⁹. Buna göre özel hukuk kişilerinin yürüttüğü faaliyetler bazı toplumsal ihtiyaçları karşılamaya yönelik olsa bile kanunda açık bir düzenleme olmadıkça kamu hizmeti olarak nitelendirilemez⁴⁰. Bununla beraber özel kişilerin kamu hizmeti ile görevlendirilmelerine ilişkin uygulamalar, değişik hukuki rejimler uygulanmak suretiyle yaygınlaşma yönünde gelişim göstermektedir⁴¹.

(2) Maddi unsur

Kamu hizmetleri toplumun ortak ve gereksinmelerinin karşılanmasına yönelik faaliyetlerdir. Yani kamu yararı amacına yönelik bir faaliyettir. Ancak kamu yararı kamu hizmetinin sebebi değil sonucudur.⁴²

Bir kamu tüzel kişisi tarafından doğrudan doğruya veya onun denetimi altında bir özel hukuk kişisi tarafından yürütülen faaliyetin kamu hizmeti olarak nitelendirilebilmesi için söz konusu faaliyetin kamu yararı amacına yönelik bir faaliyet olması gerekmektedir⁴³.

Maddi unsuru; kamu hizmeti kimin tarafından yürütülen açıdan değil kamu hizmeti ürünü yani kamu yararı olan toplumsal bir ihtiyacı karşılayan bir faaliyettir.⁴⁴

³⁶ ONAR, **a.g.e.**, s.15.

³⁷ GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, **a.g.e.**, s.846.

³⁸ Bayram KESKİN, **a.g.e.**, s.115.

³⁹ YILDIRIM, v.d., **a.g.e.**, s. 485.

⁴⁰ **A.e.**

⁴¹ DURAN, **a.g.e.**, s.304, GÜNDAY, **a.g.e.**, s.283.

⁴² GÜLAN, **a.g.e.**, s. 5.

⁴³ Kemal GÖZLER, Gürsel Kaplan, **Kısa İdare Hukuku**, Bursa, 7. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2014, s. 157.

⁴⁴ Halil KALABALIK, **İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları**, 4. Baskı,

Son olarak bir faaliyetin kamu hizmeti niteliğini aşağıda açıklayacağımız üzere kanun koyucu belirtecektir⁴⁵.

C. Kamu Hizmetinin Kurulması

Kamu hizmetinin kurulmasında iki yöntem kullanılabilir. Birinci mevcut bir kamu tüzel kişinin kanunla bir faaliyeti ifa etmekle görevlendirilmesi, ikinci ise kanunla **ya da Cumhurbaşkanın kararnamesi ile**⁴⁶ yeni bir kamu tüzel kişi kurularak belli bir kamu hizmetini yürütmekle görevlendirilmesidir⁴⁷.

Kamu hizmetinin kurulmasında asli yetki yasama organına aittir⁴⁸ yani kanunla ya da kanunun açık yetkisine dayalı olarak idari işlemle kurulur⁴⁹.

Kamu hizmetinin kanun ile kurulması zorunluluğunun temelinde ise Anayasa hükümleri bulunmaktadır⁵⁰. Kanun, bir kamu hizmetini doğrudan doğruya kendisi kurabileceği gibi, kurulması konusunda idareye yetki de verebilir. Merkezi idareye kamu hizmetinin kurulması yetkisi verilebileceği gibi bu yetki mahalli idarelere de verilebilir. Fakat idare kanuni bir dayanak olmadan, kendiliğinden yeni bir hizmet kuramaz. Kamu hizmeti kanunla kurulduktan, idareye bir görev verildikten sonra, değişen ihtiyaç ve koşullara göre, idare hizmetin gerektirdiği düzenleyici önlemler almaya kendiliğinden yetkilidir. **Fakat kişilerin hak ve özgürlüklerine müdahale niteliğinde**

Konya, Sayram Yayınları, s. 239, 2011.

⁴⁵ **Niteliği gereği kamu hizmeti kavramı ve tartışmalar için bkz.** Tan, **İdare Hukuku**, s. 350; diğer bilgiler için YILDIRIM, v.d., **a.g.e.**, s. 487, KESKİN, **a.g.e.**, s.9

⁴⁶ Bknz, Ali D. ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2019, s. 470.

⁴⁷ YILDIRIM, v.d., **a.g.e.**, s. 489, Birsen ÇIRAKMAN, **“Kamu Hizmeti”**, Amme İdaresi Dergisi, C. 9, s.4, Aralık 1976, s. 85.

⁴⁸ T.C. 1982 Anayasası Md. 123/3, Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, 9. Baskı, Ankara, 2004, s. 297, Kenan BULUTOĞLU, **“Anayasanın İşlevi ve Temel Kamu Hizmetleri (ve Konunun Yorumu) Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler” (Uluslararası Seminer)**, İstanbul 5-7.2.1982, s.363-387, Onur KARAHANOGULLARI, **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Ankara Turhan Kitabevi, 2002, s.256-260.

⁴⁹ Bahtiyar AKYILMAZ, Murat SEZGİNER, Cemil KAYA, **Türk İdare Hukuku**, 8. Baskı, Ankara- İstanbul, Seçkin Akademik ve Mesleki Yayınlar, 2017, s. 600, , YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s. 489, GÜLAN, **a.g.e.**, s. 28.

⁵⁰ YILDIRIM v.d., **a.e.**

olan önlemler için kanuni yetki gerekmektedir⁵¹. Sonuç olarak kanun koyucu kendisi ya da verdiği yetkiyle kurulabilecektir⁵².

D. Kamu Hizmetinin Kaldırılması

Kamu hizmetinin kaldırılması, kurulmasında olduğu gibi, ya bir kamu hizmetini yürüten idari teşkilatın kaldırılması ile ya da kamu hizmeti niteliğindeki bir faaliyetin kamu hizmeti olmaktan çıkarılması ile olur⁵³. Demek ki kamu hizmetinin kaldırılmasında, kurulmasındaki gibi asıl yetki yine Yasama Organına aittir⁵⁴. Ancak bu yetkinin kullanılması anayasal ilke ve kurallarla sınırlıdır⁵⁵. Belirtmek gerekir ki Anayasada kamu hizmeti olarak düzenlenmiş olan hususlar yasalarla ortadan kaldırılamaz bu halde ancak Anayasanın ilgili maddesinin değiştirilmesi gerekir⁵⁶.

Bir kamu hizmetini görülüş usulünün sona ermesi, kamu hizmetinin de sona erdiği anlamına gelmez. Özellikle ruhsat veya izin almak suretiyle görülen bir kamu hizmetinde özel teşebbüsün ruhsatının iptal edilmesi kamu hizmetini sona erdirmez; başka özel veya kamu hukuk kişilerince görülüyor ise, kamu hizmeti olarak devam ediyor demektir⁵⁷.

Bazen kamu kurumu ortadan kaldırılmaz, ancak görev ve yetkileri değiştirilebilir. Bazen de bir kuruma ait görev ve yetkiler bir başka kuruma aktarılabilir. Bir kamu tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi de her zaman o kamu tüzel kişi tarafından yürütülen kamu hizmetlerini ortadan kaldırmayabilir. **Dolayısıyla, kamu hizmetinin kaldırıldığından bahsedebilmesi için o faaliyetin idare tarafından yürütülen bir faaliyet olmaktan çıkarılması gerekmektedir⁵⁸.**

⁵¹ Metin KIRATLI, **Koruyucu İdari Hizmetler**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1973, S. 135, KESKİN, **a.g.e.**, s. 15.

⁵² YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s. 489, AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, **a.g.e.**, s. 601.

⁵³ YILDIRIM v.d. **a.g.e.**, s. 495, GÜLAN, **a.g.e.**, s. 47.

⁵⁴ KESKİN, **a.g.e.**, s. 18.

⁵⁵ YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s. 495, AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, **a.g.e.**, s. 602.

⁵⁶ YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s. 495.

⁵⁷ GÜLAN, **a.g.e.**, s. 47,

⁵⁸ YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s. 495.

Kamu hizmetinin kaldırılması ile o faaliyetin artık kamu hizmeti olma niteliği sona erer⁵⁹. Kamu hizmetinin kaldırılması halinde, eğer yasaklanmamış ise, bu faaliyet özel hukuk kişileri tarafından özel girişim olarak yürütülebilir⁶⁰.

Son olarak kamu hizmetinin özelleştirilmesi yoluyla da (geniş anlamda özelleştirme) faaliyet kamu hizmetinin niteliğini kaybeder⁶¹.

II. KAMU HİZMETLERİNİN TÜRLERİ VE HAKİM OLA İLKELERİ

A. Kamu Hizmetlerinin Türleri

Kamu hizmetleri, çeşitli kriterler esas alınarak çeşitli şekillerde tasnif edilmektedir. Türk İdare Hukuku doktrinde kamu hizmetleri şu şekilde ayrılmaktadır⁶².

1. Tekelli-Tekelsiz Kamu Hizmetleri

Rekabet yönünden kamu hizmetleri ikiye ayrılır; **Tekelli ve Tekelsiz (rekabetçi) kamu hizmetleri.**⁶³

Öğretide bu ayrım kamu hizmetlerinin konularını oluşturan faaliyetin özel hukuk kişileri açık tutulmasına veya özel hukuk kişileri tamamen yasaklanmasına göre yapılmaktadır⁶⁴. Bir faaliyet sadece idare tarafından yürütülürse ve özel kesime tamamen yasaklanmışsa buna tekelli kamu hizmeti denmektedir⁶⁵. Örneğin Türkiye’de demiryolu ulaşım, adalet, dışişleri, milli savunma tekelli kamu hizmetleridir. Diğer taraftan, kamu hizmetinin konusunu oluşturan faaliyet özel hukuk kişileri tarafından da yürütülebilmekte ise ya da yürütülmesi yasaklanmamış ise tekelsiz kamu

⁵⁹ YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s. 495.

⁶⁰ **A.e.**

⁶¹ KESKİN, **a.g.e.**, s.19.

⁶² YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s. 501.

⁶³ Ali ULUSOY, Yeni Türk İdare Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 485, 2019.

⁶⁴ GÜNDAY, **a.g.e.**, s.289; DURAN, **a.g.e.**, s.316.

⁶⁵ YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s.502, AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, **a.g.e.**, s. 622.

hizmeti var olmaktadır⁶⁶. Belirtelim ki bu ayrım zaman içinde değişebilir yani önce tekelli olmuş olan tekelsiz kamu hizmetine dönüşebilir, hatırlarsak Türkiye’de Hava yolu ulaşımında Türk Hava Yollarının, radyo televizyon yayıncılığında Türk Radyo Televizyon kurumunun tekel olma niteliği, özel hukuk kişilerine de açıldığından tekelden çıkıp tekelsiz kamu hizmetine dönüşmüştür.

2. Yürütüldükleri Alana Göre Kamu Hizmetleri

Kamu hizmetleri yürütüldükleri alana göre⁶⁷, Milli Kamu hizmetleri ve mahalli kamu Hizmetleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Milli kamu Hizmeti hava ulaşımı, demir yolları, eğitim, sağlık, güvenlik, adalet gibi tüm ülke çapında yürütülen ve dolayısıyla tüm vatandaşların yararlanmasına sunulmuş kamu hizmetidir. Mahalli Kamu Hizmeti sadece belli bir coğrafyada yürütülen ve sadece o coğrafyada bulunanların yararlanmasına sunulmuş olan kamu hizmetidir. Örneğin belediyeler tarafından yürütülen şehir içi ulaşım, su ve kanalizasyon hizmetleri gibi⁶⁸

3. Yararlanma Yöntemlerine Göre Kamu Hizmetleri

Bu ayrım ikiye ayrılmaktadır. **doğrudan doğruya kamu hizmetleri ve dolaylı kamu hizmetleridir.**⁶⁹ Bu çerçevede eğer bireyler bir kamu hizmetinden doğrudan doğruya yararlanmakta ise öğretim hizmeti, hastanede aldığı sağlık hizmeti, su, gaz, elektrik, posta hizmetleri gibi doğrudan yararlanma kamu hizmetlerdir, bireyler kamu hizmetlerinden dolaylı şekilde yararlanmakta ise otobüs durağı, tramvay durakları veya metro istasyonları ise dolaylı kamu hizmetine örnek verilebilir⁷⁰.

⁶⁶ YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s.501, AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, **a.g.e.**, s. 622, GÜNDAY, **a.g.e.**, s.289-290.

⁶⁷ YILDIRIM v.d., **a.e.**, s. 502, GÜNDAY, **a.g.e.**, s.290.

⁶⁸ YILDIRIM v.d., **a.e.**, DURAN, **a.g.e.**, s.316; GÜNDAY, **a.g.e.**, s.290.

⁶⁹ KESKİN, **a.g.e.**, s.36; GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, **a.g.e.**, s.867; DURAN, **a.g.e.**, s.316; GÜNDAY, **a.g.e.**, s.290, YILDIRIM, v.d., **a.g.e.**, s. 502.

⁷⁰ DURAN, **a.g.e.**, s.316, YILDIRIM v.d., **a.e.**

4. Konularına Göre Kamu Hizmetleri

Kamu hizmetleri konularına göre, idari kamu hizmetleri, iktisadi kamu hizmetleri, sosyal kamu hizmetleri ve bilimsel- teknik- kültürel kamu hizmetleri, dört ana gruba ayrılmaktadır⁷¹. Bu ayrıma hizmet sektörüne göre yapılan ayırım da diyebiliriz.

a. İdari kamu hizmetleri

İdari kamu hizmetleri, devletin öteden beri yürüttüğü geleneksel kamusal faaliyetlerdir⁷². Bu hizmetler iktisadi, sosyal ve bilimsel- teknik- kültürel nitelikte olmayan tüm faaliyetleri kapsamaktadır⁷³. Bu tür kamu hizmetleri esasen ilgili kamu idarelerince doğrudan doğruya⁷⁴ tüm öğeleri açısından yani yetkileri, usulleri, personelleri, malları ve bütçesi açısından kamu hukuku rejimine tabidir. Türkiye’de ilk ortaya çıkan kamu hizmetleri milli savunma, adalet⁷⁵, bayındırlık işleri, eğitim, sağlık, nüfus ve tapu kadro hizmetleri olarak ifade edilebilir⁷⁶. Bu hizmetlere ilişkin işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıklar idari yargıda çözümlenmektedir⁷⁷.

b. İktisadi kamu hizmetleri

İktisadî kamu hizmetleri 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra ortaya çıkan, bireylerin ve toplulukların mali güçlerinin yetersizliği nedeniyle yürütemedikleri demiryolları, gaz, elektrik gibi ihtiyaçlar iktisadi ve sınai nitelikteki faaliyetler olarak anlaşılmakta idi.⁷⁸ Özellikle Birinci Dünya savaşından sonra devletin ekonomik yaşama müdahale etmesiyle, özel sektörün sanayi, ticaret, tarım ve maliye alanlarında yürüttüğü faaliyetler de

⁷¹ GÜNDAY, a.g.e., S.290, DURAN, a.g.e., s. 317, YILDIRIM v.d., a.g.e., s. 503.

⁷² YILDIRIM, v.d., a.e, AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, a.g.e., 623.

⁷³ GÜNDAY, a.g.e., s.291; DURAN, a.g.e., s.317.

⁷⁴ KESKİN, a.g.e., s. 38.

⁷⁵ GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, a.g.e., s.866.

⁷⁶ GÜNDAY, a.g.e., s.291; DURAN, a.g.e., s.317; YILDIRIM v.d., a.g.e., s. 503, AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, a.g.e., 623.

⁷⁷ ONAR, a.g.e., s.893; GÜNDAY, a.g.e., s.291; DURAN, a.g.e., s.317-318.

⁷⁸ KIR, a.g.e., s. 53,.

kamu hizmeti haline getirilmiştir. Dolayısıyla bu hizmetler devlet ve özel hukuk kişileriyle yürütülmeye başlanmıştır⁷⁹.

İktisadi kamu hizmetleri “devletin ekonomik yaşama el atması ve ekonomiyi düzenleme gereğinin bir sonucu olarak ortaya çıkan, idare edilenlerin ve toplumun ekonomik gereksinimlerinin, özel hukuk kurallarına göre karşılandığı kamu hizmetleri” şeklinde tanımlanabilmektedir⁸⁰.

c. Sosyal Kamu Hizmetleri

Sosyal kamu hizmetleri devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen özellikle 2. Dünya savaşından sonra sosyal güvenlik, emeklilik, fakirlere yardım, çalışma düzenine ilişkin faaliyetlerdir⁸¹.

d. Bilimsel- Teknik- Kültürel Kamu Hizmetleri

Bilimsel-teknik ve kültürel kamu hizmetleri; idarenin, sanat ve kültür gibi alanlarda yürüttüğü kamu hizmetlerdir.⁸² Bu tür hizmetler bireyler ile toplumların yaşamındaki yeri ve rolü nedeniyle önem ve etki kazanmıştır. Ancak çeşitli nedenlerle özel kişiler tarafından yürütülmesi bakımından yetersiz kalması veya ülkenin her tarafında sunulmaması nedeniyle idare bu faaliyetleri kamu hizmet niteliğine getirmiştir⁸³. Türkiye’de bu tür hizmetler Üniversiteler, YÖK, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü, TODAİE, İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi (İGEM), Türk Standartları Enstitüsü (TSE), TÜBİTAK, Milli Prodüktivite Merkezi (MPM) vb. gibi kurumlar tarafından yerine getirilmektedir⁸⁴.

⁷⁹ GÜNDAY, a.g.e., s.291; DURAN, a.g.e., s.318; YILDIRIM v.d., a.g.e., s. 503;

⁸⁰ GİRİTLİ / BİLGİN / AKGÜNER, a.g.e., s.866.

⁸¹ YILDIRIM v.d., a.g.e., s. 503; GÜNDAY, a.g.e., s.292.

⁸² YILDIRIM v.d., A.g.e., s. 503, Lütfullah ÜN, **Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde Kamu – Özel Sektör – Vatandaş İşbirliği Örneği: Kadışehri**, Ankara, 2014, s. 25

⁸³ YILDIRIM v.d., a.g.e., s. 503, DURAN, a.g.e., s.242, KIR, a.g.e., s. 57.

⁸⁴ KIR. a.e..

B. Kamu Hizmetlerinin Hakim Olan İlkeler

Kamu hizmetlerinin ister farklı türler olsun, ister kimin tarafından ve hangi usullerle görüldüğü olsun ortak bir takım ilkelere sahip olması gerekmektedir⁸⁵. Başka bir ifadeyle bu takım ilkeler tüm kamu hizmetlerinin sunulmasında geçerlidir⁸⁶. Aşağıda göreceğimiz gibi kamu hizmetinin sunulmasında dört temel ilke vardır, bunlar süreklilik, eşitlik/ tarafsızlık, uyarılma ve meccanilik ilkelerdir.

1. Süreklilik (Devamlılık/Kesintisizlik/Düzenlilik) İlkesi

Süreklilik ilkesi kamu hizmetlerinin, toplumun ortak ve genel ihtiyaçlarını tatmininde kamu yararına yönelik faaliyetler devamlı ve düzenli bir şekilde yürütülmeleri gerektiğini ifade etmektedir⁸⁷.

Süreklilik ilkesi aşağıda göreceğimiz gibi kamu hizmetinin sunulmasında öngörülen istisnalar dışında kesintisiz, muntazamlılık ve düzenli bir şekilde yürütülmesini öngörmektedir⁸⁸.

Danıştay kararında ifade edildiği üzere; “*kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli yürütülmesi asıldır.*”⁸⁹ “*Kamu hizmetinin önemli öğelerinden birini oluşturur. Çünkü bunun yokluğu toplum yaşamını alt üst eder*”⁹⁰. Danıştay’ın başka bir kararında ise, “*kamu hizmetlerinin toplum hayatının devamı, faaliyetlerinin işlemesi, toplumun kalkınması ve menfaatlerin sağlanması açısından sürekli ve eksiksiz işlemesinin zorunluğu*” idari yargı içtihatlarına girmiş ve hukukun genel ilkesi olarak kabul edilmiştir⁹¹.

⁸⁵ GİRİTLİ, BİLGİN, **a.g.e.**, s.153; GÜNDAY, **a.g.e.**, s.286, AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, **a.g.e.**, s. 603.

⁸⁶ GÜLAN, **a.g.e.**, s. 33, KIR, **a.g.e.**, s. 27

⁸⁷ YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s.505, AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, **a.g.e.**, s.604, GÜNDAY, **a.g.e.**, s.286; GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, **a.g.e.**, s.855; GÖZÜBÜYÜK, TAN, **a.g.e.**, s.655.

⁸⁸ ÖZAY, **a.g.e.**, s.241; GÖZLER, **a.g.e.**, s.263, GÜLAN, **a.g.e.**, s.34.

⁸⁹ YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s.505, (Danıştay 8.D, E. 1996/920- K. 1998/1846, T.22.05.1998).

⁹⁰ YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s.505, (Danıştay 10.D, E. 1999/2407- K. 2002/347, T.6.02.2002).

⁹¹ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, **a.g.e.**, s.604.

Süreklilik ilkesi genel olarak her hangi durumda, her türlü kamu hizmetlerinin zaman (kronolojik) bakımından kesintisiz bir şekilde yerine getirilmesine ifade etmez⁹². **Faaliyet yöneldiği ihtiyacın tatmini gidermesi bakımından sürekli ve yeterli olmalıdır**⁹³. Örneğin eğitim hizmeti, öğretim yılı içinde belirlenen saatler içinde kesintisiz olarak sunulması durumunda süreklilik ilkesi gerçekleştirmiş olur⁹⁴, şehir içi ulaşım kamu hizmetleri gündüz gece, olağan-olağan üstü hal zamanında durmadan sürekli bir şekilde sunulması değil, gerektiği hallerde sunulması anlamına gelir⁹⁵. Ancak bazı hizmetlerin örneğin milli savunma ve güvenlik, acil yardım sağlık ve itfaiye gibi, elektrik ve su hizmetleri gibi hiç kesintiye uğramadan günde 24 saat sunulması zorunludur⁹⁶.

Kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesinin; personel hukuku, kamu malı rejimi gibi idare hukukunun diğer konuları üzerinde de etkisi vardır⁹⁷. Kamu hizmeti görevler açısından bakıldığında ise başta grev yasağı, istifa eden memurun yerine başka birisi bulununcaya veya belli bir süre geçinceye kadar görevden ayrılmaması, vekâlet etme müessesesi, birlikte çekilme yasağı gibi hallerde uygulama alanı bulur⁹⁸. Kamu malları için haczedilmezlik ilkesi yine kamu hizmetlerinin yürütülmesinde sürekliliğin sağlanabilmesi için ortaya çıkmıştır⁹⁹.

2. Eşitlik (Tarafsızlık/Nesnellik/Yansızlık İlkesi)

Eşitlik ilkesi sadece kamu hizmetlerinden yararlanma bakımından uygulanan bir ilke değildir, aslında idarenin tüm faaliyetlerine egemen olan bir ilkedir¹⁰⁰.

⁹² YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s.506, AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, **a.g.e.**, s.604, GÜLAN, **a.g.e.**, s.34.

⁹³ GÜLAN, **a.g.e.**, s.34.

⁹⁴ YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s.506.

⁹⁵ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, **a.g.e.**, s.604.

⁹⁶ KARAHANOGULLARI, **a.g.e.**, s.191, YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s.506, AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, **a.g.e.**, s.604, GÜLAN, **a.g.e.**, s.34.

⁹⁷ YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s.506.

⁹⁸ GÜLAN, **a.g.e.**, s.36.

⁹⁹ YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s.506.

¹⁰⁰ GÜLAN, **a.g.e.**, s.38.

Eşitlik ilkesi kamu hizmetlerinden yararlanan herkese eşit koşullarda dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri unsurlarına bakılmaksızın sunulmasının zorunluluğunu ifade eder¹⁰¹. Herkes gerek kamu hizmetlerinden yararlanmada ve gerekse kamu hizmetlerine katılmada eşittir. İdare kamu hizmeti sunarken 1982 Anayasasının 10. maddesinde ifadesini bulan “kanun önünde eşitlik” ilkesine uygun davranmak durumundadır¹⁰². Ancak eşitlik ilkesi herkesin her türlü kamu hizmetinden eşit şekilde yararlanması anlamına gelmemektedir. Hizmet, belirli bir kesime hitap ettiği takdirde, hizmetin hitap ettiği kesim içinde yer alan herkese eşit koşullarla sunulması eşitlik ilkesinin gereğidir. Örneğin toplu taşıma hizmetleri açısından bir belediye sınırları içerisinde yaşayan tüm öğrencilerin bu hizmetlerden diğerlerine nazaran daha ucuza faydalanması, orada yaşayan tüm öğrencilere, yani o statüde yani öğrenci statüsünde bulunan herkese sağlandığından eşitliğe aykırı değildir. Yani eşitlik ilkesinin amacı, aynı hukuksal durumda bulunan kişilerin aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak ve yasalarla kişiler arasında ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önleyerek ayrıcalıklı kişi ve toplulukların ortaya çıkmasını engellemektir¹⁰³. Bunun yanında fırsat eşitliği ise eşitlik ilkesine aykırı sayılmamaktadır. Örneğin toplu taşıma hizmetlerinde kadınlara, çocuklu ailelere, yaşlılara ve engellilere öncelik tanıyan düzenlemeler ve uygulamalar eşitlik ilkesine aykırı değildir¹⁰⁴.

3. Değişkenlik ve Uyarlanma İlkesi

Kamu hizmetleri ihtiyaca göre değişir ve uyarlanır, çağın değişmesi bilim ve teknolojinin gelişmesi, ekonomik veya sosyolojik koşulların değişmesiyle birlikte, kamu hizmetlerin değişken olmasını yani değişen ve gelişen koşullara ve teknik verilere göre kendilerini zamana ve duruma

¹⁰¹ YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s.503, KIR, **a.g.e.**, s.31.

¹⁰² AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, **a.g.e.**, s.611.

¹⁰³ KIR, **a.g.e.**, s. 35.

¹⁰⁴ YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s.504.

uydurmalarını zorunlu kılmaktadır¹⁰⁵. Örneğin kent nüfusunun artması veya yeni yerlerde yerleşim yerlerinin kurulması nedeniyle toplu ulaşım hizmetlerinin örneğin araç sayısının, yeni ulaşım hatlarının kurulmasının ya da mevcutlarının çoğaltılması, yeni okullar, hastaneler kurulması bu ilkeye örnek olarak verilebilir.¹⁰⁶ Yine geçmişte tulumbacıların müdahale ettiği yangın felaketine artık günümüzde modern itfaiye araçları müdahale etmesi, kömür ve diğer yakıtları kullanan trenlerin yerini modern hızlı trenlere bırakması; metro, finiküler sistemine geçilmesi, eğitim sektöründe projektör, bilgisayar ve hoparlör kullanılması, hastanelerde hastalıkların teşhisini kısa sürede saptamaya yarayan yeni ve modern cihazların alınması ve benzer şeyler bu ilkenin pratik hayatta karşımıza çıkan örnekleri olarak gösterilebilir.

4. Meccanilik (Bedelsizlik) İlkesi

Meccanilik ilkesi doktrindeki bazı görüşlere göre kamu hizmetinin süreklilik, eşitlik, uyarlanma ilkelerinin aksine bu ilkeler gibi kamu hizmetinin genel ilkelerinden biri kabul edilmemesine karşın¹⁰⁷ genel kanaat meccanilik ilkesinin bir kamu hizmeti ilkesi olarak kabul edilmesi gerektiği yönündedir.¹⁰⁸ İdarenin yerine getirdiği bazı klasik kamu hizmetleri karşılığında kural olarak hizmetten yararlananlardan hizmetin karşılığı bir bedel alınmamaktadır¹⁰⁹. Örneğin 1982 Anayasasının 42’nci maddesinin beşinci fıkrasına göre, “ilköğretim kız ve erkek bütün vatandaşlar için zorunludur ve devlet okullarında parasızdır”.

Bugün artık meccanilik ilkesi biçim değiştirmiş ve eşitlik ilkesi ile birlikte anılır olmuştur. Bu sebeple meccanilik ilkesi hizmet karşılığında herhangi bir karşılık almamak olarak düşünülmemektedir. Belirtelim ki, kamu hizmetlerinden herkes aynı oranda yararlanmaz. Kimleri sağlık

¹⁰⁵ YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s.507, AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, **a.g.e.**, s.610, GÜNDAY, **a.g.e.**, s.287; DURAN Lütfi, **a.g.e.**, s.310.

¹⁰⁶ YILDIRIM VD., **a.g.e.**, s. 509.

¹⁰⁷ YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s. 509, Kemal GÖZLER, Gürsel KAPLAN, **İdare Hukukuna Giriş**, 19. Baskı, Bursa, Ekin Yayın, 2014, s. 233.

¹⁰⁸ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, **a.g.e.**, s.572; YILDIRIM, v.d., **a.g.e.**, s. 509.

¹⁰⁹ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, **a.g.e.**, s.614.

hizmetlerinden daha fazla, kimileri daha az yararlanır, kimileri şehir içi ulaşımı kendi aracıyla sağlarken kimileri belediye otobüsleri, metroları ve hızlı trenleri kullanırlar. Bu nedenle meccanilik ilkesinin gerçekleştirilebilmesi için eşitlik ilkesi çerçevesinde kamu hizmetlerinden yararlananlardan bir bedel alınması gerektiği söylenmektedir.¹¹⁰

Kamu hizmetlerinden alınan bedel sorunu vergi veya kar olup olmadığı açısından tartışılmaktadır. Bu hizmetlerden elde edilecek bedelin kamu hizmetlerin yerine getirebilmesi, uyarlanma ilkesinni gerçekleştirebilmesi, hatta yeni kamu hizmetlerinin kurulabilmesi ve idarenin bu hizmetleri finans edecek mali kaynağı oluşturması için kullanılması gerektiği belirtilmektedir¹¹¹. Bunun yanında Kamu hizmetlerden alınan bedelin vergi veya kar olup olmadığı açısından bu hizmetler bakımından idari kamu hizmetleri ile sınai ve ticari kamu hizmetleri arasında ayırım yapmak gerektiğini düşünmekteyiz.

III. KAMU HİZMETLERİNİN GÖRÜLÜŞ USULLERİ

Her kamu hizmetinin bir kamu otoritesinin sorumluluğu altında olduğu tespit edilmiştir. Ancak kamu hizmeti bir kamu otoritesi tarafından yürütülebileceği gibi, özel hukuk kişisi tarafından da yürütülebilir¹¹². Bununla beraber kamu hizmetinin kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulması aşamasında görüş usulü de tesbit edilebilir¹¹³.

Günümüzde Kamu hizmetinin tanımında organik ölçüt bugün önemini yitirmiş, kamu hizmetinin mutlaka idare tarafından görülmesi bir zorunluluk olmaktan çıkmış ve bazı kamu hizmetleri özel kişilerle birlikte yürütülmeye başlanmıştır. Kamu hizmetlerinin bizzat idare tarafından yerine getirildiği yöntemle emanet usulü denirken bununla birlikte müşterek emanet, ruhsat, iltizam, imtiyaz, yap işlet devret gibi özel kesimin de mevcudiyetiyle yürütülen kamu hizmetleri vardır. Burada öncelikle kamu

¹¹⁰ YILDIRIM v.d., a.g.e., s. 509.

¹¹¹ YILDIRIM v.d., a.g.e., s. 509.

¹¹² Ali ULUSOY, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, İstanbul, , 2004, s.11.

¹¹³ GÜLAN, a.g.e., s. 50.

hizmetinin idare tarafından doğrudan doğruya yürütülmesi usulüne inceleyeceğiz.

A. Kamu Hizmetlerinin Devlet Veya Diğer Kamu Tüzel Kişileri Tarafından Görülme Usulü Olarak Emanet Usulü

Emanet usulü, kamu hizmetinin kamu kesiminde yer alan kamu tüzel kişilerine gördürme usulüdür¹¹⁴. Bu usul bir kamu hizmetinin devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından doğrudan doğruya kendi örgüt, araç, gereç, mali imkânları ve personeliyle yani hizmete tahsis ettikleri aynı ve şahsi vasıtalarıyla yerine getirmesidir¹¹⁵.

Fransız doktrini Türk doktrininden farklı olarak emanet usulünü bir kamu hizmetinin bir kamu idaresi (devlet, il özel idaresi, belediye ve köy) tarafından doğrudan doğruya yürütülmesi olarak kabul ederken kamu kurumları tarafından yürütülen hizmetleri ise “kamu kurumu usulü” olarak adlandırmaktadır¹¹⁶.

Gözübüyük/Tan’a göre, Emanet usulünün birtakım belirgin özellikleri vardır bunlar örneğin; kamu hizmeti, Devlet tüzelkişiliğinin veya bir kamu idaresinin faaliyeti olarak görünmektedir (hizmet, ayrı bir tüzelkişilik olarak örgütlenmemiştir).

Emanet usulü köklerini geçmişten bir usuldür. Hukuk tarihi açısından Osman Devleti zamanında da bu görülüş usulü kullanılmıştır¹¹⁷. Osmanlı reform döneminde “şehremaneti”, “Rüsum emaneti” gibi bazı kamu hizmeti örgütlenmelerine rastlanmaktadır. Şimdiki sistem ise kamu hizmetlerinin

¹¹⁴ Anayasa Mahkemesinin 12.01.1971 gün ve E.1969/31, K.1971/3 sayılı kararında da belirtildiği üzere “...kamu işlerinin Devletçe ve Devlet kaynaklarıyla ve kazanç amacı güdülmeksizin görülmesi Anayasanın temel ilkelerindendir...” ilgili karar için bkz. Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (AMKD.), S.9, s.134-139.

¹¹⁵ GÜLAN, a.g.e., s.52, YILDIRIM v.d., a.g.e., s. 515, ÖZAY, a.g.e., s.251; GÖZÜBÜYÜK Şeref, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, 13. Baskı, 2015, s.33, GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, a.g.e., s.860. AKYILMAZ, Bahtiyar: *İdare Hukuku*, s.334; GÜNDAĞ, a.g.e., s.306; DURAN, *İdare Hukuku*, a.g.e., s.328; ONAR, a.g.e., s.43.

¹¹⁶ GÜLAN, a.g.e., s.50, GÖZLER, a.g.e., s.236, YILDIRIM v.d., a.g.e., s. 515.

¹¹⁷ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, a.g.e., s.629.

“Bakanlık” biçiminde örgütlenmesi şeklindedir.¹¹⁸ Emanet usulünde Hizmeti görenler kamu görevlisidir. Hizmetin yürütülmesi sırasında yapılan işlemler idari işlemdir ve bu işlemlerden doğan uyuşmazlıklar İdari Yargıda çözümlenir. 119

Şunu da belirtelim ki, bir hizmetin mutlaka kamusal yönetim usulleri ile görülmesi emanet usulünün belirleyici niteliği değildir. Kamusal yönetim usullerine tâbi kamu hizmetleri gibi özel yönetim usullerine tâbi kamu hizmetleri de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunundan önce emanet usulü ile görülebilmekteydi.

B. Kamu Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişilerine Gördürülme Usulleri

Kamu hizmetleri bizzat devlet veya diğer kamu tüzel kişilerince yürütülebileceği gibi, bunların gözetim veya denetimi altında özel kişilerce de yürütülebilmektedir. Ancak özel kişilerce kamu hizmetlerinin yürütülebilmesi için, onların idare tarafından görevlendirilmesi gerekmektedir. Bu görevlendirme ise idare tarafından tek taraflı bir idari işlemle yapabileceği gibi, idare ile özel kişi arasında yapılan bir sözleşme ile de olabilmektedir¹²⁰.

Kamu hizmetinin bir özel hukuk gerçek veya tüzel kişisi tarafından görülmesinden söz edildiğinde akla ilk gelen “imtiyaz”, “ruhsat”, “iltizam”, ve bir ölçüde müşterek emanet usulleri idi¹²¹. Günümüzde yap-işlet-devret, yap- işlet vs kamu hizmetinin yeni görülüşü yöntemleri olarak ortaya çıkmıştır¹²².

¹¹⁸ 1982 Anayasasının 113.maddesine “kanunla kurulabilen, kaldırılabilen, görev yetkileri kanunla belirlenen” Bakanlıklar, kamu hizmetini bağımsız olarak değil, Devlet tüzelkişiliğini temsilen yerine getiren kuruluşlardır. 1961 Anayasasının 106.maddesindeki “Bakanlıklar kanunun koyduğu esaslara göre kurulur” hükmü ve o dönemdeki 4951 sayılı Bakanlıkların Kurulması

¹¹⁹ Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN, **İdare Hukuku**, C.I, “Genel Esaslar”, Güncelleştirilmiş 3. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2004, s.80.

¹²⁰ Turgut Tan, **İdare Hukuku**, s.536.

¹²¹ İl Han ÖZAY, **Günışığında Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitabevi Yay, 2004, s.245.

¹²² A.e.

Kamu hizmetlerinin özel hukuk kişisi tarafından yürütülmesi bakımında ruhsat, iltizam ve müşterek emanet usulleri özel hukuk tüzel kişisine tarafından yürütülebileceği gibi özel hukuk gerçek kişisi tarafından da yürütülebilir. Ancak imtiyaz usulünü görececek olan sadece anonim şirket statüsünde olan özel hukuk tüzel kişisi olabilir. buna karşılık “yap-işlet-devret” formülü bazen bir imtiyaz içerdiği halde bazen de bir tür “iltizam” sayılabileceğinden hem gerçek hem de tüzel kişiler için söz konusu olabilmektedir¹²³.

Devlet kamu tüzel kişisinin kamu hizmetlerini özel kişilere neden gördürmek istediği ya da gördürmek zorunda kaldığı soruya cevap vermek üzere; idarenin kamu hizmetini yürütecek kadar maddi imkân olmayabileceği, imkân olsa bile hizmeti ifa edecek yeterlilikte teşkilatı ya da personeli ya da teknolojik kapasitesi olmayabileceğini söyleyebiliriz.

Örneğin bazı kamu hizmetlerinin yapımı ve yürütülmesi için çok büyük bir finansal kaynak gerekmektedir. Örneğin yeni köprüler (Yavuz Sultan Selim köprüsü, Osman Gazı Köprüsü), Avrasya Tüneli, Yeni Havalimanı yapılması büyük maddi ve teknolojik kaynaklar gerektirmektedir. Bu nedenle bu sistem idare hizmeti kendisi yapmak yerine hizmeti özel kişiye yaptırması, finansmanını özel kişiye sağlattırması, idarenin cebinden bir para çıkarmaması, bunun karşılığında özel hukuk kişisinin de bu hizmetten gelir elde etmesi, sonra idareye devredilmesi üzerine kurulmuştur. Nitekim idarenin bu bakış açısı idareyi finansman yükünden de kurtaracaktır.¹²⁴

¹²³ ÖZAY İl Han, **Günışığında Yönetim**, age, s.245.

¹²⁴ Örneğin Türk Telekom’u devretmesi çokça tartışıldı. Türk Telekom’u idare özelleştirilen yani hizmetin özel kişiler lehine özel kişiler tarafından görülmesini sağlarken kendi iç işleminde şunu esas almaktadır. “Bu eski telefon hatları hızla eskimiş durumdaydı, yenilenmesi gerekiyordu. Üstelik fiber kablolarla yenilenmesi gerekliydi. Fiber internet bağlantısı sadece veri değil görüntü de gelebilmesi için gerekiyordu. Bunu da bütün Türkiye’de yapmak bir (know how) gerektiriyor. Yani bunu herkes yapamaz. Sadece para meselesi değil aynı zaman da bilgi gerektiren bir meselesidir. Bunu bu alanda çalışan bir şirkete vereyim, şirkete de 25 yıl boyunca onu işletsin hakkı vereyim. Şirket bunu yenilesin, işletsin para kazansın”, Aydın GÜLAN, **İdare Hukuk Ders Notları**, İstanbul, 2016, s.236.

1. Müşterek Emanet Usulü

Müşterek emanet bir hizmetinin, hasar ve zararı idareye ait olmak ve onu üstlenen özel hukuk tüzel kişisine gelir üzerinden bir pay vermek suretiyle idare adına yürütülmesidir¹²⁵. Bu usulde, hizmet idare tarafından kurulurken, hizmetin yürütülmesi ise özel kişiye bırakılmaktadır¹²⁶. Müşterek emanet usulünde sermaye idareye aittir. Özel hukuk kişisi ise emeği ve bilgisi ile hizmeti yürütmektedir. Masraflar hizmetten yararlananlardan alınan bedelin bir kısmı ile karşılanır. Orta kalan kısım sözleşmeye göre paylaşılır¹²⁷.

Bir kamu hizmetinin müşterek emanet usulü ile özel hukuk tüzel kişisine gördürülmesi idari sözleşme ile söz konusu olmaktadır¹²⁸.

Müşterek emanet usulü bu yönüyle imtiyaz usulüne benzemektedir¹²⁹. Bu kapsamda, sözleşmenin içeriğine bakmak suretiyle, imtiyaz mı yoksa müşterek emanet mi söz konusu olduğu anlaşılabılır¹³⁰.

Bu usul Osmanlı İmparatorluğu döneminde tek bir örnek vermek üzere sahil fenerlerinin kurulması ve işletilmesi için uygulanan bir usuldür.¹³¹ Günümüzde Büyükşehir Belediyesinin şehir tiyatrolarının işletilmesi konusunda özel şirketle yapmış olduğu sözleşmelerdir.¹³²

Bununla birlikte, bazı yazarlarca 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun (“3096 sayılı Kanun”)’a göre yapılan İşletme Hakkı Devir Sözleşmesi ile kurulan ilişki de -Danıştay

¹²⁵ ÖZAY, a.g.e., s.252, GÜLAN, 1987, a.g.e., s.61, YILDIRIM v.d., a.g.e., s.516, GÖZÜBÜYÜK, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, age, s. 35, Kemal GÖZLER, İdare Hukuku Dersleri, 5. Baskı, Bursa 2007, s.550, Halil KALABALIK, İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları, 4. Baskı, Konya, Sayram Yayınları, 2011, s.248.

¹²⁶ GÜNDAY, a.g.e., s.295; GÖZLER Kemal, İdare Hukuku Dersleri, a.g.e.,s.550.

¹²⁷ Zehra ODYAKMAZ, “Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi” Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt II, Bursa, Haziran-Aralık 1998, s.15.

¹²⁸ DURAN, a.g.e., s.333; GÜNDAY, a.g.e., s.295.

¹²⁹ GÜNDAY, a.e.

¹³⁰ ÖZAY, a.g.e., s.253.

¹³¹ ÖZAY, a.g.e., s.252. Bu örneğe GÜNDAY’da yer vermektedir. GÜNDAY, a.g.e., s.295.

¹³² AKYILAZ, SEZGİNER, KAYA, a.g.e.,s. 630.

tarafından imtiyaz olarak nitelendirilmesine karşın müşterek emanet olarak kabul edilmiştir¹³³.

Müşterek emanetin imtiyazdan farkı; müşterek emanette sermaye ve hasar idareye, imtiyazda ise, özel kişiye aittir.

2. Ruhsat (Lisans) Usulü

Ruhsat usulü, tekel niteliğinde olmayan bir kamu hizmetinin yerine getirilebilmesi için idarenin tek taraflı bir işlemle özel hukuk gerçek veya tüzel kişisine izin verebilmesidir¹³⁴. Türkiye’de belediyeler tarafından yürütülen toplu taşımacılık hizmetleri veya eğitim ve sağlık hizmetlerinde ruhsat usulü geniş bir uygulama alanı bulmaktadır¹³⁵.

Ruhsat usulü ile gördürülen kamu hizmetinin asli sahibi ve sorumlusu idare olduğundan, idarenin hizmeti gören özel kişi üzerinde daha geniş bir denetim ve gözetim yetkisi vardır. Örneğin, eğitim alanında yapılan hizmetleri, ruhsat usulü ile özel kişilere gördürülse dahi, devletin gözetim ve denetimini yapılmaktadır¹³⁶. Bu kurumların öğretmenleri, kamu görevlisi olabilme koşullarını taşıyanlar arasından Milli Eğitim Bakanının onayı ile atanırlar¹³⁷. Sağlık alanında ise, Sağlık Bakanlığı ve diğer bakanlıkların gözetim ve denetim yetkileri, belediyelerin bulunduğu yerlerde toplu taşımada özel halk otobüsleri üzerindeki denetleme ve ceza verme hakkında büyükşehir belediyeler ve ilçe belediyeleri yetki sahibidir¹³⁸.

Ruhsat usulünün, müşterek emanet, iltizam, imtiyaz ve yap-işlet-devret usullerinden farkı, idare ile bir özel hukuk gerçek veya tüzel kişisi arasında

¹³³ ÖZAY , **a.g.e.**, s.294.

¹³⁴ YILDIRIM, v.d., **a.g.e.**, s.517, AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, **a.g.e.**, s.631, KALABALIK, **a.g.e.**, s.248, .

¹³⁵ GÖZÜBÜYÜK, SEREF, TAN: **a.g.e.**, s.647.

¹³⁶ AY. md. 42/6.

¹³⁷ GUNDAY, **a.g.e.**, s. 233.

¹³⁸ Bkz. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu m.7/f; 5393 sayılı Belediye Kanunu m.14/a. Ayrıca Lütfi Duran’a göre, “Aslında belediyelerin asli görevleri arasında yer alan ve bizatihi yerine getirmekle yükümlü oldukları toplu taşıma hizmetinin özel kişilere bırakılması geçici ya da önlem niteliğindedir ve er-geç sona erdirilmelidir. Türkiye’de bu konudaki uygulama ise olağan ve sürekli sayılma eğilimindedir”. İlgili görüş için bkz. DURAN, Lütfi: “Yap-İşlet-Devret Modeli”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Dergisi (AÜSBFD.), C.46, 1991, S.1-2, s.158.

herhangi bir sözleşme yapılmaksızın¹³⁹, özel hukuk kişisine idarenin tek taraflı iradesiyle yapılan bir şart işlemle ruhsat verilmesidir¹⁴⁰. Ruhsatın koşullarını idare tek taraflı olarak tespit etmekte, bunun yanında idare tek yanlı olarak bir özel hukuk kişinin temel hakkı ve özgürlükleri dokunmaksızın¹⁴¹ kamu hizmetini yürütmekle görevlendirmektedir. Bu nedenle, özel hukuk kişinin bu konuda bir talepte bulunması gerekmektedir¹⁴². Özel teşebbüsün etkinliği sonucu kar elde etmek maksadında olması doğal olmakla birlikte, kamu hizmetlerinin bedelsizliği ilkesi uyarınca, yararlananlardan yani müşterilerinden alabileceği ücret de idare tarafından tespit edilmektedir¹⁴³. Bundan başka örneğin teşvik amacıyla ruhsat verilmesi ücretli olabileceği gibi ücretsiz de olabilmektedir. Mesela şehir içi ulaşımında daha uzak yerlere ulaşım hizmetinin götürülmesinin sağlanması için ilgililere ruhsat verilmesi gibi. Kamu hizmetlerinin değişkenliği ilkesi bakımından da, İdare kamu hizmetinin asli sahibi ve sorumlusu olarak gerekli değişiklikleri yapmaya yetkili olup hizmeti gören kişinin bu değişikliklere katlanması zorunludur¹⁴⁴.

Ruhsat usulünde, diğer usullerde olduğu gibi kamu hizmetinin asli sahibi idare olduğu için özel hukuk kişisi, kamu hizmetini idare adına yürütmektedir¹⁴⁵. Özel hukuk kişisi ruhsatla kamu hizmetini yerine getirirken, kamu hizmetinin genel ilkelerine uymak zorundadır, bununla birlikte idare ruhsat koşullarını tek taraflı olarak tespit etme, değiştirme, ekleme ve gerektiğinde gerekli tedbirleri alma, kamu hizmetine ilişkin ilkelere ve kurallara uymadığı belirlediği özel hukuk kişinin ruhsatını iptal ederek faaliyetine son verme gibi yaptırımlar uygulama yetkisine sahiptir.¹⁴⁶

¹³⁹ GUNDAY, Metin, **a.g.e.**, s. 233.

¹⁴⁰ KALABALIK, **a.g.e.**, s.248.

¹⁴¹ YILDIRIM, v.d., **a.g.e.**, s.517.

¹⁴² GÖZLER, **İdare hukuku**, Bursa, C.II, Ekin Kitabevi, 2003, s.394.

¹⁴³ OZAY, İl Han; **Günışığında Yönetim**, s. 255.

¹⁴⁴ GUNDAY, **a.g.e.**, 233-234

¹⁴⁵ YILDIRIM, v.d., **a.g.e.**, s.517.

¹⁴⁶ GÜLAN, **kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri**, **a.g.e.**, s.70.

3. İmtiyaz Usulü

a. Genel Olarak

Günümüzde devletler mali ve teknik eksiklikler nedeniyle özel girişimcilere kamu hizmetlerini gördürdüğü gibi Osmanlı Döneminde de yabancı özel girişimcilere gördürmüştür. Türkiye Cumhuriyeti Devletinin kurulmasından sonra bu özel girişimcilerin yürüttükleri hizmetler iktisadi kamu kurumlarına verilmiş ve daha sonra da liberal düzenin gereği olarak söz konusu hizmetler tekrar özel girişimcilere vermeye başlanmıştır¹⁴⁷.

İmtiyaz sözleşmelerinin idari sözleşme niteliğinde olduğu doktrinde tüm Türk idare hukukçularının ortak kanaati¹⁴⁸ olmakla birlikte, bu sözleşmeler kamu hizmetinin görülmesi yöntemlerinden biri olarak kabul edilmektedir¹⁴⁹. Nitekim imtiyaz sözleşmeleri, bir idari sözleşme olma nitelik ve öğelerini belirgin ve açık bir şekilde bünyesinde barındırmaktadır. Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri bu haliyle idari sözleşme türleri içinde ayrıksı ve özel bir öneme sahiptir¹⁵⁰. Kamu hizmeti imtiyazı, idareye tek yanlı kullanabileceği üstün ve ayrıcalıklı yetkiler tanınması nedeniyle idare açısından avantajlı olmakla birlikte, hukuki belirsizlik ve güvensizlik oluşturması açısından özel girişimciler tarafından genellikle istenmeyen ve kuşkuyla yaklaşılan bir usul olmuştur¹⁵¹.

b. İmtiyaz Sözleşmesinin Tanımı

İmtiyaz sözleşmesi, bir kamu hizmetinin kurulmasının ve belli bir süre işletilmesinin veya kurulmuş bulunan bir kamu hizmetinin belli bir süre işletilmesinin karşılığında kendisinden yararlananlardan ücret almak, kâr ve zararı kendisine ait olmak üzere, idare tarafından getirilen koşullar

¹⁴⁷ Zehreddin ASLAN, Nilay ARAT, “Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerinden Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda Tahkim Usulü”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl 4, S.8, Güz 2005/2, s.8.

¹⁴⁸ Siddık Sami ONAR, **İdare Hukuku Umumi Esasları**, 1.cilt, s.536, İl Han ÖZAY, **İdari Rejim Yargısal Koruma**, 1.cilt, s.170, KIR a.g.e., s.93, Kırıkkale 2010.

¹⁴⁹ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, a.g.e., s.632.

¹⁵⁰ ZABUNOĞLU Yahya, “Bir İdari Sözleşme olarak Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri”, Ankara Barosu Hukuk Kurultayı, C.I, Ankara 2000, s.491.

¹⁵¹ Ali ULUSOY, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, s.36.

çerçevesinde bir özel kişi veya kuruluşa bırakılmasını öngören sözleşmelerdir¹⁵². Yargısal içtihatlar da imtiyaz sözleşmelerini, kamu hizmetinin kurulması ve işletilmesinin özel kişiye devrine ilişkin sözleşmeler olarak nitelendirmektedir¹⁵³. Danıştay, bir sözleşmenin kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi olduğunun belirlenmesi için sözleşmede aşağıda belirtilen şu unsurların bulunmasını aramaktadır:

Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi bir idari sözleşmedir ve bu sözleşme bir kamu hizmetinin kurulması ve işletilmesini amaç edinir.

Sözleşmeye konu olan kamu hizmeti, kâr ve zarar imtiyaz sahibine ait olarak kurulur ve işletilir, buna karşılık imtiyaz sahibinin yararlananlardan ücret tahsili hakkı vardır.

İmtiyaz süresince hizmetten yararlananlardan alınacak olan bedel veya ücret, esasları kanunla saptanacak olan bir tarife üzerinden tahsil olunur.

Kamu hizmeti imtiyazı daima belli ve uzun bir devre için verilir¹⁵⁴.

Başka bir ifadeyle imtiyaz, “idarenin belli bir özel kişi ile yaptığı sözleşme uyarınca, belli bir kamu hizmetinin kâr ve zararı özel kişiye ait olmak üzere, belli bir kişice kurulması ve/veya işletilmesi usulüdür.”¹⁵⁵ İmtiyaz sözleşmesinde idareye imtiyaz veren denirken özel kişiye imtiyazcı

¹⁵² ONAR, **İdare hukukunun Umumi Esasları, a.g.e.**, s.536-539.

¹⁵³ Örneğin, Anayasa Mahkemesi’nin bir kararında imtiyaz şöyle tanımlanmaktadır: “Kamu hizmetinin semaye, kar, hasar ve zarar özel hukuku kişisine ait olarak, idarenin gözetimi ve demetimi altında genellikle çok uzun süreli bir (idari sözleşme) uyarınca özel kişilerce yürütülmesidir.” Mahkemenin 9.12.1994 tarih ve E. 1994/43, K. 1994/42-2 sayılı kararı. Resmi Gazete, 24.1.1995/22181.

¹⁵⁴ Danıştay’a göre de, “kamu hizmeti niteliği taşıyan bir görevin yerine getirilmesi, idare bir sözleşmeyle özel bir girişimciye devredilmişse, kamu hizmetini imtiyaz usulüyle yürütülmesi söz konusudur. Kamu hizmeti imtiyazlarında bu anlatımda yer alan kamu hizmeti ve idari sözleşme unsurlarının bir arada bulunması vazgeçilmez bir zorunluluktur. İmtiyaz süresince hizmetten yararlananlardan alınacak olan bedel veya ücret, esasları kanunla saptanacak olan bir tarife üzerinde tahsil olunur. Ve son olarak kamu hizmeti imtiyazı daima belli ve uzun bir devre için verilir. Öğretide belirtildiği gibi yukarıda açıklanan bu karakterlerden son ikisi KHİ sözleşmesini diğer idari sözleşmelerden ayıran önemli unsurlardır. “Danıştay 1. Dairesinin 24.9.1992 tarih ve E. 1992/232, k. 1992/1294 sayılı kararı.

¹⁵⁵ Kemal Gözler, **İdare Hukuku, a.g.e.**, Bursa, 2009, 2. Cilt, s.402.

veya imtiyaz sahibi denmektedir¹⁵⁶. İmtiyaz sözleşmesinde sermaye, kurma, her türlü gider ve kazanç, zarar ve ziyan imtiyazcıya aittir¹⁵⁷.

Duran'a göre, imtiyaz, İdarenin özel kişi ile yaptığı sözleşme ile bir kamu hizmetinin kurulmasını ve/veya belirli bir süre işletilmesini öngören ve karşılığında masrafları, kâr ve zararı imtiyaz sahibine ait olmak üzere yararlananlardan ücret ya da bedel alma hakkı tanıyan, idarenin kendi denetim ve sorumluluğu altında sağladığı bir yönetim biçimidir¹⁵⁸.

Bu tanımlardan imtiyaz sözleşmelerine yönelik dört ayırıcı unsur çıkarabiliriz:

- İmtiyaz sözleşmeleri, idari sözleşme olarak kabul edilir ve bu sebeple özel hukuka tabi değildir.
- İmtiyaz sözleşmelerinin konusu bir kamu hizmetinin kurulması ve/veya işletilmesidir.
- Hizmetten faydalananlardan, esasları kanunla saptanacak olan bir tarife üzerinden tahsil edilen ücret, söz konusu hizmetin finansmanını sağlar.
- Söz konusu hizmetin işletimi, imtiyazcının kâr ve zararınadır. Hizmeti gerçekleştirmek için gerekli sermaye, imtiyazcının kendi sermayesinden çıkmalıdır.
-

c. İmtiyaz Sözleşmesinin Hukuki Niteliği

İmtiyaz sözleşmeleri temelde, anlaşma ve şartname olmak üzere, iki bölümden oluşmaktadır. Anlaşma bölümü, her iki tarafın hak ve yükümlülüklerini içerirken, şartname bölümü idare tarafından tek taraflı yani müzakereye kapalı olarak hazırlanır. Buna göre imtiyaz sözleşmeleri, hem akdi hem de düzenleyici hükümleri içeren bir bütündür ve bu nedenle hukuki olarak karma işlem niteliğinde oldukları kabul edilmektedir¹⁵⁹.

¹⁵⁶ GÜNDAY, a.g.e., Ankara, 2003, s. 305.

¹⁵⁷ Ali Rıza Yücel, "İdari Sözleşmeler ve İmtiyaz Sözleşmeleri" Türkiye Mühendislik Haberleri, N.439-440- 2005/5 6,s. 74, 156, Last Access: 06.11.2016.

¹⁵⁸ Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, a.g.e, s. 322.

¹⁵⁹ A.e, s. 425.

d. İmtiyaz Sözleşmesinde Tarafların Hakları, Yetkileri ve Yükümlülükleri

Tüm idari sözleşmelerde olduğu gibi, imtiyaz sözleşmelerinde de idare, özel kişiye kıyasla daha yetkili ve ayrıcalıklı konumdadır¹⁶⁰. İmtiyaz sözleşmeleri idari sözleşme olduğu için, imtiyaz sözleşmesinin tarafı olan idarenin imtiyaz sahibine nazaran bir takım üstün hak ve yetkileri vardır. Bu hak ve yetkiler; denetim ve yaptırım uygulama yetkisi, sözleşmede tek taraflı değişiklik yapma yetkisi ile imtiyazın geri alınması yetkisidir.

(1) İdarenin Yetkileri ve Yükümlülükleri

İmtiyaz veren idare, imtiyaz sahibinin haklarını ifa etmekle ve sözleşme koşullarına uymakla yükümlüdür. Göreceğimiz gibi imtiyaz sahibinin hakları olarak ifade edilen hususlar aynı zamanda imtiyaz verenin yükümlüklerini oluşturmaktadır¹⁶¹.

(i) İdarenin yetkileri

➤ İdarenin denetleme yetkisi

İdare hizmetin sürekli, düzenli olarak kamu hizmetinin ilkelerine uygun yürütüldüğünü ve imtiyaz sahibinin üstlendiği diğer yükümlülüklerin ifa edildiğini denetleme ve gerektiğinde yaptırım uygulama yetkisine sahiptir. Şartnamede ve sözleşmede belirtilmemiş olsa bile, idarenin kamu hizmetlerinin asıl sahibi ve sorumlusu olduğu için bu yetkiye sahiptir¹⁶².

➤ Tek taraflı değişiklik yapma yetkisi

Özel hukuk kişinin, yürüttüğü kamu hizmetini zaman içerisinde sosyal, ekonomik, teknik vb. gelişim veya değişimler nedeniyle güncel şartlara uyarlaması gerekmektedir. Ancak kamu hizmetlerinin güncel koşullara uyarlanması imtiyaz sahibi tarafından dikkate alınmıyorsa, idare bu

¹⁶⁰ A.e, s. 439.

¹⁶¹ YILDIRIM v.d., a.g.e., s.523.

¹⁶² Lütfi Duran, İdare Hukuku Ders Notları, , a.g.e, s. 329, Günday, a.g.e., s. 308.

değişiklikleri bizzat tek taraflı olarak yapma yetkisini elinde bulundurmaktadır¹⁶³. İdarenin tek taraflı değişiklik yapma yetkisini kullanabilmesi için ortaya ihtiyaç çıkmış olmalıdır. Örneğin imtiyaz sahibinin kamu hizmetinin görüldüğü aşamada kamu hizmetinin temel ilkelerine uymadığı ve sözleşmede ittifak edilen usulleri gereken şekilde uygulamadığı sürede idarenin tek taraflı değişiklik yapma yetkisi ortaya çıkmış olmaktadır¹⁶⁴. Belirtelim ki idarenin değişiklik yapması sınırlı ve ölçülü olmalı, imtiyaz sahibinin mali avantajlarının kaybına yol açmamalı¹⁶⁵ ve faaliyetlerini alt üst etmemelidir¹⁶⁶.

➤ **Yaptırım uygulama yetkisi**

İmtiyaz sahibinin yükümlülüklerini aksattığı, kamu yararı hilafına olarak örneğin hizmetin devamlılığını sağlamadığı veya kötü ve noksan olarak yerine getirdiği hallerde, idarenin birtakım yaptırımlar uygulama yetkisi bulunmaktadır¹⁶⁷. Bu yaptırım uygulama yetkisinin kullanılmasındaki temel amaç, özel hukuk kişinin kusuruyla vermiş olduğu zararların giderilmesi olmakla beraber, aynı zamanda sözleşme konusu kamu hizmetinin gerektiği şekilde görülmesinin sağlanmasıdır¹⁶⁸. İdare tarafından yaptırım uygulanması söz konusu olduğunda, para cezaları; geçici el koyma ve düşürme olmak üzere başlıca üç yaptırım gündeme gelmektedir¹⁶⁹.

Para cezaları: İmtiyaz sahibinin kusuruyla hareket etmesi neticesinde kanunlarda¹⁷⁰ veya sözleşmede yer alan miktarların idareye ödenmesidir.

Geçici el koyma: İmtiyaz sahibi kamu hizmetini hiç veya gereği gibi yerine getirmediği takdirde, idare geçici olarak işletmeye el koyar ve özel hukuk kişisi adına ve hesabına (kâr ve zararına) işletmeyi yürütür¹⁷¹.

¹⁶³ GÖZLER, **a.g.e.**, s. 438.

¹⁶⁴ Yasin SEZER, 'İdarenin Sözleşmelerde Tek Taraflı Değişiklik Yapma Yetkisi', AÜEHFD, CVIII, S.1-2, 2004, s. 170, HukukDergi

¹⁶⁵ Gözler, **a.g.e.**, s. 438.

¹⁶⁶ Gözler, **a.g.e.**, s. 171.

¹⁶⁷ İsmet Giritli, Pertev Bilgen Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku**, İstanbul, 2008, s. 1049.,

¹⁶⁸ GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, **a.g.e.**, s. 1049.

¹⁶⁹ GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, **a.g.e.**, s. 1050, GÖZLER, **a.g.e.**, s. 439.

¹⁷⁰ 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, m.62.

¹⁷¹ YILDLRLM, v.d., **a.g.e.**, s.523.

Düşürme: Sözleşmenin, tarafların ağır kusurlu davranışı nedeniyle sona erdirilmesidir. Ancak bu yaptırım kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinde kabul edilmemektedir. Yalnızca imtiyaz sahibinin idareye düşürme hakkı tanımış olması durumunda tek yanlı sona erdirmeye mümkündür¹⁷².

(2) İmtiyaz Sahibinin Hakları

Özel hukuk kişinin imtiyaz ilişkisinde, sözleşmeye girme amacını ve sonucunu korumaya yönelik hakları mevcuttur.

(i) Mali dengenin korunmasını isteme hakkı

İdarenin tek yanlı değişiklik yapma yetkisine dayanarak imtiyaz sözleşmesini tek taraflı olarak değiştirmesi karşısında¹⁷³ veya öngörülme-yen maliyet artışları sebebiyle, imtiyaz sahibinin de bozulan mali dengesinin korunmasını talep etme hakkı bulunmaktadır. İmtiyaz sahibinin mali dengesi bozulduğu takdirde kamu hizmeti aksayacaktır ve bu durum idarenin işlemlerinde kamu yararını gözetmesi gerektiği ve kamu hizmetinin devamlılığı ilkelerine aykırılık teşkil edecektir¹⁷⁴.

Egemen olgusu ilkesi ile idarenin kamu hizmetinin sağlanması gerekçesiyle imtiyaz sözleşmesinde tek taraflı olarak değişiklik yapması durumunda, bu değişiklikten dolayı imtiyaz sahibi zarara uğruyorsa, oluşan bu zararı idare tazmin eder. İdare hukukunda buna ilişkin esaslar, egemen olgusu ilkesi (fait du prince) ile öngörülmüştür¹⁷⁵.

Öngörülemezlik ilkesiyle tarafların sözleşmeyi yaptıkları zamanda öngörülmesi beklenmeyen, mücbir sebepler veya olağanüstü durumlarda kamu hizmetinin kesintisiz olarak yürütülmesi amacıyla imtiyazcının sözleşmedeki mali yükümlülüklerinin azaltılması veya kendisine ek bazı

¹⁷² GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, a.g.e., s. 1050, GÖZLER, a.g.e., s. 439.

¹⁷³ Turgut Ayhan BEYDOĞAN, “Türk Hukukunda İmtiyaz Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği: 406 ve 5809 Sayılı Kanunlar Açısından Değerlendirilmesi”, Ankara Barosu Dergisi, S.2011/4, Ankara 2011, s.117.

¹⁷⁴ Gözler, a.g.e., s.434-435.

¹⁷⁵ BEYDOĞAN, a.g.e., s.118.

mali olanaklar sağlanması gibi yöntemlerle mali durumunun düzeltilmesi mümkün olabilir¹⁷⁶. İdarenin tek taraflı değişiklik yapması halinde imtiyaz sahibinin mali dengesinin tamamen bozulması söz konusu ise yine imtiyaz sahibi, idareden tazminat talep edebilir¹⁷⁷. Mali dengenin bozulmaması ilkesinin uygulanması için sadece imtiyazcının zarar etmesi veya gelirinde azalma olması değil, kamu hizmetini yürütemez hale gelmesi veya hizmetin devamlılığına zarar verecek boyuta ulaşmış olması aranır¹⁷⁸.

(ii) Kendisine sağlanan avantajlara saygı gösterilmesini isteme hakkı

İdare, özel hukuk kişisi ile girdiği kamu hizmetinin yürütülmesi sözleşmesi ilişkisi sonucunda özel hukuk kişisine mali ve tekel nitelikte birtakım ayrıcalıklar sağlamayı taahhüt etmektedir. Bu yüzden idare, kural olarak, tek taraflı olarak bu ayrıcalıkları sağlamaktan vazgeçemez. İmtiyaz sahibi bu ayrıcalıkların yerine getirilmesini ve idarenin bu ayrıcalıklara sözleşmesel ilişki çerçevesinde saygı göstermesini talep edebilmektedir¹⁷⁹.

(iii) Ücret isteme hakkı

İmtiyaz sahibinin en önemli hakkı, sunduğu hizmet karşılığında, bu hizmetten yararlananlardan ücret alma hakkıdır¹⁸⁰. İmtiyaz sahibinin idare ile yapmış olduğu sözleşmedeki amacı kâr elde etmektir. İdare, imtiyaz sahibinin kârını da hesaba katarak, bir ücret belirler ve kamu hizmetinden yararlananlar bu ücreti, hizmeti üstlenen imtiyaz sahibine öder¹⁸¹. Ücretin niteliği konusunda da tartışmalar mevcuttur. Bir görüşe göre bu ücret bir tür vergidir. Diğer bir görüşe göre ise ücret -özel hukuka tabi tutulmuş olan ticari ve sınai kamu hizmetlerinden alınan bedelin, “fiyat (maliyet + kâr)” olarak

¹⁷⁶ YILDIRIM, v.d., **a.g.e.**, s.522.

¹⁷⁷ BEYDOĞAN, **a.g.e.**, s.118.

¹⁷⁸ YILDIRIM, v.d., **a.g.e.**, s.522.

¹⁷⁹ GÖZLER, **a.g.e.**, s.435.

¹⁸⁰ YILDIRIM, v.d., **a.g.e.**, s.522.

¹⁸¹ BEYDOĞAN, **a.g.e.**, s.117.

nitelendirilmesinden dolayı- imtiyaz kapsamında verilen hizmetlerin karşılığı olarak alındığından dolayı “fiyat”tır¹⁸².

(iv) Yargısal başvuru hakkı

İdarenin imtiyaz sahibinin haklarına saygı göstermemesi halinde veya çeşitli nedenlerden dolayı imtiyaz sahibinin mali dengesi bozulmuş ise mali dengenin sağlanması amacıyla imtiyaz sahibi tarafından idari yargıda idareye karşı tam yargı davası¹⁸³ açılabilir. Tahkim anlaşması içeren idari sözleşmelerde ise tahkime başvurma olanağı bulunmaktadır¹⁸⁴.

e. İmtiyaz Sözleşmesinin Sona Ermesi

İmtiyaz sözleşmesi, sözleşmede belirtilen sürenin dolması, imtiyazın düşürülmesi, kamu yararına sözleşmenin feshedilmesi, akdi geri satın alma yolu ve karşılıklı anlaşma gibi sebeplerle sona erebilmektedir.

(1) Sürenin Dolması

En olağan yol olarak, imtiyaz sözleşmesinde öngörülen sürenin dolması ile birlikte sözleşme kendiliğinden sona erer¹⁸⁵. İmtiyaz süresinin sona ermesi ile birlikte işletme bedelsiz olarak idareye geçer¹⁸⁶. Ancak, idare dilerse bu süreyi uzatabilir veya hizmeti bir başka şirkete verebilir¹⁸⁷.

(2) İmtiyazın Düşürülmesi

İmtiyaz sahibinin ağır kusuru söz konusu ise ve sözleşmede bu hak tanınmışsa, idare tek taraflı olarak imtiyazın düşürülmesine karar verilebilir.

¹⁸² BEYDOĞAN, a.g.e., s.117.

¹⁸³ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, m.13.

¹⁸⁴ GÖZLER, a.g.e., s.435.

¹⁸⁵ GÖZÜBÜYÜK. TAN, a.g.e., s.701; ATAY Ethem, a.g.e., s.256; GÖZÜBÜYÜK, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, a.g.e, s.39; DURAN, a.g.e., s.340; GÜNDAY, a.g.e., s.302.

¹⁸⁶ GÜNDAY, a.e., DURAN, a.e..

¹⁸⁷ DURAN. a.e..

Eğer bu husus sözleşmede belirtilmemişse idare imtiyazı feshedebilir¹⁸⁸ ancak sözleşmenin feshini mahkemeden isteyebilecektir¹⁸⁹.

(3) Kamu Yararına Fesih

İmtiyaz sahibinin kusurlu bir davranışı olmasa bile, idarenin bakış açısına göre kamu yararı feshetmeyi gerektiriyorsa, idare imtiyaz sözleşmesini tek taraflı olarak feshedebilir. İmtiyaz sahibinin bu fesihte kusuru yoksa idare, imtiyaz sahibinin fesih sebebiyle uğramış olduğu zararları ve imtiyaz süresi sonunda elde edebileceği muhtemel kârı karşılamak zorundadır. Kamu yararına dayanarak feshe idare tarafından karar verilebileceği gibi, yasama organının TBMM'den geçireceği yasa uyarınca da karar verilebilir¹⁹⁰.

(4) İmtiyazı akdi Geri satın Alma

İmtiyazcının bir kusuru bulunmasa dahi imtiyaz sözleşmesinin süresinin dolmasından önce, idare imtiyazcının zararlarını tazmin ederek imtiyazı geri alma yöntemiyle sözleşmeyi sona erdirebilir¹⁹¹ ya da hizmet ve kamu yararının gerektirdiği hallerde imtiyaz sözleşmesinin süresi içinde imtiyaz, tüm tesisatı ile birlikte bedeli ödenerek satın alınması (satın alma hakkı) suretiyle de son bulabilir¹⁹².

(5) Karşılıklı Anlaşmayla Fesih

Yukarıdaki usullerden farklı olarak karşılıklı anlaşma yoluyla fesih iki taraflı bir işlemdir. İmtiyaz sözleşmesi tarafların irade uygunluğu ile kurulduğuna göre, yine dostane bir şekilde anlaşarak sona erdirilebilmektedir. Bu durumda, tarafların mevcut veya gelecekteki hak ve borçlarına karşılıklı anlaşma yoluyla karar verilmektedir¹⁹³.

¹⁸⁸ YILDIRIM, v.d., **a.g.e.**, s.523.

¹⁸⁹ GÖZLER, **a.g.e.**, s.440.

¹⁹⁰ GÖZLER, **a.g.e.**, s. 440-441.

¹⁹¹ YILDIRIM, v.d., **a.g.e.**, s.523.

¹⁹² GÜNDAY, **a.g.e.**, s.302.

¹⁹³ GÖZLER, **a.g.e.**, s.422.

f. İmtiyaz sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların yargısal denetimi

İmtiyaz sözleşmesinin uygulanmasında idare ile imtiyazcı arasında ortaya çıkan uyuşmazlıklar Danıştay Kanunu'nun 24/1 maddesi uyarınca Danıştay'da çözümlenir¹⁹⁴.

Üçüncü kişiler tarafından, imtiyaz sözleşmesinin kendi menfaatlerini etkilediği iddiasıyla hukuka aykırılık ileri sürülerek idari yargıda iptal davası açılabilir¹⁹⁵ gibi ayrıca sözleşme konusu kamu hizmetinin iyi yürütülmemesi nedeniyle uğranılan zararın tazmini idare aleyhine açılacak tam yargı davası ile talep edilebilir¹⁹⁶.

Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasına 4446 sayılı Yasa ile *"Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılık unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir"* tümcesi eklenmiştir. Dolayısıyla, taraflar isterse sözleşmeye tahkim koşulunu koyabilecekler ve böylece bu sözleşmelerden doğacak olan uyuşmazlıkların çözüm yeri Danıştay olmayacaktır¹⁹⁷.

2001 yılında, 4686 sayılı Milletlerarası Tahkim Kanunu çıkarılarak yabancılık unsuru taşıyan ve tahkim yerinin Türkiye olarak belirlendiği veya bu Kanun hükümlerinin taraflar ya da hakem veya hakem kurulunca seçildiği uyuşmazlıklar ile 4501 sayılı Kanun uyarınca yabancılık unsurunun bulunduğu kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden

¹⁹⁴ GÖZÜBÜYÜK Şeref, **a.g.e.**, s.39; GÜNDAY, **a.g.e.**, s.303.

¹⁹⁵ GÜNDAY, **a.g.e.**, s.302; GÖZÜBÜYÜK Şeref, **a.g.e.**, s.40; ATAY Ethem, **a.g.e.**, s.256-257. Sözleşmede tahkim şartının öngörülmüş olmasının, sözleşmenin hukuka aykırılığı iddiasını ileri süren kişiyle bir ilgisi bulunmamaktadır. Sözleşmenin icrası sürecinde taraflar arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkları çözmek amacıyla kullanılan tahkim yoluyla, sözleşmenin hukuka uygunluğunun idari yargıda denetime tabi tutulması farklı şeylerdir. Tahkim şartı ancak sözleşmenin tarafları arasındaki uyuşmazlıklar için söz konusu olabilir. KARAHANOGULLARI, **a.g.e.**, s.334.

¹⁹⁶ GÜNDAY, **a.g.e.**, s.303; ATAY Ethem, **a.g.e.**, s.256.

¹⁹⁷ Ali Rıza YÜCEL, **İdari Sözleşmeler ve İmtiyaz Sözleşmeleri**. TMH - TÜRKİYE MÜHENDİSLİK HABERLERİ SAYI 439-440 - 2005/5-6, s.75.

doğın uyuşmazlıkların milletlerarası tahkim yoluyla çözölmesi de bu Kanuna tâbi kılınmıştır¹⁹⁸.

4. İltizam Usulü

İltizam Usulü, idarece kurulmuş bulunan bir hizmetin, araç gerecin idare tarafından sağlanmasıyla, sözleşmede kararlaştırılan götürü veya orantılı bir bedel karşılığında mültezim denen gerçek kişi ya da özel hukuk tüzel kişisi tarafından kâr ve zararı kendisine ait olmak üzere görölmesi usulüdür¹⁹⁹. İdare tarafından kurulmuş bir hizmetin, bir bedel karşılığında mültezime gördürölmesi veya belli bir şeyin teslimi konusunda yapılan idari sözleşme mali iltizam sözleşmesidir.

Bugün için sınırlı alanlarda uygulanan iltizam usulü, Osmanlı İmparatorluğu döneminde, tarım ürünlerinin vergilerinin toplanmasında kullanılmıştır²⁰⁰. Sözleşmedeki bedel maktu bir ücret olabileceği gibi, götürü veya orantılı kazanç da olabilir²⁰¹. Bu usule dair sözleşmeler, göl ve nehirlerle deniz kıyılarındaki hazineye ait dalyanlar ve volilerden yararlanmak²⁰², askerî birliklerin, okulların beslenme ve giyimle ilgili ihtiyaçlarının belli bir süre içerisinde düzenli bir şekilde sağlanması ve teslimi için yapılmaktadır²⁰³. Kamu hizmetlerinin görölmesi amacıyla gerekli altyapı tesisleri ile inşaatların idare tarafından özel kişilere yaptırılması da iltizam olarak anılmaktadır²⁰⁴.

Devletin tekelinde bulunan mükerrer sigorta hakkının işletilmesinde de mali iltizam sözleşmesine başvurulmaktadır. Son yıllarda emlâk vergisi

¹⁹⁸ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s.41.

¹⁹⁹ GÜNDAY, a.g.e., s. 170; AKYILMAZ, Bahtiyar. **İdare Hukuku**, a.g.e., s.311.

²⁰⁰ . ONAR, a.g.e., s.1593; GÜNDAY, a.g.e., s.170, Yıldırım, a.g.e., s.516, AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, a.g.e., s. 630, KALABALIK, **İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları**, a.g.e., s.250, GÜLAN, a.g.e., s.64, Osmanlı İmparatorluğu döneminde “Düyün-u Umumiye” uygulaması sırasında bazı vergilerin tahsilinde İltizam Usulü uygulanmıştır. Bu konu için bkz. DURAN, Lütfi: “Devlet İhalesi”, Cumhuriyet Gazetesi, 13 Mart 1986, s. 2.

²⁰¹ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, a.g.e., s. 630,

²⁰² Günday Metin: a.g.e., s.170.

²⁰³ ÖNEN, TURGUT, **İdarî Faaliyetler, İdarî Sözleşmeler, Kolluk Kuvvetleri**, Ankara, 1976, s. 8, KALABALIK, a.g.e., s.251.

²⁰⁴ Gülan, a.g.e., s.64.

geliri belediyelere terk edilmiştir. Bazı belediyeler bu verginin tahakkukundan tahsiline kadar her türlü hizmetin yapılmasını özel kişilere devretmektedirler. Devir için yaptıkları bu sözleşmeler, mali iltizam sözleşmesi niteliğindedir²⁰⁵.

İltizam usulünün imtiyaz ve müşterek emanet usulünden farklılıkları şu şekilde sıralanabilir: İltizam; hizmet için gerekli tesislerin idare tarafından kurulması yönüyle imtiyazdan, kâr ve zararın özel kişiye ait olması yönüyle de müşterek emanetten ayrılmaktadır. Diğer taraftan, mültezim idareye götürü bir bedel ödemekte ve gördüğü hizmet karşılığında yararlananlardan bedel almaktadır²⁰⁶.

5. Yap-İşlet-Devret Usulü

Kamu hizmetinin görülüş usullerinden biri de yap işlet devret yöntemidir. Bu yöntemin ortaya çıkışı, tanımı, özellikleri ve uygulama alanları kısa şekilde anlatılmaya çalışılacaktır.

Yap işlet devret yöntemi, gelişmiş ülkelerde kamunun ekonomiye müdahalesinin azaltılması ve ekonomik etkinliği artırmak amaçlarıyla sınırlı iken, gelişmekte olan ülkelerde ise finansman ve teknoloji ihtiyacının karşılanması amacıyla yönelik olarak kullanılmaktadır. Bu yöntemde genelde ülkenin nüfusu artışına ve ekonomik büyümeye bağlı olarak artan altyapı ihtiyacı, üçüncü dünya ülkelerinde ortaya çıkan ve aşırı borçlanmadan kaynaklanan ödeme güçlüğüne yarattığı ekonomik kriz, büyük inşaat firmalarının kârlı yeni projeleri bulma zorluğu, birçok ülkenin hükümetleri ile uluslararası kredi kurumları tarafından savunulmaya başlanmış olan özelleştirme uygulamaları gibi farklı sebeplerle başvurulmaktadır²⁰⁷. Günümüzde köprü, baraj, elektrik santrali, karayolu, demiryolu,

²⁰⁵ Zehra ODYAKMAZ, “Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri”, GÜHFD, C. II, Haziran-Aralık 1998, S. 1-2, s.155.

²⁰⁶ GÖZLER, *İdare Hukuku Dersleri*, a.g.e., s.548-549.

²⁰⁷ Güzin Pekgüçlü KARABULUT, *Türk Özel Hukukunda Yap İşlet Devret (YİD) Sözleşmesi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk (Medeni Hukuk) Anabilim Dalı Doktora Tezi, Ankara, 2005 S.3.

telekomünikasyon sistemleri ile sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları ve benzerlerinde bu yöntem kullanılmaktadır²⁰⁸.

a. Yap-İşlet-Devret Usulünün Ortaya Çıkışı

Altyapı projelerinin geliştirilmesi ve işletilmesi konularında özel sektöre yer verilmesi amacıyla bu yöntem kullanılmaktadır. Türkiye’de ilk kez 4 Aralık 1984 tarih ve 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan bir yönetmelikle yasal bir çerçeveye kavuşturulmak istenmiştir. Ancak bu usulün uygulanması, sadece elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı konuları ile sınırlı kalmamıştır. Şöyle ki; bu usul, herhangi yasal bir çerçeve mevcut olmamasına rağmen, uzunca bir süre otogar, metro, doğal gaz şebekesi, turistik otel ve motel inşaatı gibi son derece değişik alanlarda ve konularda uygulanmıştır²⁰⁹. Nihayet 13 Haziran 1994 tarih ve 21959 sayılı resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren bazı yatırım ve hizmetlerin Yap-İşlet-Devret modeli çerçevesinde yaptırılması hakkında 3996 sayılı Kanun ile bu usule ilişkin yasal çerçeve daha da genişletilerek, kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet ve görev alanı içinde olup da ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak gerektiren pek çok yatırım ve hizmetin bu usulle yaptırılması ve işletilmesi amaçlanmıştır²¹⁰.

b. Yap-İşlet-Devret Tanımı

Yap-İşlet-Devret; kamunun görev alanına giren yüksek finansman gerektiren bir yatırım veya kamu hizmetinin, sermayesi ve riski kendilerine ait olmak üzere, yerli, yabancı veya ortaklaşa özel girişimciler tarafından

²⁰⁸ Selman Salim KESGİN, **Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Kamu Özel İşbirlikleri: Sağlık Bakanlığı Örneği**, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, 2013. s.30

²⁰⁹ bkz. 19 Aralık 1994 gün ve 186101 sayılı Resmi Gazete.

²¹⁰ GUNDAY, **a.g.e.**, s. 239.

kurulmasını, kar sağlayamaya dönük olarak belirli bir süre işletildikten sonra tesisin idareye bedelsiz olarak devir ve teslimini içeren bir modeldir²¹¹.

Bir kamu hizmetinin; özel girişim tarafından masrafları karşılanmak suretiyle kurulmasını, yatırılan sermayenin amortismanı ve belli bir kar sağlanması amacıyla belli bir süre işletilmesini, daha sonra da bedelsiz olarak ilgili idareye devir ve teslimini sağlayan usulüdür²¹².

Bir kamu hizmetinin kamu kurumu ya da kuruluşları ile yerli ya da yabancı özel sektör aktörleri arasında yapılan bir sözleşme çerçevesinde tüm maliyelerin özel girişimci tarafından karşılandığı ve 49 yılı geçmeyecek şekilde sözleşmede belirtilen süre boyunca işletildikten sonra tesisin işler vaziyette, her türlü taahhüt ve borçtan arındırılmış olarak, ilgili kamu kurumuna devredilmesini temin eden kamu yatırım ve finansman şeklidir. Danıştay’a göre yap-işlet-devret modeli, ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modelidir²¹³.

3996 sayılı Kanunun 3. maddesinin (a) bendi ile bu kanunun uygulama usul ve esaslarının belirlendiği 5907 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 3’üncü maddesinin (b) bendinde de, yap-işlet-devret modeli, “İleri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, elde edilecek kar dâhil yatırım bedelinin şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesi” şeklinde tanımlanmıştır.

Bu tanımdan Yap-İşlet-Devret modeline yönelik dört özellik ortaya çıkmaktadır:

²¹¹ Uğur EMEK, **Ek ve Değişiklikleri ile Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı**, Balıkesir, DPT İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, s.3, Ankara 2002, Ertuğrul ACARTÜRK, “**Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler**”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:6, 2001, s.49.,

²¹² KALABALIK, a.g.e., s.259.

²¹³ **Yap İşlet Devret Modelinde Uygulanan Usul ve Esasların Kalkınma Ajansları Açısından Analizi**, y.y, t.y, s.10.

- (1) İleri teknolojiye sahip yatırımları gerçekleştirmektedir. Bu modelde bir yatırımın yapılabilmesi için "ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan" alanlardaki projelerin olması gerekmektedir.
- (2) Model, yatırımın uygulanabileceği alanın, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacını gidermeye yönelmektedir.
- (3) Yatırımı gerçekleştirecek ve ileri teknoloji ile gerekli finansmanı sağlayacak bir yerli veya yabancı bir sermaye şirketi gerekmektedir.
- (4)Yapılan yatırımın kar dâhil toplam maliyetinin karşı tarafça (idare ve hizmetten yararlananlarca) satın alınarak ödenmesi işletmenin konusunu oluşturmaktadır.

c. Yap-İşlet-Devret Usulünün Özellikleri

Yap-İşlet-Devret modeli var olduğunu söylenebilmesi için 3996 sayılı Kanuna göre sözleşmede bazı özelliklerin bulunması gerekmektedir. Yatırım yapmak isteyen idareler konuya ilişkin olarak Yüksek Planlama Kurulundan izin almalıdırlar. Bu izne müteakip olarak yerli ya da yabancı şirket ile sözleşme imzalanabilecektir. Sözleşmeler 49 yıldan fazla olmayacaktır. Söz konusu ücretler idarenin bağlı ya da ilgili olduğu Bakanlık tarafından belirlenecektir. İdare, söz konusu yatırıma ilişkin şirket lehine kamulaştırmalar yapılabilecektir. İdare Hukuku kurallarının uygulandığı imtiyaz sözleşmelerinde olan tek yanlı fesih, denetim ve yaptırım uygulama yetkileri gibi idarenin üstünlüğünü sağlayan yetki ve ayrıcalıklar, Yap-İşlet-Devret sözleşmelerin özel hukuk kurallarına tabi tutulması nedeniyle ortadan kalkmaktadır²¹⁴. Doktrinde de Anayasa Mahkemesinin iptal kararından önce Yap-İşlet-Devret sözleşmelerinin genellikle kamu imtiyazı sözleşmesi niteliğinde olduğu fikri ileri sürülmüştür²¹⁵. Sermaye şirketleri Türkiye

²¹⁴ (mevzuat.basbakanlik.gov.tr).

²¹⁵ bkz. Özay, **İkinci Bine Kavuşurken**,1994, **a.g.e.**, s.262 ve Yap-İşlet-Devret Sözleşmesi hakkında fazla bilgi için bkz. s.273-275, ÖZAY, **a.g.e.**,1996, s.265,414-415, Yayla Yıldızhan: **a.g.e.**, s.133, Bilgen, Pertev: "**Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri Hakkında**", Kamu Hukuku Bülteni,S.3, Mart 1990, s.1,6; Bilgen,Pertev:"**Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri**, Devlet Denetleme Kurulu ve Yürütmenin Durdurulması Hakkında", I. Uluslararası İdare Hukuku Kongresi İkinci Kitap,Kamu Yönetimi,1-4 Mayıs

Cumhuriyeti Kanunlarına göre kurulmuş anonim şirketlerdir. Gerekğinde kamu kurum ve kuruluşları da (kamu iktisadî teşebbüsleri dahil) bu anonim şirkete ortak olabilirler (md.3).

Bu tür sözleşmelerin süresi 49 yıldan fazla olamaz (md.7).

Yap-İşlet-Devret sözleşmesinin sona ermesiyle birlikte, yapılan yatırım ve hizmetler, her türlü borç ve taahhütlerden âri, bakımlı, çalışır ve kullanılabilir durumda bedelsiz olarak kendiliğinden idareye geçer (3996 sayılı Kanun md.9).

d. Yap-İşlet-Devret Usulünün uygulama alanı

3996 Sayılı kanunun 2. Maddesine göre Yap-İşlet-Devret sözleşmeleri; köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma sitesi, kanalizasyon, haberleşme, enerji üretimi, iletimi, dağıtımı, maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisleri, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, demiryolu, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanma yönelik deniz ve hava alanları ve limanları gibi birçok alanda uygulanabilmektedir.

e. Yap-İşlet-Devret ile İmtiyaz Usulleri farkı

Yap-işlet-devret modeli ile imtiyaz arasında önemli farklılıklar olduğunu savunanlar da vardır. Bu farklılıklar şöyle sıralanmaktadır:

“Yap-işlet-devret modelinin uygulanmasına ilgili kurumun yetkili organları örneğin Büyük Şehir Belediyeleri ve belediyeler karar verebildiği halde, imtiyazın uygulanabilmesi için Bakanlar Kurulu kararı gereklidir.

Yap-işlet-devret modelinde yapılan tesisin mülkiyetinin ilgili idareye ait olurken, imtiyazda her türlü alet ve edevat imtiyaz sahibine aittir.

Yap-işlet-devret modelinde şirketin işletmesine verilen tesisin işletilme süresinin yapılan tesisin mali portresi dikkate alınarak saptandığı halde imtiyazda böyle olmamaktadır.

1990,Ankara,1990, s.799- 804, Lütfi Duran, "**Yap-İşlet-Devret**", AÜSBFD., C.XLVI, Ocak-Haziran 1991, No:1-2, s.147-170; Gözübüyük, A.Şeref: Yönetim Hukuku, Gözden Geçirilmiş 11.Bası, Ankara 1998, s.270,241-242; Gözübüyük,A.Şeref-Turgut Tan: **a.g.e.**, s.470.

Yap-işlet-devret modelinde kurulacak tesisler için gerekli taşınmazlar ilgili kurumca şirkete verildiği ve mülkiyeti kuruma ait olduğu halde, imtiyazda gerekli taşınmazları imtiyaz sahibi bedellerini ödeyerek almak durumundadır.

Yap-işlet-devret modelinde şirket tarafından yapılan tesislerin işletme süresi sonunda hiç bir bedel ödenmeden ilgili kuruma devredilmesine karşılık, imtiyazda tesisler ancak kamulaştırma veya imtiyaz süresi sonunda satın alınma yolu ile devlete geçebilir.

İki yöntem arasındaki farklılıklar olarak ileri sürülen bu özelliklerin pek çoğuna katılmak olanaksızdır. Her şeyden önce her iki yöntemde de işletme süresi, yapılacak tesislerin amortismanına yetecek bir süre olarak belirlenmektedir. İkincisi, her iki yöntemde de tesisler işletme süresi sonunda bedelsiz olarak devlete geçmektedir.”²¹⁶.

6. Yap-İşlet Usulü

Yap-İşlet Usulü: Yİ modeli çerçevesinde inşa edilen tesislerin belirli bir süre sonunda kamu kuruluşuna devredilmeyip özel kesimin sahipliğinde olmasına izin verilmesine dayanan yatırım finansmanı modelidir²¹⁷. Bu modelde yatırımcılar; yalnızca termik santrallerin inşa edilmesi ve işletilmesi yetkisine sahiptir.

Yap-İşlet 4283 sayılı Kanun’da, “elektrik enerjisi santrallerinin üretim şirketleri mülkiyetlerinde kurulmalarını, işletilmelerini, üretilen elektrik enerjisinin belirlenecek esas ve usuller çerçevesinde satışını içeren model” olarak tanımlanan yap-işlet usulü daha geniş bir tanımla elektrik enerjisi üretim tesislerinin yerli veya yabancı sermaye şirketi tarafından, tesisin mülkiyeti kendisine ait olmak üzere, kurulup işletilmesini ve bu tesiste üretilen elektrik enerjisinin TEAŞ’a satılmasını öngören bir usuldür²¹⁸.

²¹⁶ H.E. Şenalp ve A. Bilir, **Yap-İşlet-Devret Modelinin Mahalli İdareler Yönünden Hukuki Geçerliliği**, *Türk İdare Dergisi*, sayı: 382, Mart 1989, s. 153-154. (Turgut TAN, **Kamu Hizmeti İmtiyazından “Yap-İşlet-Devret” Modeline**, s.319

²¹⁷ Nuri ÖZBALKAN; **Best Ekonomi Terimleri Sözlüğü**, İstanbul, Alfa, 1997, s.904.

²¹⁸ GÜNDAY Metin, **a.g.e.**, s.317.

Kalkınma Bakanlığına göre; *Yap-İşlet modeli, ülkemizde elektrik enerjisi üretiminde kullanılmıştır. Bu modelde, özel sektöre mülkiyetleri kendilerine ait olmak üzere termik santral kurma ve işletme izni verilmekte, üretilen elektriği devlet satın almaktadır. Sözleşme bitiminde ise tesis özel sektörde kalmaktadır. Model 1997 tarihli ve 4283 sayılı Kanunla düzenlenmiş olup bu kapsamda toplam 5.360 MW gücünde beş adet doğal gaz elektrik santrali projesi gerçekleştirilmiştir.*²¹⁹

7. Yap-Kirala-Devret

*Yap-Kirala-Devret modelinde özel sektör tesisi yapmakta, fiziksel donanımını sağlamakta, belirlenen süre boyunca sözleşmede belirlenen alanları işletmekte ve sonunda tesisi kamuya devretmektedir. İdareler ise her yıl şirkete kira ödemesi yapmaktadır.*²²⁰ Bu model idare yeni bir altyapı hastane, okul gibi gerekirken kendi bütçesini kullanmak istemezken kullanılıyor.

8. İşletme Hakkı Devri (İHD) Usulü

İHD modeli kapsamında, mevcut bir kamu sektörü projesi belirli bir süre için özel bir tüzel kişilik tarafından devralınmakta ve işletilmektedir ve belirtilen sürenin sonunda proje tesisleri devlete geri devredilmektedir²²¹.

Kalkınma Bakanlığına göre; İHD usulü; *Devletin mevcut bir tesisinin işletme hakkı belirli bir süreliğine özel sektöre devredilmektedir. Bu model tam olarak bir özelleştirme yöntemi özelliği taşımamaktadır. Çünkü tesis sadece belli bir süreliğine özel sektöre devredilmekte, mülkiyet kamuda kalmaktadır.*²²²

²¹⁹ T.C. “Kalkınma Bakanlığı, Dünyada ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler”, **Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü Ocak 2016**, Ankara, 2015, s. 16.

²²⁰ A.e., s.17.

²²¹ Ali Güner TEKİN, **PPP in Turkey, Republic of Turkey, Prime Ministry, Privatization Administration**, Ankara, s.2, Mart 2010.

²²² T.C. “Kalkınma Bakanlığı, Dünyada ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler”, **Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü Ocak 2016**, Ankara, 2015, s. 17.

*İşletme hakkı devri, Devlet ve diğer kamu tüzelkişilerine ait işletmelerin, mülkiyet hakkı saklı kalmak üzere bir bedel karşılığında ve belli süre işletmesi için bir özel kişiye devredilmesi yöntemi olarak tanımlanabilir.*²²³

Anayasa Mahkemesine göre, *işletme hakkının devri modeli ile özel kişi ya da şirketlerin kurulu olan tesisleri belli bir bedel karşılığında devir alması, kâr elde etmek için işletmesi ve sözleşmelerde belirlenen süre sonunda idareye geri vermesi sağlanmaktadır. İşletme hakkının devri sisteminde kamuya ait olan tesisler kamuya ait olmaya devam etmekte, ancak tesislerin bakım ve onarım işleri işletme hakkını devralan şirkete ait olmakta ve bu işlerin belirlenen esaslara göre yerine getirilmesi gerekmektedir.*²²⁴

²²³ Taner AYANOĞLU, *İşletme Hakkı Devir Sözleşmeleri*, y.y., t.y.,s.13.

²²⁴ Taner AYANOĞLU, *İşletme Hakkı Devir Sözleşmeleri*, a.g.e.,s.14.

İKİNCİ BÖLÜM

UGANDA'DA KAMU HİZMETİ ANLAYIŞI

I. UGANDA KAMU HİZMETLERİNİN TARİHİ, TANIMI, KURULMASI VE KALDIRILMASI

A. Tarihi

Doğu Afrika'da bağımsız bir ülke olan Uganda, 241.037 km² yüzölçümü ile 45 milyon nüfusa sahip, cumhurbaşkanlığı sistemi ile yönetilen demokratik bir cumhuriyettir. Uganda, 1860 ve 1962 yılları arasında İngiliz sömürgesi altında olup, 9 Ekim 1962'de bağımsız bir ülke olmuştur.

Uganda'nın kamu hizmeti, geçtiğimiz on yıllar boyunca değişikliklerden geçmiştir. Beş önemli dönem, kamu hizmetlerinin sunumunu etkileyen çeşitli kamu idareleri ve yönetim tarzlarında ortaya çıkan politik rejimlerdeki değişiklikleri karakterize etmektedir. Bunlardan: sömürge dönemi (1940-62); bağımsız ilk Obote Hükümeti ve bağımsızlık sonrası dönemi (1962-66); anayasal fesih dönemi (1966-71); General Idi Amin dönemi (1971-79); İkinci Obote Hükümeti (1980-85) ve Museveni'nin Ulusal Direniş Hareketi (NRM) dönemi (1986'dan bugüne kadar). Tüm bu rejimler, kamu hizmetlerinin sunumunu farklı şekillerde her zaman etkilemiştir.

Uganda'da kamu hizmetleri, Bakanlar Kurulu düzeyinde bir hükümet bakanlığı olan Uganda Kamu Hizmeti Bakanlığı tarafından yönetilmektedir. Bakanlık Uganda'da "kamu hizmeti için insan kaynakları politikalarını, yönetim sistemlerini, prosedürlerini ve yapısını geliştirmek, yönetmek ve işletmek"le görevlendirilmiştir²²⁵.

B. Tanımı

Uganda idare hukukunda, kamu hizmeti kavramının yasa metinlerinde tanımlandığı görülmektedir. Şöyle ki, Uganda 1995 Anayasası 257 (h) ve 175 (b) maddesi, *Kamu Hizmeti ve Yönetiminin Değerleri ve*

²²⁵ Ministry of Public Services, *The Uganda Public Service Standing Orders*, Kampala, 2010, s.2.

İlkeleri Hakkında Afrika Antlaşması (African Charter on Values and Principles of Public Service and Administration), *Uganda Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesi ve Etik İlkelerine Dair Kanun* (The Code of Conduct and Ethics for Uganda Public Service) ve *Uganda Yerel Yönetim Bakanlığı Kanunu* (Uganda Ministry of Local Government Act) tarafından tanımlanmaktadır.

1995 Anayasası'nın 175. (b) maddesi, kamu hizmetini, “*İdarenin doğrudan konsolide fon (consolidated fund)*²²⁶ aracılığıyla ya da *Parlamentonun bütçeden tahsisi edeceği bir ödenek aracılığıyla finanse edilen hizmet*²²⁷ anlamına gelen faaliyetler”²²⁸ şeklinde tanımlanırken, madde 257 (h) kamu hizmetini, “*Merkezi idare ya da yerel idareler tarafından yürütülmekte olan hizmet anlamına gelen faaliyetler*²²⁹” şeklinde tanımlamıştır.

Uganda Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesi ve Etik İlkelerine Dair Kanun (The Code of Conduct and Ethics for Uganda Public Service) tarafından ise, “*kamu hizmetleri merkezi idarenin veya bir yerel idarenin sivil kapasitesinde yer alan hizmetler*”²³⁰ olarak tanımlanmıştır²³¹.

Uganda Yerel Yönetim Bakanlığına göre kamu hizmeti, “*geniş bir kullanıcı kesiminin ihtiyaçlarını karşılayan bir ürün ya da etkinliktir*”²³² şekilde tanımlanmıştır²³³.

Kamu hizmeti, Kamu Hizmeti ve Yönetiminin Değerleri ve İlkeleri Hakkında Afrika Antlaşması'nın 1. Maddesinde ise, “*idarenin yetki alanı*

²²⁶ Consolidation Fund: Money from the main bank account of the government of Uganda.

²²⁷ "public service" means service in any civil capacity of the Government the emoluments for which are payable directly from the Consolidated Fund or directly out of monies provided by Parliament.

²²⁸ Uganda Cumhuriyeti Anayasası 1995, Madde 175 (b).

²²⁹ public service" means service in a civil capacity of the Government or of a local government.

²³⁰ public services as Service in a civil capacity of the central Government or of a Local Government

²³¹ The Government of Uganda, Ministry of Public Service, **The Code of Conduct and Ethics for Uganda Public Service**, Kampala, 2005, s.3.

²³² A product delivered or activity that is carried out that meets the needs of a wide section of users

²³³ Ministry of Local Government, **Principles of Service Delivery in Uganda's Local Governments**, Kampala, 2013, s.1.

içinde yürütülmekte olduğu hizmet veya kamu yararına yönelik faaliyeti”²³⁴ olarak ifade edilmiştir²³⁵.

Uganda idare hukukunda ise, yukarıda bahsi geçen kaynaklardaki kamu hizmet tanımlarından farklı bir tanıma rastlanmamaktadır.

Bize göre; Bu tanımlardan, kamu hizmeti, devletin kendi yetki alanı içinde yaşayan insanlara doğrudan merkez idare, yerel idareler veya diğer kamu tüzel kişiler aracılığıyla veya özel hukuk gerçek veya tüzel kişisi ortak ve genel, kamu yararı bulunan faaliyet sunumunu finanse ederek sunduğu sivil kapasitesindeki hizmetlerdir.

C. Kamu hizmeti'nin Kurulması

Uganda kamu hizmetini de iki yöntemle kurulabilir. Birinci mevcut bir kamu tüzel kişinin kanunla bir faaliyeti ifa etmekle görevlendirilmesi, ikinci ise yeni bir kamu tüzel kişi kurularak belli bir kamu hizmetini yürütmekle görevlendirilmesidir²³⁶ örneğin NAADS²³⁷. Kamu hizmeti kurma yetkisi yasakoyucuna aittir. Yani kamu hizmetini kurulmasında ya yasayla ya da Yasakoyucu açık bir şekilde milli (merkezi) kamu hizmetlerinin Uganda Devlet Başkanlığı²³⁸ mahalli (yerel) kamu

²³⁴ Public service is any service or public-interest activity that is under the authority of the administration

²³⁵ African Union (AU), **African Charter on Values and Principles of Public Service and Administration**, y.y, t.y, s.3.

²³⁶ Article 171 of the 1995 Constitution of Uganda “Subject to the provisions of this Constitution and any Act of Parliament, the President may, after consultation with the appropriate service commission, establish offices in the public service of the Government of Uganda”.

²³⁷ Geoffrey OKOBOI, v.d., Economic and Institutional Efficiency of National Agricultural Services Programme: Case of Iganga District, Kampala, 2001, s.7, Office of the Auditor General Uganda, Management of National Agricultural and Advisory Service: Case Study of Kabarole, Kasese, Lira, Manafwa, Mubende, Tororo, Kampala 2012, s.1.

²³⁸ Chapter A-a, Article 5 of the Uganda Public Service Standing Orders “The power to establish and abolish offices in the Public Service of the Government of Uganda is vested in the President who may consult with the Minister responsible for public service”.

hizmetleri²³⁹ ise, “District” ya da diğer yerel idareler tarafından dayanağını kanundan almak şartıyla tarafından kanunla kurulmasıdır²⁴⁰.

D. Kamu hizmeti’nin Kaldırılması

Kamu hizmetinin kaldırılması, kurulmasında olduğu gibi, ya bir kamu hizmetini yürüten idari teşkilatın kaldırılması ile ya da kamu hizmeti niteliğindeki bir faaliyetin kamu hizmeti olmaktan çıkarılması ile olur. Kimin tarafından kurulur ve kaldırılır? Uganda yasakoyucu ile kurulur ve kaldırılmaktadır.²⁴¹ Yasakoyucu açık bir şekilde Uganda milli (merkezi) kamu hizmetini Uganda Devlet Başkanlığı tarafından kanunla kurulur ve kaldırılabilir²⁴² olmakla beraber, mahalli (yerel) kamu hizmeti ise, “District” ya da diğer yerel idareler tarafından kanunla kurulur ve kaldırılır²⁴³.

II. KAMU HİZMETLERİ TÜRLERİ VE HAKİM OLAN İLKELER

A. 2.2.1. Kamu Hizmetleri Türleri

Uganda idare hukuku doktrininde, kamu hizmeti sınıflandırmaya rastlanmamaktadır. Ancak Uygulamada kamu hizmetleri çeşitli gruplara ayrılanabilir:

1. Tekelli ve Tekelsiz Kamu Hizmetleri

Tekelli – tekelsiz kamu hizmeti ayırımı, kamu hizmeti olarak kabul edilen bir faaliyetin yalnızca İdare tarafından görülebilmesi veya özel hukuk kişilerin de görülebilecek olması ihtimaline dayanmaktadır.

²³⁹ Chapter A-a, Article 6 of the Uganda Public Service Standing Orders “Subject to the provisions of the Constitution and any other Law, a District or Urban Council may establish or abolish offices in the Public Service of a District or Urban Council”.

²⁴⁰ The Local Government Act, Article 52. “Subject to the Constitution and any other law, a district or an urban council may establish or abolish offices in the public service of a district or urban council in accordance with staff regulations made under this Act”.

²⁴¹ The Uganda Public Service Standing Orders, Chapter A-a, Article 1, Kampala 2010.

²⁴² A.a, Article 5.

²⁴³ A.a, Article 6.

a. Tekelli Kamu Hizmeti

Kamu hizmetini yalnızca idare tarafından yerine getiriliyorsa ve bu faaliyeti özel hukuk kişilerince yerine getirilmesi mümkün değilse ya kamu hizmeti yürütülmesine engel ya da yasaklanmış olursa, bu faaliyet tekelli kamu hizmeti söz konusudur²⁴⁴. Örneğin demiryolu taşımacılığı yalnız devlet tarafından yürütüldüğü için tekelli kamu hizmeti niteliğindedir. Bir devlet tekelinde, tekel tamamen veya kısmen devlete aittir ve hizmet idare tarafından atanan bir yönetim kurulu tarafından yönetilir. Firmalar tekel hakkı elde ederek daha yüksek fiyatlar talep etmek ve / veya daha düşük hizmet kalitesi sunmak için pazara girebilecek diğer firmaları sınırlandırma avantajını kullanmak isterler²⁴⁵.

Uganda'da su ve elektrik tedariki gibi hizmetler geleneksel olarak doğal tekel kabul edilmekteydi, çünkü bu piyasaya girmenin ilk maliyeti piyasada faaliyet gösterebilecek şirketler için çok yüksekti. Ancak günümüzde bu maliyetler görece olarak daha düşüktür denilebilir²⁴⁶.

Uganda'daki pek çok kamu hizmeti hala tekel olarak ya da tekel olmasa da tekel sayılabilecek bir oranda kamu işletmelerince yürütülmektedir. Bu işletmelerde fiyatlar bakanlık onayı ile belirlenmektedir. Bu şirketlerin başlıcaları Ulusal Su ve Kanalizasyon Şirketi ve Uganda Elektrik Dağıtım Şirkettir. Ancak, belirtildiği gibi hali hazırda çoğu durumda devlet teşebbüsü ana hizmet sağlayıcı olmaya devam etse de, bu alanlardaki yasal tekeller kaldırılmıştır²⁴⁷.

1999'da Uganda'nın enerji sektörü reformu ile, sektöre özel yatırım ve yönetimi teşvik etmek için Uganda Elektrik İdaresi'nin tekeli kaldırılmıştır ve buna uygun olarak yeni düzenlemeler getirilmiştir. Elektrik Yasası'nın

²⁴⁴ Mahtab Saeedi MANESH, Farhad KARIMANI, "Differences between Monopoly and Perfect Competition in Providing Public Transportation Case Study: Lane No. 10 and 96 of Mashhad Bus System", **International Journal of Economics & Management Sciences**, Mashhad, 2017, s.3.

²⁴⁵ Mahtab Saeedi MANESH, Farhad KARIMANI, "Differences between Monopoly and Perfect Competition in Providing Public Transportation Case Study: Lane No. 10 and 96 of Mashhad Bus System", **International Journal of Economics & Management Sciences**, Mashhad, 2017, s.3.

²⁴⁶ NDANDIKO, **a.g.e.**, s.22.

²⁴⁷ Uganda Law Reform Commission, **a.g.e.**

kabul edilmesinin ardından aynı yıl içinde büyük bir özel yatırım için ilk elektrik alım sözleşmesi imzalanmıştır. Bu reformlar, üretimin artık tekel olmayacağını, özel yatırımcılar tarafından da geliştirileceğini göstermektedir. Toptan satış piyasasında alım satım ikili anlaşmalarla yapılacaktır; ancak Elektrik İletim Şirketinin öngörülebilir gelecek için tek alıcı olarak faaliyet göstermeye devam edeceği görülmektedir.

Uganda'da, halen yasal olarak tekel statüsü devam eden iki kurum vardır. Bunlar Demiryolu taşımacılığını yerine getiren Uganda Demiryolları ve posta hizmetlerini yerine getiren Posta Uganda'dır²⁴⁸.

b. Tekelsiz Kamu Hizmetleri

Bir faaliyet kamu hizmeti olarak hem İdare hem de özel hukuk kişileri eliyle yürütülebiliyorsa tekelsiz kamu hizmeti niteliğinde olmaktadır. Uganda yasalarının öngördüğü şekilde ulaşım, enerji, sağlık, eğitim ve diğerleri gibi hizmetler, pazara giriş engelleri olmadan farklı kuruluşlar tarafından serbest piyasa koşullarında sunulabilen hizmetlerdir.

Tekelsiz kamu hizmetleri dört temel özelliğe sahiptir:

- (1) Hizmet verenler ve kullanıcıların sayısı çok fazladır.
- (2) Hizmet piyasasına girmeyi engelleyici yasal düzenleme yoktur.
- (3) Yürütülen hizmet veya üretilen ürün homojendir²⁴⁹.
- (4) Hizmet kullanıcıları veya ürün alıcıları, yetkili otorite veya hizmet verenler veya satıcılar tarafından ilan edilen fiyatlar hakkında tam bilgi sahibidir. Piyasadaki rekabet böylece arz ve fiyatı kontrol eder. Tekelsiz pazarda alıcılar arasında ve satıcılar arasında adil ve doğrudan bir rekabet vardır.

²⁴⁸ Ministry of Information and Communication Technology, “Uganda Posts Ltd”. 4 April 2010.

²⁴⁹ Mahtab Saeedi MANESH, Farhad KARIMANI, *a.g.e*, s.4, 2017.

2. Yürütüldükleri Alana (Coğrafi) Göre Kamu Hizmetleri

Kamu hizmetleri, yürütüldükleri coğrafi alana göre milli (merkezi) ve mahalli (yerel) hizmetler olarak ikiye ayrılmaktadır.

Hiç kuşkusuz, dünyadaki diğer tüm ekonomiler gibi, merkezi idare, Uganda'daki yerel ve kentsel otoritelerle birlikte, kendi idari düzeylerinde, topluma geniş ve çeşitli altyapı ve kamu hizmetleri sunmaktan sorumludur.

a. Milli Kamu Hizmeti

Bunlar merkezi idare tarafından tüm ülke çapında yürütülen ve dolayısıyla tüm vatandaşların yararlanmasına sunulmuş yollar, eğitim, sağlık ve su gibi kamu hizmetleridir.

Hizmet sunumunun geleneksel yönetim modeli, merkezi idarenin ülke çapında bir bütün olarak mümkün olduğunca yeknesak bir sunum sistemi gerçekleştirmesini beklemektedir²⁵⁰. Merkezi idare, hizmet sunumu için vergi toplama yetkisine ve hangi hizmetlerin yerel idareler gibi daha alt makamlara devredileceğini tanımlamaya yönelik politikalar oluşturma sorumluluğuna sahiptir²⁵¹.

Bu kategorideki hizmetlerin tüm ülke çapında ya da ihtiyaç duyulan belirli bir bölgeye sunulabilmesi için, 1995 Anayasası ya da herhangi bir Uganda kanunu tarafından idareye görev olarak verilmiş olması gerekmektedir.

b. Mahalli (Yerel) Kamu Hizmeti

Yerel yönetimler, çeşitli yasalar ve merkezi yönetim politikası kapsamında belirlenen yetkiler dahilinde çalışmaktadır. İşlevleri kapsayıcı olsa da idari ve politik amaçlarla belirlenmiş daha küçük coğrafi alanlarla sınırlıdır²⁵². Yerel yönetimler genellikle atık toplama, su temini, sokak aydınlatmaları,

²⁵⁰ NDANDIKO, a.g.e, s.20.

²⁵¹ Ae..

²⁵² 1995 Anayasası, 176. Maddesi “the system of local government in Uganda shall be based on the district as a unit under which there shall be such local governments and administrative units as Parliament may by law provide”.

rekreasyon, kreş gibi çok çeşitli hizmetler vermek için görevlendirilmişlerdir; ancak sınırlı gelir kaynaklarına sahip oldukları için, bütçeleri merkezi idare tarafından desteklenmektedir²⁵³.

Uganda'nın adem-i merkeziyetçi hizmet sunumu anlayışı, hizmet sunumu için farklı yaklaşımların bir karışımı şeklindedir. Bunlar: hizmetin yerel yönetimler tarafından doğrudan sunulması, özel sektör aracılığıyla sunulması ve sivil toplum örgütleri tarafından sunulmasıdır²⁵⁴.

Uganda Cumhuriyeti Anayasası, adem-i merkeziyetçiliği, insanlara daha yakından hizmetler getirmeye odaklanan bir sistem olarak kabul etmiştir. Özellikle, 1995 Anayasası Onbirinci Bölüm, madde 176 yerel yönetim sistemini düzenler. Adem-i merkeziyetçilik, halkın karar alma sürecine katılımı ve daha demokratik bir sistemin sağlanması amacıyla tüm yerel yönetim birimleri için kabul edilmiş bir prensiptir²⁵⁵.

Uganda'nın yedi büyük yerel yönetimi vardır. Bunlar; Kampala, Jinja, Mbarara, Mbale, Arua, Masaka ve Kabale belediyeleridir. Bu belediyelerde, 1990'lı yıllarda kamu hizmetleri özel hukuk kişilerine gördürülmeye başlanmıştır. Bu dönemde özel sektör kuruluşlarının kapalı pazar yerleri, otobüs terminalleri, mezbahalar, rekreasyon alanları, yollar gibi kamu tesislerini genişletmeleri, modernize etmeleri ve işletmelerine ilişkin sözleşmeler imzalanmıştır²⁵⁶.

(1) Yerel yönetimler hangi hizmetleri sunabilir?

Yerel yönetimin temel birimi Uganda'da "district"²⁵⁷ olarak adlandırılan bölgelerdir. 1995 yılından önce merkezi idare tarafından yürütülen birçok temel hizmetin görülmesi bu bölgelere bırakılmıştır. Bölge yönetimleri,

²⁵³ Ae.

²⁵⁴ Ministry of Local Government, a.g.e, s.1.

²⁵⁵ The 1995 Constitution of Uganda, Article 176.

²⁵⁶ Charles NDANDIKO, **Public Private Partnerships as Models of Procuring Public Infrastructure and Service Delivery in Developing Countries: Lessons from Uganda**, Kampala, 2006, s.701.

²⁵⁷ 1995 Anayasası, 176. Madde "The system of local government in Uganda shall be based on the district as a unit under which there shall be such local governments and administrative units as Parliament may by law provide".

bunlarla sınırlı olmamak üzere; ilk ve orta öğretim, mesleki eğitim sunulması, tıbbi eğitim veren hastaneler dışındaki hastaneler ile sağlık merkezleri ve dispanserlerin yapımı ve işletilmesi, yolların yapımı ve bakımı, su kaynaklarının temini ve bakımı, tarımın genişletilmesine yönelik hizmetler, arazi idaresi ve araştırmaları ile toplum gelişimine yönelik hizmetler gibi çok çeşitli hizmetler sunarlar²⁵⁸.

Uygulamada, Uganda Yerel Yönetimlerinde kamu hizmeti sunumuna özel sektörün katılımı her belediye için değişiklik göstermektedir. Örneğin, Kampala'da cadde üzeri otoparklar tamamen özel sektör tarafından işletilmektedir, Kabale ve Arua'da cadde üzeri otoparklar bulunmamaktadır, Jinja'da bu otoparkların bir kısmı belediye, bir kısmı ise özel sektör tarafından işletilmektedir ve Mbarara'da ise bu otoparkların işletilmesi tamamen belediye tarafından yürütülmektedir. Yine bir diğer örnek olarak Kampala'da atık toplama işi hem belediye hem de özel sektör tarafından yapılmaktadır, Kabale'de halen belediyece bu hizmet görülmektedirken, Mbarara'da ise sadece özel kişilerce bu hizmet görülmektedir. Uganda Yerel Yönetimi'nde olan kamu hizmetleri kim tarafından ve hangi usulle görülürse görülsün, bu hizmetlerin denetim ve gözetim yetkileri belediye elinde bulunmaktadır²⁵⁹.

(2) Uganda'da Mahalli Kamu Hizmetleri Sunum İlkeleri

Kamu hizmetlerinin genel ilkelerine ek olarak, Uganda Yerel Yönetimler Bakanlığı kanununda, Uganda'nın yerel yönetiminde hizmet sunumunu düzenleyen ilkeler belirlemiştir, bunlar;

- Hizmet standartlarının kalite, miktar, süre ve hizmet maliyeti bakımından bilinçli bir şekilde yükseltilmesi²⁶⁰.
- Yararlanıcıların beklentilerine ve hizmet kalitesinden memnuniyetlerine göre hizmet kalitesinden ödün verilmemesi²⁶¹.

²⁵⁸ Uganda's Decentralisation Policy, **Legal Framework, Local Government Structure and Service Delivery**, Kampala, t.y, s.7.

²⁵⁹ NDANDIKO, **a.g.e**, s.701.

²⁶⁰ Ministry of Local Government, **a.g.e**, s.4.

²⁶¹ **A.e**

- (i) Mahalli idarelerin işletme hakkı verecekleri özel şirketi belirlemek için profesyonellik ve teknik yeterlilik aramaları gerekliliği²⁶².
- (ii) Sözleşmelerin etkin ve titiz bir şekilde denetlenmesi²⁶³.
- (iii) Vatandaşın hizmet sunumunun odak noktası olmasına ve yaptığı ödemenin karşılığını almasına dikkat edilerek hizmet sunumundan memnuniyetinin sağlanması²⁶⁴.
- (iv) Adil ve şeffaf ihalelerle hizmeti görecektir özel hukuk kişilerinin seçilmesi²⁶⁵.
- (v) Hesap verebilir ve adil sivil toplum hizmetleri sağlanarak, sivil toplum örgütlerinin tüm yararlanıcılara ve hizmet sunanlara örnek teşkil etmesinin sağlanması²⁶⁶.
- (vi) İyi hizmet sunumu süreçleri ve uygulamaları sağlanması²⁶⁷.
- (vii) Kamu hizmetlerinin sunumunu desteklemek için gelir artırma mekanizmalarının yeterli şekilde mobilize edilmesi²⁶⁸.
- (viii) Kaynakların verimli kullanılması²⁶⁹.
- (ix) Yerel yönetimde sunulacak hizmetlerin planlanması ve kararlaştırılmasında halkın katılımının sağlanması²⁷⁰.
- (x) Yerel düzeyde vatandaşlara fayda sağlayan yoksulluğu azaltma projelerini hayata geçirerek halkın ulusal ve yerel programlarla sosyo-ekonomik olarak güçlendirilmesi²⁷¹.

²⁶² A.e, s.5.

²⁶³ A.e.

²⁶⁴ A.e, s.6

²⁶⁵ Ministry of Local Government, a.g.e, s.5.

²⁶⁶ A.e.

²⁶⁷ A.e, s.6.

²⁶⁸ A.e, s.7.

²⁶⁹ A.e, s.8.

²⁷⁰ A.e.

²⁷¹ A.e, s.9.

B. Kamu Hizmetlerinin Hakim Olan İlkeler

1. Eşitlik ve Tarafsızlık İlkesi

Tüm kamu hizmetleri, kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşlar arasında eşitliğe dikkat edilerek yerine getirilmelidir. İdare önünde benzer durumda olan kişilere, herhangi bir ayırım yapılmaksızın eşit olarak muamele edilmelidir. Irk, cinsiyet, din, etnik grup, felsefi veya siyasi inançlar veya diğer kişisel düşüncelere dayanan herhangi bir ayrımcılık yasaklanmaktadır.

Ayrıca, çoğunluğun ihtiyaç duyduğu kamu hizmetleri yerine getirilirken, azınlıkta kalan diğer tarafların da menfaatlerinin olumsuz etkilenmemesi gerekmektedir²⁷².

Kamu hizmetinde eşitlik²⁷³, sağlık hizmetleri, barınma, eğitim gibi çekirdek hizmetlere herkesin iyi bir kalitede ulaşabilmesini sağlamak olarak da anlaşılmalıdır²⁷⁴.

Eşitlik kavramı kamu görevlileri veya diğer kamu hizmeti sunanların haksız muamelelerini yasaklamasının yanında, kamu hizmetine girmek isteyenler ve kamu hizmetinden yararlananlar için eşit fırsatlar sağlanmasını da gerektirmektedir. Özellikle korunması gereken gruplar olan çocuklar, yaşlılar, engelliler, farklı cinsel tercihi veya yönelimi olanlar, hamileler ve farklı din ve inanç grupları için de eşitliğin sağlanmasına dikkat edilmelidir²⁷⁵.

Uganda çok kabileli, çok dilli, farklı dini inançlar ve siyasi düşünceleri barındıran bir ülkedir. Bu sebeple Devlet, anayasal görevlerini yerine getirirken insanların bu farklı özelliklerine saygı çerçevesinde farklılıklara dayalı ayrımcılıkla mücadele etmekle yükümlüdür.

²⁷² The Third Biennial Pan-African Conference of Ministers of Civil Service, **Charter for the Public Service in Africa**, Windhoek, Namibia, 5 February 2001, s.9.

²⁷³ The Sixteenth Ordinary Session of the Assembly of African Union, **African Charter on Values and Principles of Public Service and Administration**, Addis Ababa Ethiopia, 31-January- 2011, s.4.

²⁷⁴ African Union, **Synopsis on African Charter on Values and Principles of Public Administration**, a.g.e, s.6.

²⁷⁵ London Borough of Havering, **Equality in Service Provision Policy**, London, s.2.

Kamu kurumları, ayrımcılığa dayalı mağduriyetlerin önüne geçme, farklı gruplar arasında fırsat eşitliğini geliştirmekle yükümlüdür²⁷⁶.

Devlet Politikasının Milli Hedefleri ve Yönerge Prensipleri kapsamında Uganda Cumhuriyeti 1995 Anayasası, Hedef XIV (b) maddesi şu şekildedir: “Tüm Ugandalıların haklardan ve fırsatlardan yararlanma, eğitim, sağlık hizmetleri, temiz ve güvenli su, iş, barınma, yeterli kıyafet, gıda güvenliği ile maaş ve emeklilik hakkı vardır”.

Anayasanın Dördüncü Bölümü, temel insan hak ve özgürlüklerinin korunmasını ve desteklenmesine ayrılmıştır.

Uganda Anayasası'nın Dördüncü Bölümünün, 21'inci maddesinin 1. ve 2. fıkralarına göre;

“(1) Siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel yaşamın her alanında tüm insanlar kanun önünde eşittir ve her alanda yasanın eşit korunmasından yararlanır.

(2) Bu maddenin (1) fıkra hükümlerine hâlel getirmeksizin, hiç kimse cinsiyet, ırk, renk, etnik köken, kabile, doğum yeri, mezheb, din veya sosyal veya ekonomik duruş, siyasi görüş gerekçesiyle ayrımcılığa uğratılamaz”²⁷⁷.

Anayasa, Devlete özellikle zor durumda olan gruplar lehine hizmet sağlama, kadınların eşsiz ve doğal annelik işlevlerini, yaşlıları, engellileri, çocuk haklarını, etnik azınlıkları ve her bir Ugandalı'nın ekonomik haklarını koruma görevlerini yüklemektedir²⁷⁸.

Bazı durumlarda hizmet, örneğin çocuk felci ve tüberküloz aşılması, gençlerin desteklenmesi, kadınlara ve engellilere devlet destekleri sağlanması, yaşlıların desteklenmesi, emeklilik ve özel ihtiyaç içinde olanlara yönelik devlet yardımları gibi yalnızca belirli gruplar için olabilmektedir. Bu gibi gruplarda yer alanlar desteğe daha çok ihtiyacı olan kimseler olduğu için onlara yönelik uygulamaların eşitsizliğe aykırı olduğu söylenemeyecektir.

²⁷⁶ **Ae**, s.3.

²⁷⁷ Uganda 1995 Anayasası, 21 maddesi, 1. ve 2. fıkrası.

²⁷⁸ Ministry of Gender, Labour and Social Development, The Legal & Policy Framework for Social Protection in Uganda, 2016, <http://socialprotection.go.ug/the-legal-policy-framework-for-social-protection-in-uganda>

2. Süreklilik İlkesi

Süreklilik ilkesi, kamu hizmetlerinin kullanıcının ihtiyaç duyduğu zamanda ve ihtiyaç duyduğu oranda sunulmasıdır²⁷⁹. Kamu hizmetinin, işleyişini düzenleyen kurallara uygun olarak bir düzen ve devamlılık içerisinde ve gereken tüm hallerde, her koşulda sunulması gerekmektedir²⁸⁰. Kamu hizmetleri, işleyişini düzenleyen kurallara uygun olarak²⁸¹ düzenli ve zamanında yerine getirilmelidir²⁸².

İdare süreklilik ilkesinin gereklerini yerine getirmedeğinde, hizmetin eksik ya da kötü işlemesinden zarar görenler idareden tazminat isteyebilir. Bu bağlamda, sağlık sektörü gibi sektörlerde hizmetin kesintiye uğraması halinde hizmetten yararlananların telafisi zor, yaşam haklarını ihlal edici zararlara uğraması söz konusu olabileceğinden, hizmetin kesintiye uğraması yasaklanabilmektedir²⁸³.

Süreklilik ilkesinin uygulanışı kamu hizmeti türüne göre farklı gereksinimler içerebilir. Sağlık hizmetleri, itfaiye gibi hizmetlerin ihtiyaç duyulduğunda sunulmak üzere sürekli hazır halde tutulması gerekmekte iken, elektrik, su gibi hizmetlerin ise her zaman ara vermeden sunulmaya devam etmesi gerekmektedir. Öte yandan, eğitim, toplu taşıma gibi bazı hizmetlerin ise ne zaman yerine getirilmesi gerektiği ve bu hizmetlere ne zaman tatil/ara verilmesi gerektiği açıkça düzenlenmiş olmalıdır. Örneğin Uganda eğitim sisteminde ilk, ortaokul ve lise yılda üç dönem şeklinde eğitim verilmektedir. Her dönem arasında ise bir süre tatil öngörülmüştür. Eğitim ve tatil süreleri Milli Eğitim Bakanlığı, İlk, Orta ve Lise Eğitimi Yönetmenliğinde açık bir şekilde belirlenmiştir. Ulaşım hizmetleri için ise kullanıcıların gece saatlerinde ulaşım hizmetine ihtiyaç duymadıkları dikkate alındığında gece bu faaliyete ara verilmesinin süreklilik ilkesine

²⁷⁹ Ministry of Local Government, **a.g.e**, s.2.

²⁸⁰ African Union, **Synopsis on African Charter on Values and Principles of Public Administration**, **a.g.e**, s.6.

²⁸¹ The Third Biennial Pan-African Conference of Ministers of Civil Service, **age**, s.4.

²⁸² The World Meteorological Organization **Guiding Principle for Service Delivery**, Geneva, s.1, The Third Biennial Pan-African Conference of Ministers of Civil Service, **a.g.e**, s.4.

²⁸³ The Third Biennial Pan-African Conference of Ministers of Civil Service, **age**, s.4.

aykırılık olmadığını söylemek mümkündür. Özetle bazı hizmetlerin kullanıcıların sadece ihtiyacı olduğunda yerine getirilmesi, süreklilik ilkesinin sağlandığı anlamına gelecektir.

3. Uyarlanma ve Değişkenlik ilkesi

Kamu hizmetlerinin kullanıcıların ihtiyaçlarına uyarlanması nedir?²⁸⁴ Kamu hizmeti yeniliklere adapte olabilmelidir²⁸⁵, yararlanmaların kolaylıkla anlayarak kullanabileceği bir erişilebilirlikte olmalıdır, değişen ve yenilenen kullanıcı ihtiyaçlarını tatmin edebilmek için esnek ve gelişebilir olmalıdır, hizmet düşük bedelli, sürdürülebilir ve zamanın ihtiyaçlarıyla uyumlu olmalıdır²⁸⁶.

Kamu hizmeti değişken olmalı, artan nüfus sayısı ve modern teknolojiye uyarlanmaya çalışılmalıdır. Sağlık tedavileri bir zamanlar bitkisel ilaçlarla yapılmakta, eğitim okullar yerine ağaçların altında verilmekte, davullarla iletişim sağlanmakta, mumlarla aydınlatma yapılmaktaydı. Bunların yerlerini ise günümüzde modern ilaçlar, modern binalar, telefonlar ve elektrikli aydınlatma sistemleri almıştır. Yine günümüzde kullanımına devam edilen akaryakıtla çalışan trenlerin de yakın bir gelecekte yerlerini elektrikli trenlere bırakması gerekmektedir. Bunun gibi modern dünyada insanların hayatlarını kolaylaştıran şekilde hizmetlerin yeni teknolojilere göre uyarlanması gerekmektedir.

4. Kanunilik ilkesi

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinin kanuna dayalı olması gerekmektedir. İdari kararlar mevcut kanuni düzenlemelere uygun olmalıdır²⁸⁷.

²⁸⁴ African Union, **Synopsis on African Charter on Values and Principles of Public Administration**, a.g.e, s.6.

²⁸⁵ Ministry of Local Government, The principles of Service Delivery in Uganda's local Government, **a.g.e**, s. 2.

²⁸⁶ The World Meteorological Organization, **a.g.e**, s.1.

²⁸⁷ African Union, **African Charter on Values and Principles of Public Service and Administration**, a.g.e, s.5.

III. KAMU HİZMETLERİNİN GÖRÜLÜŞ USULLERİ

Kamu hizmetleri doğrudan idare tarafından yerine getirilebileceği gibi, idarenin gözetimi ve denetimi altında özel hukuk kişileri tarafından da yerine getirilebilmektedir.

A. Kamu Hizmetlerinin Devlet ya da Diğer Kamu Tüzel Kişileri Tarafından Görülmesi

Kamu hizmetinin idarenin kendi görevlileri, araçları ve bütçesiyle yürütülmesi usulüdür²⁸⁸.

Doğrudan doğruya merkezi idare, yerel idareler ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen kamu hizmetleri, devlet tüzelkişiliğinin veya bir kamu idaresinin faaliyeti olarak görünmektedir. Yani hizmetin, ayrı bir tüzelkişilik olarak örgütlenmediği kabul edilmektedir. Uganda'da, çoğunlukla sağlık hizmetleri, eğitim hizmetleri, elektrik iletim hizmetleri İdare tarafından yürütülmektedir.

B. Kamu Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişileri Tarafından Görülmesi

Kamu hizmetinin özel hukuk kişileri tarafından görülme usulleri, özel hukuk kişilerinin kamu hizmetinin sunumunda sahip olduğu rollere, sorumluluklara ve risklere göre sınıflandırılmaktadır. Özel hukuk kişilerinin kamu hizmetinin sunumuna katılması çoğunlukla, idare ile özel hukuk kişileri arasında risklerin ve sorumlulukların farklı derecelerde paylaşılacağı durumlarda gündeme gelmektedir²⁸⁹.

Günümüzde kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerine gördürülmesi usullerinden Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) gelişim göstermektedir. KÖİ'ler uzun vadeli sözleşme ilişkilerinde yüksek kalitede kamu hizmeti sunmak için idare ile özel kesimi bir araya getirmektedir²⁹⁰.

²⁸⁸ NDANDIKO, **a.g.e**, s.27

²⁸⁹ NDANDIKO, **a.g.e**, s.27

²⁹⁰ **Ae.**

Kamu-Özel-İşbirliği özellikle idarenin yürütmekte olduğu ‘geleneksel’ hizmetlerin, idare ile özel hukuk kişisi arasında yapılan bir sözleşme ile idarenin özel hukuk kişisine altyapı tesislerini ve hizmetlerini finanse etme, tasarlama, uygulama ve işletmeyi devretmesini ifade etmektedir.

Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) genel olarak, kamu hizmetlerinin sunumuna özel sektörü dâhil eden sözleşmeye dayalı bir usuldür. Hizmetin yürütülmesi kapsamında sorumluluklar, riskler, sözleşme süresi gibi hususlar idare ile özel hukuk kişileri arasında akdedilen hizmet sunum sözleşmesiyle belirlenmektedir²⁹¹.

Kamu-Özel-İşbirliği ile doğası gereği fazla sermaye gerektiren altyapı veya özel tecrübe ve beceri gerektiren projeler hayata geçirilmektedir²⁹².

1. Kamu Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişilerince Görülme Usulleri

İdare, özel hukuk kişisine kamu hizmeti gördürebilir. Söz konusu kamu hizmetlerinin görülmesi sırasında gereken yapım, kamu hizmetinin gereklerine uygun biçimde işletme gibi yükümlülükler sözleşme ile özel hukuk kişisine devredilmektedir. Kamu ile özel kişilerin işbirliğine dayanan bu usullerde yapılan sözleşme türüne göre taraflar arasında riskler ve sorumlulukları paylaşılmaktadır²⁹³.

Kamu hizmetlerinin finansmanının ciddi bir sorun olarak karşımıza çıkması ve bilhassa bazı yüksek teknoloji gerektiren hizmetlerde idarenin uzmanlarının bulunmayışı kamu hizmetlerinin idare tarafından yürütülmesi sırasında aksaklıklara yol açmaktadır. Bu sebeple Uganda’da bu aksaklıkların giderilmesi amacıyla özel kişilerden kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yararlanılmaktadır. Kamu hizmetlerinin özel hukuk tüzel kişileri tarafından görülme usulleri bu bağlamda ortaya çıkmıştır. İmtiyaz, Yap-Sahip ol-İşlet-Devret (YSİD), Yap-İşlet (Yİ), Tasarla-Yap-Finanse et-

²⁹¹ Charles NDANDIKO and Sam Jamie IBANDA, , The Ministry of Local Government, **Public Private Partnerships for Local Governments**, Kampala, 2010, s.19.

²⁹² Ministry of Local Government, **Local Economic Development Policy**, Kampala, 2014, s.23.

²⁹³ Rifat Akbiyikli, Eaton, **A Comparison of PFI, BOT, BOO and BOOT Procurement Routes For Infrastructure Construction Projects**, Salford, t.y, s.505.

İşlet (TYFİ), Tasarla-Yap-Finanse et-Sürdür (TYFS), Tasarla-Yap-Finanset-Sürdür-İşlet (TYFSİ) ve diğer usulleri tek tek göreceğimiz gibi, idarenin altyapı ihtiyaçlarını ve taleplerini gerçekleştirmek için alternatif yollardır²⁹⁴.

a. İmtiyaz (Concession) Usulü

İmtiyaz ile kamu hizmeti uzun süreli bir sözleşme aracılığıyla özel hukuk kişisine gördürülmektedir.

*“İmtiyaz, özel sektör işletmecisini (imtiyaz sahibi), hizmetin yürütülmesi, işletilmesi, bakımı, toplanması, yönetimi ve inşaatı ve rehabilitasyonu da dahil olmak üzere belirli bir coğrafya alanda sorumlu kılar. Önemli olarak, özel işletmeci, tüm sermaye yatırımlarından sorumludur. Özel sektör işletmecisi varlıkların temininden sorumlu olmakla birlikte, bu varlıkların imtiyaz döneminde bile gerçek sahibi idaredir ve idare mülkiyetinde olmaktadır. İdare, hizmetin gözetim ve denetiminden sorumlu olmakla beraber, hizmetin standartlarını oluşturması ve imtiyaz sahibinin bu şartlara uymasını sağlaması gerekmektedir. Özünde, idarenin rolü hizmeti gören olmaktan ziyade hizmetin fiyatını ve kalitesi gibi hususları denetlemektir”*²⁹⁵.

Buna göre, idare, kendi mülkiyetinde bulunan taşınır ve taşınmazları ilgili kamu hizmetini kurdurmak ve gördürmek üzere özel hukuk tüzel kişisine vermektedir. Özel hukuk tüzel kişisi sözleşme süresi boyunca kamu hizmeti dolayısıyla oluşan riskleri üstlenmektedir. Ayrıca, oto yolların yapım ve işletimi örneğinde olduğu kamu hizmetini yürüten özel hukuk kişisi, hizmetin karşılığı olan bedeli hizmetten yararlananlardan doğrudan toplar.

İmtiyaz sözleşmelerinde, kanun kapsamında öngörülen mevcut bir tesisin yenilenmesi, iyileştirilmesi veya geliştirilmesi işi verilebileceği gibi, yeni tesisin inşası da söz konusu olabilir. İmtiyazlar genellikle 25 ila 30 yıl veya daha uzun bir süre ile öngörülebilir. Bu yaklaşım uyarınca hem yeni hem de mevcut olan tesislerin mülkiyeti idarenin elinde kalmaktadır²⁹⁶.

²⁹⁴ Ae, s.506.

²⁹⁵ Asian Development Bank, **Public-Private-Partnership Handbook**, 2008, s.34.

²⁹⁶ The Republic of Uganda, **The Public Private Partnership Act 2015**, Kampala, s.40, , Charles NDANDIKO and Sam Jamie IBANDA, The Ministry of Local Government, **Public**

İmtiyaz sözleşmesi ile idare imtiyaz sahibine, projenin planlanması, geliştirilmesi, (tasarım), mühendisliği, izlenmesi, temin edilmesi, finanse edilmesi, donatılması, işletilmesi, bakımı ve yönetilmesi işlerini devreder. Vatandaşlara hizmeti sunması belirlenen süre boyunca, sözleşme gününden itibaren devlete devredene güne kadar -kural olarak 30 yıldan fazla olmaması gerekir- münhasır hak, imtiyaz sahibinindir ve imtiyaz sahibi de proje tesislerinin inşasını ve geliştirilmesini ve sözleşmede belirtilen hakların kullanılmasını ve sözleşmede belirtilen şart ve koşullara uygun olarak projenin uygulanmasını sağlamakla yükümlüdür²⁹⁷.

İmtiyaz sözleşmesinde imtiyaz sahibinin üstlendiği kamu hizmetinin konusu, imtiyazın verildiği süre, imtiyazcının yükümlülükleri ve hakları açıkça belirtilmelidir²⁹⁸.

Sözleşmenin bir imtiyaz olduğunu belirlemek için aşağıdaki temel özellikler sıralanabilir:

- (1) İmtiyaz projesinde tesisin işletmesi, bakımı, gerekli tüm yatırımların finanse edilmesi, yönetimi de dahil olmak üzere tüm sorumluluklar imtiyazcının üzerindedir.
- (2) Bir imtiyaz projesinde, varlıkların ve yatırımların durumu için tüm riskler, idareden imtiyaz sahibine devredilir.
- (3) İmtiyaz, mevcut tesisin genişletilmesi, rehabilitasyonu verilebileceği gibi, yeni alanlar veya yeni projeler için de öngörülebilir.
- (4) Bir imtiyaz normalde 25 ila 30 yıl arasındadır, ancak idare ve özel şirket arasında yapılan anlaşmaya göre bu süre uzatılabilir.
- (5) Yeni veya eski tüm tesisler, sözleşme süresi sona erdiğinde idareye ücretsiz olarak devredilir.

Private Partnerships for Local Governments, a.g.e, s.31.

²⁹⁷ **Green Book for Public Private Partnership in (Radiology, Imaging and Diagnostic Centre), y.y, s.8**

²⁹⁸ Committee of Experts on Public Administration, **Description of the concession agreement**, y.y, t.y, s.3.

- (6) Vatandaşlar genellikle imtiyaz sahibinin müşterisi ve ana gelir kaynağıdır, yani imtiyazcı hizmeti doğrudan halka sunar.
- (7) Hizmetten yararlananlardan tarifeye göre toplanan bedellerin hizmetin yürütülmesi, işletmesi ve geliştirilmesi için yetersiz kaldığı durumlarda, karşılanamayan giderlerin genel sübvansiyonlardan (hizmeti idareye satma), vergilendirmeden, devletten veya diğer kaynaklardan alınması gerekecektir²⁹⁹.
- (8) İmtiyaz sahibi, hizmetlerin devamlılığını sağlama, tüm tüketicilere eşit davranma ve hizmeti değişen ihtiyaçlara göre uyarlama yükümlülüğüne sahiptir.
- (9) İmtiyazda, İdarenin özel kişiyi denetleme yetkisi vardır³⁰⁰.

a. Yap-Sahip Ol-İşlet- Devret (Build-Own-Operate and Transfer)
Usulü

Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret usulünde, idare, özel bir şirket ile belirli bir altyapı yapmak, sahip olmak³⁰¹ ve işletmek üzere en az 15 en fazla 25 yıl olmak üzere; altyapı, enerji, ulaştırma, su ve telekom endüstrisi gibi sektörlerde sözleşme imzalar. Özel kişi sözleşme süresince gelir elde etme hakkına sahip olur. İdare ile özel şirket arasındaki sözleşme sona erdiğinde altyapı ve tesisler idareye devredilmektedir.³⁰²

Yap sahip ol işlet devret modeli bir kamu hizmetini bütün boyutlarıyla kurmaktan ziyade bir kamu hizmeti alanında ihtiyaç olan yeni bir kamu hizmeti projesinin yapılması, işletilmesi ve devredilmesidir. YSİD projeleri genellikle büyük ölçekli yeni altyapı projeleridir. YSİD usulü Uganda'da

²⁹⁹ World Bank Group, **Public-Private-Partnership Legal Resource Center, Concessions, Build-Operate-Transfer (BOT) and Design-Build-Operate (DBO) Projects**, <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/concessions-bots-dbos>, 7,05,2018.

³⁰⁰ The Balance Small business, Public-Private Partnership Models, <https://www.thebalancesmb.com/public-private-partnership-types-845098>, 13.12.2018.

³⁰¹ Sahiplik, şirketin tesisi işletirken tesiste farklı işlemler ve gelişmeler idareden izin istemeden yapabileceği ifade eder ve hizmet işletme süresi boyunca devlet az veya hiç müdahale etmez.

³⁰² The Public Private partnerships Act, 2015, Article 42

farklı sektörlerde kullanılmıştır. Ulaşım sistemi, su temini sistemi, su arıtma tesisleri, sulama tesisleri, kentsel ve kırsal planlama, telekomünikasyon ağları, atık yönetim sistemleri ve enerji tedarik sistemleri bunlardan bazılarıdır.³⁰³ YSİD formülü farklı sektörlerle uygulanmakla birlikte daha çok enerji santrallerinde, örneğin Bujagali barajının yapımında uygulanmıştır.

Özel hukuk kişisi (işletmeci) belirlenen sözleşme süresi boyunca, kamu hizmetinin görülmesi için gereken altyapıyı sağlamak, inşa etmek, finanse etmek ve işletmek ve sözleşme süresi bittiğinde hizmeti idareye devretmekle yükümlüdür³⁰⁴.

Yap-sahip ol-işlet-devret (YSİD) usulünde özel girişimci altyapıyı tasarlar, finanse eder, inşa eder sahip olur ve işletir. Özel kişi, uygun bir kazanç (kâr) elde edecek kadar uzun süre işletir³⁰⁵. YSİD modelinde şirket işletme sürecinde altyapı ve tesislerin mülkiyetine sahip olmaktadır. Böylece tesiste farklı işlemleri ve değişiklikleri idareden izin istemeden yapabilmektedir ve buna işletme süresi boyunca devlet az veya hiç müdahale edememektedir³⁰⁶.

YSİD usulü ile idare bir özel kişiye önceden tanınmış bir süre boyunca bir altyapı tesisini finanse etme, bu sürede gereken kamu hizmetini inşa etme ve bu hizmetin sahip olma ve işletilme hakkını verir ve işletme süresi son erdiğinde, proje ücretsiz olarak idareye devredilmektedir^{307 308}.

YSİD usulü işletmecisi, gelirlerini doğrudan hizmetten yararlananlardan değil, idareden almaktadır³⁰⁹. Özel girişimcinin rolü, projenin finansmanını sağlama, inşa etme, sahip olma ve sürdürme sorumluluğunu

³⁰³ MUGEME, a.g.e, s.56.

³⁰⁴ The Republic of Uganda, **The Public Private Partnership Act 2015**, Kampala, s.41.

³⁰⁵ Rachael NSASIRA, Benon BASHEKA & Pross OLUKA. ., **Public Private Partnerships (PPPs) and Enhanced Service Delivery in Uganda: Implications from the Energy Sector**, Kampala, 2013, s.51.

³⁰⁶ NERSUITE, a.g.e, s.2.

³⁰⁷ Sam MUGEME, **The BOT procurement Method in Uganda: Successs, Failures and Challenges**, Kampala, 2010, s.52.

³⁰⁸ Sadi ASSAF, **Build, Operate, and Transfer (BOT) Project Development System In Saudi Arabia**, AzZahran, 2005, s.4.

³⁰⁹ World Bank Group, a.g.e.

üstlenmektir. Buna karşılık, idare, özel hukuk kişisine kamu hizmetlerinden yararlananlardan ücret isteme hakkı vermesidir³¹⁰.

Sonuç olarak, YSİD projesi, idarenin bir projenin geliştirilmesi için özel girişimciye belirli bir süre içinde tüm sorumluluklar verdiği projedir. Özel girişimci belirlenen zamanda kamu hizmeti için altyapıyı inşa eder, işletir sahip olur ve yönetir, yaptığı masrafları karşılayıp kâr elde ettikten sonra ise proje idareye devredilmektedir³¹¹.

İmtiyaz ile YSİD arasındaki fark, imtiyazda imtiyazcı doğrudan hizmet kullanıcılardan bedel alırken, YSİD’de hizmet idareye satıldığı için idareden para alınmaktadır.³¹²

(1) İdarenin Rolü

Bu tür projeler, projenin türüne, büyüklüğüne, karmaşıklığına ve ülkenin ekonomisine ve yasal koşullarına bağlı olarak yüksek düzeyde devlet desteği gerektirir. İdarenin, vergilendirme, iş hukuku, göçmenlik, gümrük işlemleri, kur çevrilebilirliği, kâr geri dönüşü ve yabancı yatırımların korunması alanlarında muafiyet gibi özel yasalar dahil olmak üzere projeye çeşitli türde destek sağlaması gerekebilir. Bu nedenle, incelemeye alınacak ilk konu YSİD projesini baştan sona yönlendiren genel yasal çerçevedir³¹³.

İdare, hizmet’in asıl sahibi olduğu için ihale sürecini yönetir. Projenin olası teklif sahiplerine ekonomik olarak uygulanabilirliğini sağlamak için bir ön fizibilite çalışması yürütmesi gerekebilir. Çoğu ülke teklifler için net bir talepte bulunmayı ve şeffaf bir iyi tanımlanmış teklif ve seçim süreci benimsemeyi tercih etmiştir³¹⁴.

³¹⁰ Oranle NERSUITE, **What is the Difference Between BOT and BOOT Models in Concession Management?**, Zwijsndrecht, 2017, s.2.

³¹¹ Ae, s.6.

³¹² WORLD BANK, **a.g.e.**

³¹³ Ninatubu Mbora LEMA, **age**, s.4.

³¹⁴ LEMA, **age**, s.4.

İdare, YSİD usulünde sürecin başından itibaren özel bir kurul tayin etmeli ve çeşitli idari, düzenleyici ve yasal zorluklar nedeniyle olası ihtimallere karşı projeye ilişkin bir yol haritası belirlemelidir. Proje geliştirme sırasında ulusal çıkarları korumak amacıyla idarenin yeterli deneyime sahip finansal, teknik ve yasal temsilcilerinin bulunması önemlidir. Hem İdare hem de özel sektörün çıkarlarının dengelenmesi ve adil bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla süreç, esnek ve şeffaf olmalıdır.³¹⁵

Hizmet'in gerçek sahibi olan idare, kararlaştırılan tüm koşulların uygulanıp uygulanmadığını denetleme hakkına sahiptir. İdare, bu hususlara ilişkin denetim yapmalıdır. Kısıtlı devlet kaynakları karşısında, idare proje üzerinde sözleşme süresinin sonuna kadar stratejik kontrolü elinde tutar. Böylelikle benzer kamu sektörü projelerinin verimliliğinin sağlanabileceği ölçülebilir bir veriye sahip olmuş olur³¹⁶. Aynı zamanda idare, sözleşmede kararlaştırılan yükümlülüklerine riayet etmelidir.

Özel girişimci kamu hizmetini yerine getirirken, genel ilkeler ve sözleşmeye aykırı hareket ettiğinde idarenin gerektiğinde müeyyide uygulama yetkisi bulunmaktadır. Bu müeyyideler, para cezası olabileceği gibi, kamu hizmetinin devamlılığı konusunda tereddütler bulunması halinde projeye el koyma yetkisini de içermektedir³¹⁷

(2) Özel Hukuk Kişilerin Görevleri ve Yükümlülükleri

Özel girişimci, YSİD projesinin yürütücüsüdür. Hak ve yükümlülükleri idare ile sözleşmede tanımlanmaktadır.

Özel kişi, tesisin inşasını yapmakla ve işletmesi sırasında kamu hizmeti sunumu için gereken tüm ilkelere uymak zorundadır. Kamu hizmetine hâkim olan eşitlik ilkesi, kamu hizmetinden yararlananlara hiçbir ayrıcalık tanınmamasını içermektedir. Bir diğer ilke olan kamu hizmetinin sürekliliği de hizmetin kesintisiz sunulmasını kapsamaktadır. Son olarak kamu hizmetinin uyarlanması, kamu hizmetinden yararlananlara gereken

³¹⁵ A.e, s.5.

³¹⁶ MUGEME, a.g.e s.55.

³¹⁷ A.e.

değişikliklere göre hizmetin sunulması gerekliliğini ifade etmektedir³¹⁸. Sözleşmeci, yukarıda belirtilen kamu hizmetine hâkim olan ilkelere uygun olarak kamu hizmetini yürütmelidir.

(3) Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret (YSİD) Usulünün Özellikleri

Yap-Sahip ol-İşlet-Devret sözleşmesinde, tesis yapılması ve işletilmesi işi, özel kişi tarafından genellikle 15-25 yıl bir süre ile gerçekleştirilmekte ve tüm riskler özel hukuk tüzel kişisine ait olmaktadır. Sözleşmede öngörülen sürenin sona ermesinden sonra tesis idareye ücretsiz bir şekilde devredilir.

YSİD projesinde yapılan yatırımın krediler ve geri ödemesi devlet tarafından garanti edilmez. Yapılan herhangi bir borcun geri ödemesi veya işletmecinin geliri, idare tarafından garanti edilmez. Bunun yerine geri ödemeler ve yatırımın geliri, projenin ürettiği gelire bağlıdır³¹⁹. Bu hallerde idarenin bütçesinden doğrudan para tahsil edilmediği ve proje kendi kendini finanse ettiği için, idare kamunun borçlanması dolayısıyla baskı altında kalmamakta ve teknolojik ve endüstriyel risklerin ve yeni teknolojilerin özel sektöre devri mümkün kılınmış olmaktadır. Ayrıca, proje sözleşme döneminde özel girişimci tarafından inşa edildiğinden ve işletildiğinden, idare bu alanlarda özel sektörün uzmanlığından da yararlanarak önemli bir menfaat temin etmektedir³²⁰.

İdarenin katılımı olmaksızın, finansman artışı da tamamen özel sektör tarafından yapılmaktadır. Özel sektör, görülmekte olan kamu hizmetinin tasarım, inşaat, finans ve işletme ile bakımdan tamamen sorumludur³²¹.

YSİD usulünde özel hukuk kişisi sahibi şirket mülkiyet hakkına sahip olduğu için, devlete karşı vergi ödeme yükümlülüğü yoktur³²².

³¹⁸ LEMA, a.g.e., s.7.

³¹⁹ LEMA, a.g.e., s.7.

³²⁰ A.e., s.6.

³²¹ LEMA, a.g.e., s.6.

³²² NERSUITE, a.g.e., s.2.

YSİD, imtiyaz usulünden farklı olarak, imtiyazda hizmet doğrudan son tüketicilere ve kullanıcılara sunulurken, YSİD usulünde idareye tek bir alıcı olarak sunulmaktadır.

YSİD'in en önemli avantajı, kamu sektörü yerine özel sektör yatırımlarının kullanılmasıdır. Bu yöntemde tüm risklerin özel sektöre devredilmesi ve özel sektörün teknolojik imkanlarından faydalanılması, Uganda gibi gelişmekte olan ülkeler için oldukça faydalıdır. Diğer taraftan özel sektörün gelir kaynağı olan müşteriden de işin başında bir gelir temin edilmez. Projenin gerçekleştirilmesi amacıyla başlangıçtan itibaren teknik uzmanlığa ihtiyaç bulunmaktadır³²³.

Bu tür projelerin dezavantajları ise şöyle sıralanabilir: Teknik ve finansal konular oldukça karmaşık olduğundan üst düzey uzmanlara ve danışmanlara ihtiyaç duyulmaktadır. İşletme süresindeki kullanıcıların harcamalarını arttırmakta ve dolayısıyla özel sektörün menfaatiyle kamu yararı çatışmaktadır³²⁴.

Bu projeler bakımından bilhassa Uganda'da yatırımcı bakımından daha fazla risk gündeme gelmektedir. Bunlar arasında yolsuzluk, yasalarda gerçekleştirilen ve öngörülemeyen değişiklikler, projenin onaylanma safhasında yaşanabilmesi muhtemel gecikmeler, döviz kuru riski, enflasyon riski, finansman temini sorunu, ilgili altyapı faaliyetinin kendisinin barındırdığı riskler ve bu alanlardaki tarife düzenlemeleri, hiç kuşkusuz mücbir sebepler ve devlet kurumlarının kredibilitésinin düşüklüğü, teknik-çevresel riskler sayılabilmektedir³²⁵.

b. Yap-Sahip Ol-İşlet (YSİ)/ Build-Own and Operate (BOO) Usulü.

Yap-Saip ol-İşlet usulünde, özel hukuk kişisi projeyi inşa eder, sahip olur ve idareye devretmeden kalıcı olarak işletir³²⁶. Yap-Sahip ol-İşlet usulü

³²³ Marjan BASHIR, **Analytical comparison between BOT, BOOT, and PPP project delivery systems**, Calgary 2011, s.4.

³²⁴ A.e.

³²⁵ A.e, s.52.

³²⁶ The Republic of Uganda, **The Public Private Partnership Act 2015**, a.g.e, s.41.

genellikle içme suyu ve termik elektrik santralleri projelerinde uygulanmaktadır.

Diğer bazı usullerde olduğu gibi YSİ (Yap-Sahip ol- işlet) usulünde, devlet özel hukuk kişisi yani proje sahibi şirkete teşvikte bulunabilir. Devlet bu usulde doğrudan finansman sağlamamasına rağmen, vergiden muaf tutma gibi finansal teşvikler sunabilir. Özel kişi, devletin sağladığı teşvikten yararlanmış olsa bile altyapı ve tesisleri bağımsız olarak işletir³²⁷.

YSİ usulünün yapısı bazı yönleriyle YSİD usulüne benzer. Fakat YSİD usulünde işletme süresi son erdiğinde altyapı ve tesisler idareye devredilirken, YSİ modelinde ise, altyapı ve tesisler özel girişimcinin mülkiyetinde sonuna kadar kalır³²⁸.

c. Hizmet (Service Contract) Usulü

Hizmet usulü, bir ila iki yıl arasında değişen sürelerle sermaye ve yatırım sorumluluğu idareye ait olmakla birlikte bir veya daha fazla spesifik hizmetin (teknik bilgi veya işletme ve bakım işleri) yürütülmesinin özel kişiye devredilmesidir. İdare, birincil sağlayıcı olarak kalacak ve ihtiyaç duyulan herhangi bir sermaye yatırımını finanse etmek ve tesisi veya hizmeti genişletmek ve iyileştirmekle sorumlu olacaktır. Uganda'da katı atık toplama, su temini, dinlenme tesisleri ve otopark gibi farklı alanlarda hizmet sözleşmesi yapılmaktadır³²⁹.

d. Yönetim (Management Contract) Usulü

Yönetim usulü, hizmet usulüne benzemekle birlikte sözleşme süresinin uzunluğuna ilişkin aralarında farklar mevcuttur. Hizmet usulünde sözleşme süresi 1-2 yıl arasında iken; yönetim usulünde bu süre 3 ila 5 yıl arasında değişmektedir. İşletme ve bakım sorumluluğu özel kişiye devredilirken, koordinasyon ve yatırım sorumluluğu idareye aittir. İdare, hizmetin sahibi

³²⁷ <https://whatis.techtarget.com/definition/BOO-project-build-own-operate-project>.

³²⁸ Service Works Global, **Types of PPP Contracts**, s.1.

³²⁹ NDANDIKO and IBANDA, **a.g.e**, s.28.

olarak kalırken işletme sorumluluğu belirli bir süre için özel kişiye devredilir. Özel kişi, masraflarını tamamen veya kısmen hizmetin kullanıcılarından karşılamaktadır³³⁰.

Toplu taşıma, hastaneler, hapisaneler, belediye pazarları, dinlenme tesisleri, elektrik üretimi ve dağıtımı (kırsal alan elektrifikasyonu) ile su ve sıhhi tesisat işlerinde yönetim sözleşmesi usulü yaygın bir biçimde kullanılmaktadır³³¹.

e. Franchising ve Vouchers Usulü

*“Yeni bir projenin hayata geçirilmesi veya var olan bir tesisin işletilmesi amacıyla kullanılabilir. Söz konusu yöntemle tesisin yapımı, finansmanı, bakım-onarımı ve işletilmesi görevli şirket sorumluluğundadır. Yöntemde alınan hizmete ilişkin ödeme, kullanıcı veya kamu tarafından karşılanabilmektedir”*³³². Bu modelde, idare, hizmetlerin yerine getirilmesi için özel bir firmaya sınırlı süreli bir bölge tekeli vermektedir. Franchise ihalesi, firmalar arasında gerçekleşen rekabet sürecinden sonra tek bir firmaya tekel olarak verilir. Özel firma, devlete bir performans bonusu yatırır ve idarenin denetleme ve gözetleme maliyetlerini karşılamak için bir lisans ücreti öder. Özel firma, kurduğu hizmetten yararlanan kullanıcılardan doğrudan aldığı ücretle maliyet ve kârını kazanmaktadır. Vouchers ise; kullanıcılara, hizmet sağlayıcılar arasından seçim yapmasına izin verir. Bu anlaşmalara sağlık, eğitim, atık toplama ve su temini projelerinde sıklıkla başvurulmaktadır³³³.

³³⁰ NDANDIKO and IBANDA, **a.g.e**, s.28.

³³¹ **A.e**, s..29.

³³² Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, Kalkınma Bakanlığı, **Kamu-Özel İşbirliği Modelini Kentsel İçme Suyu ve Atık Su Projelerine Uygulanması**, Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü 2018, s16.

³³³ **A.e**

f. Kirala-Satın Al (Lease-Buy) Usulü

Kirala-Satın Al, bir kamu hizmetinin sağlanmasında kullanılacak tesislerin tasarlanması, finanse edilmesi ve inşa edilmesi konusunda idare ile özel bir şirket arasında sözleşme yapılması usulüdür. Özel girişimci kamu hizmetinin sağlanmasında kullanılacak tesisleri inşa ettikten sonra bu tesisleri idareye kiralar. Bu usul, idarenin kamu hizmetini sağlaması için yeni bir tesise ihtiyaç duyduğu fakat finansal kaynaklardan yoksun olduğu durumlarda kullanılır. Kirala-Satın Al usulü, tesisler, araç filoları, su ve katı atık arıtma tesisleri ve teknolojik altyapı gereksinimleri gibi sermaye varlıkları için uygun bir usuldür³³⁴.

g. Kirala-Geliştir-İşlet veya Al (Lease-Develop-Operate or Buy) Usulü

Bu anlaşmada, özel kişiye, mevcut bir altyapının işletilmesi, genişletilmesi veya modernize edilmesi için uzun vadeli bir kiralama hakkı verilir. Özel kişi altyapının işletilmesi ve genişletilmesi için bulunduğu yatırımlarda harcadığı para, kira süresinde geri kazanılmaktadır³³⁵.

Bu sözleşme, çoğu altyapı tesislerinde ve yollar, su sistemleri, kanalizasyon sistemleri, su arıtma ve atık tesisleri, otopark tesisleri, yerel idarelerin binaları, havaalanları ve dinlenme tesisleri dahil olmak üzere diğer kamu tesislerinde potansiyel olarak uygulanabilmektedir³³⁶.

h. İşletme ve Bakım (Opearte and Maintenance) Usulü

Bu usulde, özel hukuk kişisi, 2015 Kamu Özel İşbirliği Kanunu kapsamında yapılan bir anlaşmaya uygun olarak idarenin tesislerinin bakımını yapar ve işletilmesini üstlenir³³⁷.

³³⁴ A.e, s.30.

³³⁵ **The Public Private partnerships Act, 2015, Article 40, NDANDIKO and IBANDA, Ministry of Local Government; Public Private Partnerships Guidelines for Local Governments, a.g.e, p.30.**

³³⁶ A.e.

³³⁷ **The Public Private partnerships Act, 2015, Article 39.**

i. Tasarla-Yap (TY)/ Design and Build Usulü

Bu Tasarla-Yap usulü uyarınca, idare, kamu hizmetinin standartlarını ve performans gerekliliklerini sağlayan bir tesis tasarlamak ve inşa etmek için özel hukuk kişisiyle bir sözleşme yapar ve tesis kurulduktan sonra, mülkiyeti idareye ait olur ve idare tesisin işletilmesinden sorumlu olur. Bu usulün temel amacı, tasarım ve yapım riskini özel kişiye devretmektir. Bu tür iş birlikleri, idarenin işletme sorumluluğunu üstlenmek istediği, işletme fonksiyonuna daha az ihtiyaç duyulan fakat büyük sermaye gerektiren projeler için uygundur³³⁸.

j. Tasarla-Yap-Finans Et ve İşlet (TYFİ)/ Design-Build-Finance and Operate (DBFO) Usulü

Tasarla-Yap-Finanse et ve İşlet usulünde, özel kişi bir tesis tasarlar, inşa eder, finanse eder ve belirli bir süre için işletir. Bu sürede tesisin mülkiyeti özel kişiye aittir ve maliyetlerini devletten (kamu sübvansiyonu) alır. Böylece işletme risklerini özel kişi üstlenmekte ve sözleşme sonunda tesis idareye ücretsiz olarak devredilmektedir³³⁹.

Anlaşma kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirirken, devlet kurumu tarafından veya projenin son kullanıcılarından toplanan ücretler ile özel kişiye ödeme yapılabilir ve kararlaştırılan sürenin sonunda tesisin mülkiyeti idareye geçer³⁴⁰.

TYFİ usulü, Kampala-Jinja Expressway projesinin tasarımı, yapımı, finansmanı, işletimi, bakımında kullanılacaktır³⁴¹.

³³⁸ NDANDIKO and IBANDA, **Ministry of Local Government; Public Private Partnerships Guidelines for Local Governments, a.g.e**, s.30.

³³⁹ The Public Private partnerships Act, 2015, Article 43, NDANDIKO and IBANDA, **a.e**, s.33.

³⁴⁰ Thomson Reuters, **a.g.e**.

³⁴¹ The Uganda National Roads Authority (UNRA), **The Design, Build, Finance, Operate, Maintain and Transfer of the Kampala-Jinja Expressway PPP Project**, Kampala, 2018, s.1.

Bulduğumuz sonuçlara göre; TYFİ usulünde, YSİD'den farklı olarak tasarım sorumluluğu özel kişiye aittir. İşletme süresinin sonunda projenin devredilmesi bakımından ise YSİ usulünde devretmek söz konusu olmadığı için farklıdır.

k. Tasarla-Yap-İşlet (TYİ)/ Design-Build and Operate (DBO) Usulü

Tasarla-Yap-İşlet usulüne göre, özel girişimci bir kamu tesisini tasarlar, inşa eder ve belirli bir süre için işletir. Bu sürenin ardından tesis, idareye devredilir. Bu tür düzenlemeler, idare tarafından finanse edilir ve sözleşme süresince tesis kamu mülkiyetinde kalmaya devam etmektedir. Burada öngörülen amaç, işletme riskinin ve gereken yapım sürecinin özel kişi üzerinde bırakılmasıdır.³⁴²

Tasarla-Yap-İşlet (TYİ) usulünde, işletme süresi kural olarak 20-25 yıl olarak öngörülmektedir ve sürenün sonunda tesis idareye ücretsiz olarak devredilmektedir.³⁴³

Özel sektörde yer alan şirketler, idareye ait su tesislerinin tasarım, yapım ve işletiminde verimlilik yaratma amacıyla yardımcı olmaktadır³⁴⁴.

Bugün, TYİ usulü tedarik su ve kanalizasyon ıslahı ve diğer altyapı projeleri gibi ana hizmet tesislerinde daha popüler hale gelmiştir³⁴⁵.

l. Lisans /Licence Usulü

Bu usul diğer usullerden farklı olarak, sözleşme gibi iki tarafın katılımıyla gerçekleştirilmez. Aksine idarenin tek taraflı iradesi ile kamu hizmetini özel hukuk tüzel kişisine gördürmesidir. Diğer usullerde her bir tarafın rolünü, haklarını ve yükümlülüklerini, projenin sahipliğini ve yatırımları, görevleri ve riskleri paylaşmayı belirten idare ve özel kişi arasında açıkça bir sözleşme

³⁴² NDANDIKO and IBANDA, **Ministry of Local Government; Public Private Partnerships Guidelines for Local Governments, a.g.e**, s.32.

³⁴³ HAWKINS Michael Nortimer, “**The Design-Build-Operate Form of Contract (DBO)**”, Copenhagen, 2004, s.2.

³⁴⁴ **DUFFY Maureen, Design/Build/Operate**, s.1.

³⁴⁵ HAWKINS Michael Nortimer, **a.g.e**, s.2.

imzalanmaktadır³⁴⁶. Ancak burada idare tek taraflı iradesi ile kamu hizmetine ilişkin hususları belirlemektedir



³⁴⁶ Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, **Public-Private Partnerships in developing countries**, A systematic literature review, 2013, s.17.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU HİZMETLERİNİN ÖZEL HUKUK KİŞİLERİNE GÖRDÜRÜLMESİ TÜRKİYE - UGANDA KARŞILAŞTIRMASI

I. TÜRK VE UGANDA İDARE HUKUKNA GÖRE KAMU HİZMETİNİN TANIMI, UNSURLARI, KURULMASI VE KALDIRILMASI

A. Kamu hizmeti tanımı

1. Türk idare hukukuna göre kamu hizmeti

Kamu hizmeti, Türk idare hukukunun temel müesseselerinden biridir. Ancak Anayasa’da veya kanunlarda açıkça tanımlanmamış olmakla birlikte, doktrinde kamu hizmetinin tanımlanmasına ilişkin olarak, ortak unsurlar ekseninde birbirine benzer tanımlar yapıldığı gözlenmektedir³⁴⁷. Buna göre, bir faaliyetin kamu hizmeti olarak kabul edilebilmesi için, öncelikle bu faaliyetin yasakoyucu tarafından İdareye görev olarak verilmesi ve İdarenin bu faaliyeti üstlenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte kamu hizmetinin, “bir kamu tüzel kişisi veya onun denetimi ve gözetimi altında özel hukuk kişisi tarafından yürütülmesi”, “toplumun ortak ve genel bir menfaatini/ihtiyacını karşılamaya yönelik”, başka bir deyişle “kamu yararına yönelik” olması gibi ortak unsurları bulunmaktadır³⁴⁸.

Kamu hizmeti kavramının Anayasa Mahkemesi tarafından da tanımlanmaya çalışıldığı gözlenmekte olup buna ilişkin bir kararında geçen geniş tanımlardan birinde, kamu hizmeti, “devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetim altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir”³⁴⁹ şeklinde tanımlanmıştır.

³⁴⁷ Uler YILDIRIM, “Anayasa Hukukunda ve İdare Hukukunda Kamu Hizmeti”, Anayasa Yargısı, bas. 15, 1998, s.254.

³⁴⁸ YILDIRIM, v.d., a.g.e, s.484.

³⁴⁹ Turan YILDIRIM, v.d., İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, İstanbul, Onikilevha Yayıncılık, 2018. s. 412.

Danıştay kararlarında da kamu hizmeti kavramına ilişkin çeşitli tanımlara rastlanmaktadır. Örneğin “*En geniş tanıma göre kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir*”³⁵⁰ denilmektedir.

Mahkeme kararları dışında, idare hukuku doktrinde karşılaşılan kamu hizmetine ilişkin tanımlar arasında en kapsamlı olan tanıma göre, kamu hizmeti “*toplum için önem kazanmış olan ortak ve genel bir ihtiyacın tatminine yönelik olarak kamu tüzel kişileri veya onların denetimi ve gözetimi altında özel hukuk gerçek veya tüzel kişilerce yürütülen bir faaliyettir.*”³⁵¹

Bu tanımlardan yola çıkarak, kamu hizmetini, “*merkezi idare, yerel idareler ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların denetimi ve gözetimi altında özel hukuk gerçek veya tüzel kişileri tarafından yasama organı ya da siyasal sisteme göre ilgili makamca tespit edilen toplumun ortak ve genel nitelikteki bir ihtiyacının karşılanması amacıyla kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan sürekli ve düzenli faaliyetlerdir*” şeklinde tanımlayabiliriz. Yine bu tanımdan hareketle ulaşım, iletişim, eğitim, elektrik ve/veya su temini, din hizmetleri ve benzeri³⁵² ihtiyaçlar toplumun ortak ve genel ihtiyacı olarak kabul edildiğinden, İdare tarafından kamu hizmeti şeklinde üstlenilmektedir. Ancak toplumun ortak ve genel bir ihtiyacı olarak nitelenebilecek, farklı bir hukuki rejimi gerekli kılan toplum güvenliğinin sağlanması amacına yönelik silahlı kuvvetler ya da emniyet teşkilatı tarafından yürütülen faaliyetler, kamu hizmeti kavramı ile değil, idarenin kolluk faaliyeti kapsamında yürütmekte olduğu faaliyetler olarak kabul edilmektedir.

³⁵⁰ A.e.

³⁵¹ Gülan, Kamu hizmeti ve Görülüş Usulleri, a.g.e., s.4.

³⁵² A.e.

2. Uganda idare hukukuna göre kamu hizmeti

Uganda idare hukukunda, Türk idare hukukunun aksine, kamu hizmeti kavramının yasa metinlerinde tanımlandığı görülmektedir. Şöyle ki, Uganda 1995 Anayasası 257 (h) ve 175 (b) maddesi, *Kamu Hizmeti ve Yönetiminin Değerleri ve İlkeleri Hakkında Afrika Antlaşması* (African Charter on Values and Principles of Public Service and Administration), *Uganda Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesi ve Etik İlkelerine Dair Kanun* (The Code of Conduct and Ethics for Uganda Public Service) ve *Uganda Yerel Yönetim Bakanlığı Kanunu* (Uganda Ministry of Local Government Act) tarafından tanımlanmaktadır.

1995 Anayasası'nın 175. (b) maddesi, kamu hizmetini, “*İdarenin doğrudan konsolide fon (consolidated fund)*³⁵³ aracılığıyla ya da *Parlamentonun bütçeden tahsis edeceği bir ödenek aracılığıyla finanse edilen hizmet*³⁵⁴ anlamına gelen faaliyetler”³⁵⁵ şeklinde tanımlarken, madde 257 (h) kamu hizmetini, “*Merkezi idare ya da yerel idareler tarafından yürütülmekte olan hizmet anlamına gelen faaliyetler*”³⁵⁶ şekilde tanımlamıştır.

Uganda Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesi ve Etik İlkelerine Dair Kanun (The Code of Conduct and Ethics for Uganda Public Service) tarafından ise, “*merkezi idare ya da yerel idare tarafından yürütülen hizmetler*” olarak tanımlanmıştır³⁵⁷.

Uganda Yerel Yönetim Bakanlığı Kanununa (Uganda Ministry of Local Government) göre kamu hizmeti, “*geniş bir kitlenin ihtiyaçlarını karşılayan bir etkinliktir*”³⁵⁸.

³⁵³ Consolidation Fund: Money from the main bank account of the government of Uganda.

³⁵⁴ "public service" means service in any civil capacity of the Government the emoluments for which are payable directly from the Consolidated Fund or directly out of monies provided by Parliament.

³⁵⁵ Uganda Cumhuriyeti Anayasası 1995, Madde 175 (b).

³⁵⁶ public service" means service in a civil capacity of the Government or of a local government.

³⁵⁷ The Government of Uganda, Ministry of Public Service, **The Code of Conduct and Ethics for Uganda Public Service**, Kampala, 2005, s.3.

³⁵⁸ Ministry of Local Government, **Principles of Service Delivery in Uganda's Local Governments**, Kampala, 2013, s.1.

Kamu hizmeti, Kamu Hizmeti ve Yönetiminin Değerleri ve İlkeleri Hakkında Afrika Antlaşması'nın 1. maddesinde ise, *“idarenin yetki alanı içinde yürütmekte olduğu hizmet veya kamu yararına yönelik faaliyeti”* olarak ifade edilmiştir³⁵⁹.

Uganda idare hukuku doktrinde ise, yukarıda bahsi geçen kaynaklardaki kamu hizmeti tanımından farklı bir tanıma rastlanmamaktadır.

Türk ve Uganda idare hukukunda, kamu hizmetine ilişkin tanımlar karşılaştırıldığında, bu tanımların birbirine oldukça benzer nitelik arz ettiği görülmektedir. Her iki hukuk sisteminde de kamu hizmeti, merkezi idare, yerel idare veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimi altında özel hukuk gerçek veya tüzel kişisi tarafından kamu yararı bulunan ortak ve genel bir ihtiyacın giderilmesine yönelik faaliyetler şeklinde tanımlanmaktadır. Her iki sistemde de bir faaliyetin kamu hizmeti olarak tanımlanabilmesi için, her şeyden evvel kanun koyucu tarafından ya da kanun koyucunun yetkili kıldığı bir idarenin açık kararına dayanıyor olması gerekmektedir³⁶⁰. Örneğin Uganda'da, Türk idare hukukundan farklı olarak, toplumun ortak ve genel bir ihtiyacı olmasına rağmen, din hizmetleri kamu hizmeti olarak kabul edilmemektedir. Dolayısıyla Uganda'da, farklı dini inançlara mensup bireyler, dini inançlarından kaynaklanan gereksinimleri bizzat kendileri finanse ederek (örneğin, müslümanların müftü edinmesi, hristiyanların kendi kiliselerini kendilerinin finanse etmesi gibi) karşılamaktadır.

B. Kamu hizmetlerinin unsurları

Uganda idare hukukunda, kamu hizmetinin unsurları, doktrinde açıkça belirtilmemiş olmakla birlikte, kamu hizmetinin çeşitli hukuk metinlerindeki tanımları ya da uygulamada karşılaşılan kamu hizmeti görülüş usullerinden

³⁵⁹ African Union (AU), **African Charter on Values and Principles of Public Service and Administration**, y.y, t.y, s.3.

³⁶⁰ Türkiye'de Haziran 2018'de uygulanmaya başlayan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte Anayasa'nın 123. Maddesi gereğince kamu tüzel kişiliklerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de kurulabilecek olması, kamu hizmetlerinin de Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmasını mümkün kılmaktadır.

hareketle Türk idare hukukunda olduğu gibi Uganda³⁶¹ idare hukukunda da kamu hizmetinin bünyesinde bulunan unsurları benzer şekilde ortaya çıkarmak mümkündür. Türk ve Uganda idare hukuku rejimleri bakımından, kamu hizmeti kavramının “maddi ve organik” olmak üzere iki farklı anlamı bulunmaktadır. Organik anlamda kamu hizmeti, bir “*idari örgütlenme biçimidir*”³⁶². Maddi veya fonksiyonel anlamda ise, “*tatmininde/giderilmesinde kamu yararı bulunan ve toplumsal bir ihtiyacı karşılayan faaliyettir*”³⁶³ şeklinde ifade edilmektedir.

C. Kamu hizmetlerinin kurulması ve kaldırılması

Türk idare hukukunda, kamu hizmetinin iki farklı yöntemle kurulması mümkündür. Bir kamu tüzel kişisi, kanunkoyucu tarafından kanunla açıkça yetkilendirilerek toplumun ortak ve genel bir ihtiyacını kamu hizmeti olarak yürütebilecektir³⁶⁴. İkinci olarak ise, **kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile**³⁶⁵ yeni bir kamu tüzel kişisi kurulması ve bu kamu tüzel kişisi aracılığıyla bir toplumsal ihtiyacın kamu hizmeti yoluyla görülmesi mümkündür³⁶⁶. Kamu hizmetinin kaldırılması, kurulmasında olduğu gibi, ya kamu hizmetini yürütmekte olan idari teşkilatın kaldırılması ya da kamu hizmeti niteliğindeki bir faaliyetin kamu hizmeti olmaktan çıkarılması ile mümkündür³⁶⁷. Kamu hizmetinin kaldırılmasında da, kurulmasında olduğu

³⁶¹ Uganda kamu hizmeti tanımından ve uygulamada bunu çıkarabiliriz, yasalarda ve doktrinde hiç bir yerde kamu hizmeti unsurları zikredilmemektedir.

³⁶² YILDIRIM, v.d., **a.g.e.**, s. 485, Chapter A-a, Article 2 of the Uganda Public Service Standing Orders.

³⁶³ YILDIRIM, **A.e.**, Chapter A-a, Article 3 of the Uganda Public Service Standing Orders.

³⁶⁴ T.C. 1982 Anayasası Md. 123/3, Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, 9. Baskı, Ankara, 2004, s. 297, Kenan BULUTOĞLU, “**Anayasanın İşlevi ve Temel Kamu Hizmetleri (ve Konunun Yorumu) Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler**” (Uluslararası Seminer), İstanbul 5-7.2.1982, s.363-387, Onur KARAHANOGULLARI, **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Ankara Turhan Kitabevi, 2002, s.256-260. Bahtiyar AKYILMAZ, Murat SEZGİNER, Cemil KAYA, **Türk İdare Hukuku**, 8. Baskı, Ankara- İstanbul, Seçkin Akademik ve Mesleki Yayınlar, 2017, s. 600, , YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s. 489, GÜLAN, **a.g.e.**, s. 28.

³⁶⁵ Bknz, Ali D. ULUSOY, **Yeni Türk İdare Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2019, s. 470.

³⁶⁶ YILDIRIM, v.d., **a.g.e.**, s. 489, Birsen ÇIRAKMAN, “**Kamu Hizmeti**”, Amme İdaresi Dergisi, C. 9, s.4, Aralık 1976, s. 85.

³⁶⁷ YILDIRIM v.d. **a.g.e.**, s. 495, GÜLAN, **a.g.e.**, s. 47.

gibi asıl yetki yine yasama organına ait bulunmaktadır³⁶⁸. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan bir kamu hizmeti ise kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kaldırılabilir.

Uganda idare hukukunda da, kamu hizmetinin iki yöntemle kurulması mümkündür. Birinci olarak, mevcut bir kamu tüzel kişinin kanunla bir faaliyeti ifa etmekle görevlendirilmesi, ikinci olarak ise yeni bir kamu tüzel kişisi kurularak belli bir kamu hizmetini yürütmekle görevlendirilmesi³⁶⁹ (örneğin NAADS³⁷⁰) mümkündür. Uganda hukukunda, kamu hizmetinin kaldırılması, kurulmasında olduğu gibi ya bir kamu hizmetini yürüten idari teşkilatın kaldırılması ya da kamu hizmeti niteliğindeki bir faaliyetin kamu hizmeti olmaktan çıkarılması ile mümkündür. Bu da, yine Türk hukukunda olduğu gibi, - Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi istisnası hariç- yasakoyucunun yetkisi kapsamında yapılmaktadır³⁷¹.

Yasakoyucu açık bir şekilde milli (merkezi) kamu hizmetlerinin Uganda Devlet Başkanlığı tarafından kanunla kurulması ve kaldırılmasını³⁷² düzenleyebilir. Bununla beraber, mahalli (yerel) kamu hizmetleri ise, “District” ya da diğer yerel idareler tarafından dayanağını kanundan almak şartıyla kurulur ve kaldırılır³⁷³.

³⁶⁸ KESKİN, a.g.e., s. 18.

³⁶⁹ Article 171 of the 1995 Constitution of Uganda “Subject to the provisions of this Constitution and any Act of Parliament, the President may, after consultation with the appropriate service commission, establish offices in the public service of the Government of Uganda”.

³⁷⁰ Geoffrey OKOBOI, v.d., Economic and Institutional Efficiency of National Agricultural Services Programme: Case of Iganga District, Kampala, 2001, s.7, Office of the Auditor General Uganda, Management of National Agricultural and Advisory Service: Case Study of Kabarole, Kasese, Lira, Manafwa, Mubende, Tororo, Kampala 2012, s.1.

³⁷¹ Chapter A-a, Article 1 of the Uganda Public Service Standing Orders.

³⁷² Chapter A-a, Article 5 of the Uganda Public Service Standing Orders.

³⁷³ Chapter A-a, Article 6 of the Uganda Public Service Standing Orders.

II. KAMU HİZMETLERİNİN TÜRLERİ, HAKİM OLAN İLKELER VE GÖRÜLME USULLERİ

A. Kamu Hizmeti Türleri

Türk idare hukuku doktrinde, kamu hizmetinin çeşitli türlere göre sınıflandırılarak incelendiği bilinmektedir³⁷⁴. Ancak Uganda idare hukuku doktrinde, bu tür bir sınıflandırmaya rastlanmamakla birlikte, iki hukuk sistemini mukayese edebilmek için Türk hukukundaki sınıflandırmayı esas alarak, Uganda hukukundaki benzer ya da farklı kamu hizmeti türlerini ortaya koymaya çalışacağız.

1. Tekelli ve tekelsiz kamu hizmetleri

Tekelli – tekelsiz kamu hizmeti³⁷⁵ ayrımı, kamu hizmeti olarak kabul edilen bir faaliyetin yalnızca İdare tarafından görülebilmesi veya özel hukuk kişilerin de görülebilecek olması ihtimaline dayanmaktadır. Bu ayrıma göre, bir faaliyet kamu hizmeti olarak yalnızca İdare tarafından yürütülebiliyorsa ve bu faaliyetin özel hukuk kişilerin de yürütülmesi mümkün değilse, tekelli kamu hizmeti söz konusudur³⁷⁶. Ancak bir faaliyet kamu hizmeti olarak hem İdare hem de özel hukuk kişileri eliyle yürütülebiliyorsa, başka bir deyişle bu faaliyet İdareye münhasır kılınmamışsa, tekelsiz kamu hizmeti söz konusudur³⁷⁷.

Hem Türk hukukunda³⁷⁸ hem de Uganda hukukunda, tekelli yani sadece İdare tarafından yürütülebilen hizmetlere rastlanmaktadır. Örneğin demiryolu taşımacılığı hem Türkiye’de hem de Uganda’da tekel niteliğindedir. Bir başka örnekte ise, Uganda posta hizmetleri sadece Uganda Cumhuriyeti’ne ait bir kamu kurumu olarak “Posta Uganda” tarafından yürütülmektedir³⁷⁹. Buna karşın, örneğin ulaşım, elektrik üretim ve dağıtım,

³⁷⁴ YILDIRIM, v.d., 7.Baskı, a.g.e. s.429.

³⁷⁵ GÜLAN, Kamu Hizmeti ve Görüş Usulleri, a.g.e., s24.

³⁷⁶ YILDIRIM, v.d., 7.Baskı, a.g.e. s.430.

³⁷⁷ YILDIRIM, v.d., 7.Baskı, a.g.e. s.430.

³⁷⁸ GÜLAN, Kamu Hizmeti ve Görüş Usulleri, a.g.e., s24, YILDIRIM, v.d., 7.Baskı, a.g.e. s.430.

³⁷⁹ Ministry of Information and Communication Technology, a.g.e.

eğitim gibi hizmetler her iki ülke hukukunda da tekelsiz, yani özel hukuk kişilerinin de görülüşüne katılabileceği hizmetler arasında bulunmaktadır.

Ayrıca, Türk ve Uganda hukukunda zaman içinde tekelli nitelikteki bazı kamu hizmetlerinin bu özelliğinin sona erdiği, yani bu alanlarda serbestleşme olduğu da bilinmektedir³⁸⁰. Örneğin Türkiye’de havayolu ulaşımı (Türk Hava Yolları), radyo ve televizyon yayıncılığı (Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu), Uganda’da ise radyo ve televizyon yayıncılığı (Uganda Radyo ve Televizyon Kurumu)³⁸¹ ve elektrik üretim-dağıtım³⁸² hizmeti geçmişte tekelli kamu hizmeti olarak yürütülmüştür. Ancak bu faaliyet alanlarında İdarenin tek el olma özelliğini yitirdiği, artık özel hukuk kişilerinin de İdarenin denetimi ve gözetimi altında faaliyette bulunabildiği görülmektedir. Örneğin, Uganda’da posta hizmeti halâ tekelli kamu hizmeti olarak idare tarafından yürütülürken, Türkiye’de PTT olarak bilinen kurum uzun süre tekelli olarak posta telgraf hizmetini yürütmüştür ancak bu alanda son yıllarda özel hukuk kişilerinin de (Yurtiçi Kargo, Aras Kargo, MNG Kargo, Sürat Kargo) faaliyet yürütmekte olduğu görülmektedir.

2. Milli ve Mahalli kamu hizmetleri

Bu ayırıma göre, kamu hizmeti milli ve mahalli kamu hizmeti olarak ikiye ayrılmaktadır. *Milli kamu hizmeti*, merkezi idare tarafından tüm ülke çapında yürütülen eğitim, sağlık, güvenlik, adalet gibi milli nitelikteki hizmetleri içermektedir³⁸³. *Mahalli kamu hizmeti* ise, sadece belli bir coğrafi sınır gözetilerek, bu sınırlar içinde yaşayan kişilerin ortak ve genel ihtiyaçlarının teminine yönelik olarak yürütülmektedir³⁸⁴. Örneğin Türkiye’de Belediye teşkilâtı tarafından yürütülen şehir içi toplu taşıma hizmeti, su ve kanalizasyon hizmetleri³⁸⁵; Uganda’da ise, çöp toplama, su ve kanalizasyon, sokak aydınlatması, ilk, orta ve lise öğrenimi gibi hizmetler mahalli kamu

³⁸⁰ YILDIRIM, v.d., 7.Baskı, a.g.e. s.430.

³⁸¹ David RUPINY, FM Radio Makes 25 Years in Uganda, 18 Aralık 2018.

³⁸² Robert TUMWESIGYE, v.d., Key Issues in Uganda’s Energy Sector: Pro-Biodiversity Conservationist in Uganda (PROBICOU), London, 2011, s. 10.

³⁸³ NDANDIKO, a.g.e. s.20, YILDIRIM, v.d., 7.Baskı, a.g.e. s.430.

³⁸⁴ YILDIRIM, v.d., 7.Baskı, a.g.e. s.430.

³⁸⁵ YILDIRIM, v.d., 7.Baskı, a.g.e. s.430, DURAN, a.g.e., s.316; GÜNDAY, a.g.e., s.290.

hizmetine örnek teşkil etmektedir³⁸⁶. Uganda idare hukuku, Türk hukuku ile kıyaslandığında, bu iki hukuk sistemi arasında milli ve mahalli kamu hizmeti ayırımı bakımından bir farklılık bulunmamaktadır.

3. Doğrudan ve Dolaylı kamu hizmetleri Ayırımı

Bu ayırımın temelinde, toplumdaki bireylerin bir kamu hizmetinden doğrudan veya dolaylı şekilde yararlanıyor olması yer almaktadır³⁸⁷. Örneğin sağlık, su, eğitim, elektrik gibi hizmetlerde doğrudan yararlanma söz konusudur. Ancak uzaya uydu gönderilmesi, hastane ya da okul binası inşası gibi faaliyetler ise, dolaylı yararlanan kamu hizmetleri olarak nitelendirilmektedir³⁸⁸. Türk idare hukuku doktrinde bu tür bir ayırım³⁸⁹ kabul edilmekle birlikte, Uganda hukukunda, her ne kadar bu tür bir ayırım doktrinde açıkça zikredilmemiş olsa bile, uygulamada bu tür bir ayırım olduğu gözlenmektedir.

4. Konularına göre kamu hizmetleri

Türk idare hukukunda kamu hizmeti için idari, ekonomik, sosyal, bilimsel, teknik, kültürel kamu hizmetleri şeklinde ayrımlara rastlanmaktadır³⁹⁰. Ancak Uganda idare hukuku doktrinde bu tür bir ayırıma rastlanmamaktadır. Bununla birlikte, Uganda'da uygulamada İdare tarafından ya da özel kişiler eliyle yürütülen kamu hizmetleri bakımından, bu tür sınıflandırma yapılması mümkündür. Örneğin, sosyal kamu hizmetleri,³⁹¹ kültürel kamu hizmetleri gibi³⁹².

³⁸⁶ NDANDIKO, **a.g.e.**, s.15.

³⁸⁷ YILDIRIM, v.d., 7.Baskı, **a.g.e.** s.430.

³⁸⁸ YILDIRIM, v.d., 7.Baskı, **a.g.e.** s.430.

³⁸⁹ DURAN, **a.g.e.**, s.316, YILDIRIM VD., s.502.

³⁹⁰ YILDIRIM v.d., **a.g.e.**, s. 503; GÜNDAY, **a.g.e.**, s.292.

³⁹¹ Paul BUKULUKI, John-Bosco MUBIRU, The Status of Social Security System in Uganda: Challenges and Opportunities, Kampala, 2014, s.10.

³⁹² Uganda National Cultural Centre,
https://en.wikipedia.org/wiki/Uganda_National_Cultural_Centre, 04 April 2019.

B. Kamu Hizmetine Hakim Olan İlkeler

Bu kısımda, Türk³⁹³ ve Uganda³⁹⁴ hukukunda kamu hizmetine hâkim olan ilkeler arasındaki benzer ya da farklı yönler tespit edilerek incelenecektir.

1. Süreklilik /Düzenlilik/ Kesintisizlik

Kamu hizmetinde süreklilik ilkesi, bir faaliyetin 7 gün 24 saat kesintisiz olarak işlemesi şeklinde matematiksel bir süreklilikten ziyade, toplumun ortak ve genel bir ihtiyacının giderilmesine yönelik olarak yürütülen hizmetlerin devamlılığını, hizmetin görülüşü esnasında aksaklık bulunmamasını ifade etmektedir.³⁹⁵ Şüphesiz ki, hastanelerin acil servis hizmeti, itfaiye hizmeti, su ve kanalizasyon ya da elektrik dağıtımı gibi birtakım kamu hizmetleri, belli bir mesai sınırlamasına tabi olmaksızın bireyin her an ulaşabileceği şekilde düzenlenmekte ve kesintisiz olarak sunulmaktadır³⁹⁶. Ancak ilköğretim ya da üniversite eğitiminde bu tür bir kesintisiz hizmet söz konusu değildir. Dolayısıyla bir kamu hizmetinin sürekliliği, zaman dilimi olarak sürekli sunulmak şeklinde değil, yukarıda da ifade etmeye çalıştığımız şekilde, hizmetin aksamadan yerine getirilmesini ifade etmektedir.

Türkiye’de kamu hizmetlerinin sürekliliği, Uganda ile kıyaslandığında daha başarılı şekilde gerçekleşmektedir. Türkiye’de su, elektrik, doğalgaz temini ve dağıtımı gibi hizmetlerde hiçbir aksamaya rastlanmazken; Uganda’da benzer hizmetlerin beklenmedik şekilde kaynakların yetersiz olması nedeniyle kesintiye uğradığı, dolayısıyla bu hizmetlerden yararlanan kişilerin mağduriyet yaşadığı bilinmektedir. Örnek olarak hastanelerde ilaç

³⁹³ GİRİTLİ, BİLGİN, **a.g.e.**, s.153; GÜNDAY, **a.g.e.**, s.286, AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, **a.g.e.**, s. 603, GÜLAN, **a.g.e.**, s. 33, KIR, **a.g.e.**, s. 27.

³⁹⁴ The Third Biennial Pan-African Conference of Ministers of Civil Service, **Charter for the Public Service in Africa**, Windhoek, Namibia, 5 February 2001, s.9.

³⁹⁵ GÜLAN, Kamu Hizmeti ve Görüş Usulleri, **a.g.e.**, s34.

³⁹⁶ YILDIRIM, v.d., 7.Baskı, **a.g.e.** s.434.

ve kullanılacak aletler bulunmaması³⁹⁷, Elektriğin az olma ve sadece şehirlerde kullanılması zikredilebilir³⁹⁸.

2. Eşitlik ve Tarafsızlık

T.C. Anayasası 10. maddesine göre, “*Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir*”. Uganda Anayasası'nın 21'inci maddesinin birinci fıkrasına göre, “*Siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel yaşamın her alanında tüm insanlar kanun önünde eşittir ve her alanda yasanın eşit korunmasından yararlanır*”; ikinci fıkrasına göre ise, “*Bu maddenin (1) fıkra hükümlerine halel getirmeksizin, hiç kimse cinsiyet, ırk, renk, etnik köken, kabile, doğum yeri, mezhep, din veya sosyal veya ekonomik duruş, siyasi görüş gerekçesiyle ayrımcılığa uğratılamaz*”³⁹⁹.

Bu bağlamda hem Türk hukuku, hem de Uganda hukukunda eşitlik ilkesinin anayasa düzeyinde korunmakta olduğu anlaşılmaktadır. Fakat toplumun belirli kesimlerinin, pozitif ayrımcılık yapılmak suretiyle özel bir korunmadan yararlanması ihtiyacı karşısında, eşitlik ilkesinin ihlal edilip edilmeyeceği tartışması gündeme gelebilmektedir. Buna ilişkin, Türk hukukunda T.C. Anayasası'nın 10. maddesindeki düzenlemeye göre “...yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz”. Uganda'da da; Anayasa “Devlet, cinsiyet, yaş, engellilik veya kendilerine karşı varolan dengesizliklerin giderilmesi amacıyla tarih, gelenek veya gelenek tarafından yaratılan herhangi bir nedenden ötürü zor durumda olan gruplar lehine olumlu eylemlerde bulunacaktır”⁴⁰⁰, Onun birlikte, Devlet, kadınların eşsiz

³⁹⁷ Madinah NABUKEERA, “Challenges and Barriers to the Health Service Delivery System in Uganda”, **IOSR Journal of Nursing and Health Science (IOSR-JNHS)**, 5. Baskı, Islamic University in Uganda Female Campus, Management Faculty, Department of Public Administration, Kampal Mart- Nisan 2016, s.36, Robert TUMWESIGYE, v.d., **a.g.e.**, s. 6.

³⁹⁸ The Republic of Uganda, Electricity Act. (1999).

³⁹⁹ Uganda 1995 Anayasası, 21 maddesi, 1. Ve 2. Fıkrası.

⁴⁰⁰ 1995 Anayasası, 32. Maddesi, 1. Fıkrası, “**The State shall take affirmative action in favour of groups marginalised on the basis of gender, age, disability or any other reason created by history, tradition or custom, for the purpose of redressing imbalances which exist against them**”.

ve doğal annelik işlevlerini, yaşlıları, engellileri, çocuk haklarını, etnik azınlıkları ve her bir Ugandalı'nın ekonomik haklarını koruma görevlerini yüklemektedir⁴⁰¹.

3. Uyarlanma ve Değişebilirlik

Uyarlanma ilkesi, kamu hizmetinin ekonomik ve sosyal koşullara bağlı olarak zaman içinde değişen durumların gözetilmesi suretiyle hizmetin yeni durumlara göre gözden geçirilmesini, iyileştirilmesini ifade etmektedir⁴⁰². Dolayısıyla kamu hizmetinin durağan değil, hareket halinde bir yapıya sahip olduğu söylenebilir. Hatta uyarlanma ilkesinin, süreklilik ilkesinin bir sonucu olduğu da savunulmaktadır⁴⁰³. Türk hukukunda⁴⁰⁴ olduğu gibi, Uganda hukuk sisteminde de kamu hizmetinde uyarlanma ilkesi bulunmaktadır. Ancak Türk hukuk sistemindeki uygulama örnekleri, söz konusu ilkenin Uganda hukukundaki uygulamadan daha başarılı ve önde olduğunu göstermektedir.

Türkiye'de nüfus artışına ve kamu hizmetlerinde yüksek teknolojiye duyulan ihtiyaç karşısında birçok farklı alanda uyarlanma ilkesinin hayata geçirildiği gözlenmektedir. Örneğin şehir içi ulaşım hizmetlerinde tramvay, metrobüs, metro, marmaray, vapur; şehirlerarası ulaşımında ise hızlı tren gibi ulaşım alternatiflerinin bulunduğu, bu hizmetlerin ise modernize edildiği bilinmektedir. Bunun dışında, Türkiye'de birçok ilde yeni üniversiteler açılarak, yükseköğrenim hizmetine tüm vatandaşların erişim imkanı oluşturulmakta iken, Uganda'da devletin ekonomik imkanlarının kısıtlı olması nedeniyle örneğin her yerde okul binası inşa edilemediğinden, öğrencilerin bahçelerde, ağaçlar altında hazırlanan sınıf benzeri yerlerde eğitim öğretim gördükleri durumlarla karşılaşmaktadır. Bunun yanı sıra, Uganda'da ulaşım hizmetlerinde hala eski tip trenler kullanılmakta; karayolu

⁴⁰¹ Ministry of Gender, Labour and Social Development, The Legal & Policy Framework for Social Protection in Uganda, 2016, <http://socialprotection.go.ug/the-legal-policy-framework-for-social-protection-in-uganda>

⁴⁰² YILDIRIM, v.d., 7.Baskı, **a.g.e.** s.435.

⁴⁰³ GÜLAN, Kamu Hizmeti ve Görüş Usulleri, **a.g.e.**, s. 43.

⁴⁰⁴ GÜLAN, Kamu Hizmeti ve Görüş Usulleri, **a.g.e.**, s. 43, YILDIRIM, v.d., 7.Baskı, **a.g.e.** s.435, AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, 9. Baskı, **a.g.e.**, s. 533.

taşımacılığı için kullanılan yollarda çift yönlü ulaşım için gerekli düzenleme ve iyileştirmeler yapılamadığından sıklıkla trafik kazalarına rastlanmaktadır. Ayrıca sağlık alanında yürütülen hizmetlerde de uyarlanma ilkesi gereği yeni teknoloji hastane ekipmanı tedarik edilemediği için sağlık hizmetlerinde aksamalar yaşanmaktadır⁴⁰⁵.

4. Kanunilik (Legality) ilkesi

Kanunilik ilkesi, Uganda kamu hizmetlerinde genel bir ilkedir; bu ilke, kamu hizmetin kurulması, kaldırılması ve işletilmesinin yasalara tam olarak uygun şekilde sağlanacağı anlamına gelir⁴⁰⁶. Türk idare hukukunda ise kanunilik kamu hizmetine özgü ilkeler arasında sayılmaz. Kanunilik ilkesi, Türkiye’de idare hukukunun genel bir ilkesi olarak kabul edilir ve bu yönüyle kamu hizmetleri bakımından da geçerlidir.

Bu ilkenin Uganda hukukundaki anlamı ile Türk idare hukukundaki anlamı örtüşmektedir. Kamu hizmeti kural olarak, kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak idari işlemle kurulabilir⁴⁰⁷ ve kaldırılabilir⁴⁰⁸. Türkiye’de ve Uganda’da buna ek olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kamu tüzel kişiliği kurulabildiğinden kamu hizmeti kurulması da mümkün görülmektedir.

Kanunilik ilkesinin Türkiye ve Uganda idare hukuk sistemlerinde, kamu hizmeti uygulamaları bakımından benzer şekilde algılandığı söylenebilir.

5. Meccanilik

Türk idare hukukunda, kamu hizmeti olarak yürütülen faaliyetlerdeki artış, teknolojinin gelişmesine paralel olarak kamu hizmetinin görülüş usullerindeki değişim, kamu hizmetleri için daha fazla mali kaynak gerekmesi, yeni yatırımların yapılabilmesi ve finansman sağlanması gibi

⁴⁰⁵ Madinah NABUKEERA, “Challenges and Barriers to the Health Service Delivery System in Uganda”, **a.g.e.**, s.36,

⁴⁰⁶ African Union, **African Charter on Values and Principles of Public Service and Administration**, **a.g.e.**, 2011, s.5.

⁴⁰⁷ YILDIRIM, v.d., 7.Baskı, **a.g.e.** s.417.

⁴⁰⁸ **A.e.**, s.423.

gerekçelerle kamu hizmetinden yararlanan kişilerden bir karşılık, yani bedel alınmaya başlanmıştır⁴⁰⁹. İdare tarafından alınan bu karşılığın gerekçelendirilmesine ilişkin çeşitli yaklaşımlar söz konusudur. Doktrinde, söz konusu karşılığın (bedelin) ancak bir vergi şeklinde tahsil edileceği; bu hizmetten daha sık yararlananlar ile hiç yararlanmayanlar arasında eşitlik ilkesinin sağlanabilmesi için, hizmetten yararlanan kişilerden bir karşılık alınabileceği savunulmaktadır⁴¹⁰. Örneğin, İstanbul'da Boğaziçi Köprüsünden geçiş yapan araçlardan belli bir geçiş ücreti alınmakta; dolayısıyla köprüyü daha sık kullananlar ile hiç kullanmayanlar arasında bir denge kurulmaktadır.

Uganda'da kamu hizmetleri ücretlendirilmektedir. Kamu hizmetinden yararlananlardan bedel alınır; bu bedel vergi olsa bile alınan paralar bir bedeldir ve bu bedelin mahiyeti hakkında Türk hukukunda olduğu gibi bir tartışma bulunmamaktadır. Dolayısıyla Uganda idare hukukunda meccanilik ilkesinin bulunmadığı söylenebilir.

C. Kamu Hizmetinin Görülüş Usulleri

Kamu hizmeti, daha önce tanımladığımız üzere, Türk ve Uganda idare hukukunda, hem İdare hem de İdarenin denetim ve gözetimi altında özel hukuk kişileri tarafından görülebilmektedir⁴¹¹. Bu kısımda, her iki ülke hukukunda da geçerli olan görüş usullerini karşılaştıracakız.

Kamu hizmetlerini özel hukuk kişilerine gördürülmesi, Türkiye'de Osmanlı imparatorluğu döneminde İmtiyazların Elektrik, gaz, tünel, liman, iskele, deniz feneri, tramvay, telefon, posta ve telgraf gibi hizmetlerin sağlanmasında ve gıda, kâğıt, kimya ve tekstil gibi imalatlarda imtiyazlar kullanılmıştır⁴¹². Uganda'da ise, kamu hizmetlerini özel hukuk kişilerine gördürülmesi, usulleri, 2002 yılında kanunla ülkede tanıtılmıştır⁴¹³.

⁴⁰⁹ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, 9. Baskı, **a.g.e.**, s. 537.

⁴¹⁰ AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA, 9. Baskı, **a.g.e.**, s. 538-39.

⁴¹¹ Kemal GÖZLER, **idare hukuku Dersler**, Bursa Ekin Kitabevi Yayınları, , 2002, s.536, The Republic of Uganda, The Public Private Partnership Act, 2015, Article 37-45.

⁴¹² **Turkish Experience in Public-Private Partnerships**, s.5.

⁴¹³ Ministry of Local Government, **Local Economic Development Policy**, **a.g.e.**, s.23.

1. Lisans / Ruhsat Usulü

Kamu hizmetinin İdare tarafından özel hukuk kişisine ruhsat verilmek suretiyle gördürülmesi hem Türk, hem de Uganda idare hukuku sisteminde karşılaşılan usuller arasında görülmektedir. Örneğin Türkiye’de ve Uganda’da şehir içi toplu taşıma hizmeti kamu hizmetinin ruhsat usulü ile gördürülmesine verilebilecek örnekler arasında başta gelmektedir. Her iki hukuk sisteminde de ruhsat usulünde, İdare ve özel hukuk kişisi arasında bir irade uyuşması söz konusu değildir. Yani İdare ruhsat verip vermemek hususunda takdir yetkisine sahiptir.

2. İmtiyaz Usulü

İmtiyaz usulü, İdarenin bir sözleşme ile kamu hizmetinin yürütülmesini belli bir süre için özel hukuk kişisine vermesidir. Bu sözleşmeye göre, sermaye, araç-gereç, kâr-zarar ve işletme riskleri özel hukuk kişisi tarafından üstlenilmektedir⁴¹⁴. Uganda’da ilk imtiyaz sözleşmesi, 2005 yılında Uganda ile UMEME arasında elektrik dağıtımı için imzalanmıştır⁴¹⁵. Uganda’da imtiyaz usulü oldukça yeni bir usul olarak ve çoğunlukla elektrik dağıtım hizmetinde uygulanmakta olup sözleşme süresi 30 yıla kadar uzayabilmekte⁴¹⁶, İdare dilerse sözleşmeyi yenileyebilmektedir⁴¹⁷.

3. Müşterek Emanet Usulü ile Hizmet (Service Contract)- Yönetim (Management Contract) Usulü Karşılaştırması

Uganda idare hukukunda, Türk hukukunda müşterek emanet usulü olarak adlandırılan usule benzer özellikler taşıyan kamu hizmeti görülüş usullerine rastlanmaktadır. Hizmet (service contract) ve yönetim (management contract) usulü olarak tabir edilen bu usullerde; sermaye, zarar

⁴¹⁴ YILDIRIM, v.d., 7.Baskı, **a.g.e.** s.447.

⁴¹⁵ World Bank, Evaluation of Rural Electrification Concession in sub-Saharan Afrika; Detailed Case Study Uganda,y.y., 2015, s. 14.

⁴¹⁶. Asian Development Bank, **Public-Private-Partnership Handbook**, 2008, s.34.

⁴¹⁷ Market Screener, Government to Extend UMEME Concession, 14.06.2019, <https://www.marketscreener.com/news/Government-to-extend-Umeme-concession->

ve yatırım sorumluluğu idareye ait olmakla birlikte bir veya daha fazla spesifik hizmetin (teknik bilgi veya işletme ve bakım işleri) yürütülmesi özel kişiye devredilebilmektedir. Uganda’da bu usuller çok yaygın şekilde, hapishaneler, belediye pazarları, dinlenme tesisleri, otobüs terminalleri, elektrik üretimi ve dağıtımı (kırsal alan elektrifikasyonu) ile su temini gibi alanlarda kullanılmaktadır⁴¹⁸. Müşterek emanet usulünde de sermaye, zarar ve yatırım riskleri idareye ait olmakla beraber, özel hukuk kişisi sadece emeği ve bilgiyi üstlenmektedir⁴¹⁹. Müşterek emanet usulünün uygulama alanı olarak, Büyükşehir Belediyesi’nin şehir tiyatrolarının işletilmesi konusunda özel şirketle yapmış olduğu sözleşmeler örnek gösterilebilir⁴²⁰. Ayrıca, hizmet ve yönetim usullerinde özel hukuk kişisi belirli bir ücret karşılığında çalışırken, müşterek emanette işletme karşılığı olarak ya götürü bir kazanç ve/veya kârdan belli oranda pay almaktadır⁴²¹.

4. İltizam (Türkiye) Kirala-Geliştir ve İşlet veya Satın Al Usulü (Uganda) Karşılaştırması

Türkiye’de iltizam usulünde, idare özel hukuk kişisine idare tarafından kurulmuş bir hizmetinin işletilmesi özel hukuk kişisinin İdareye ödeceği belli bir ücret karşılığında kâr ve zarar özel hukuk kişisine ait olmak üzere işletme usulüdür⁴²². Günümüzde Türk hukukunda iltizam usulü ile görülen kamu hizmetlerine rastlanmamaktadır⁴²³. Özel hukuk kişisi altyapının işletilmesi ve genişletilmesine yatırım yapmakta, yatırımın maliyetini ise kamu hizmeti yararlananlardan işletme süresince karşılamaktadır⁴²⁴. Özel kişisi kira ücretini öder. Uganda hukukunda iltizama benzer biçimde “kirala-

⁴¹⁸. NDANDIKO and IBANDA **a.g.e.**, s.29.

⁴¹⁹ Zehra ODYAKMAZ, “Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi” Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt II, Bursa, Haziran-Aralık 1998, s.15.

⁴²⁰ AKYILAZ, SEZGİNER, KAYA, **a.g.e.**, s. 630.

⁴²¹ Taner AYANOĞLU, İşletme Hakkı Devir Sözleşmeleri, y.y., t.y., s.7.

⁴²² YILDIRIM, v.d. **a.g.e.**, s.516.

⁴²³. ÖNEN, TURGUT, **İdarî Faaliyetler, İdarî Sözleşmeler, Kolluk Kuvvetleri**, Ankara, 1976, s. 8, KALABALIK, **a.g.e.**, s.251.

⁴²⁴. The Public Private Partnerships Act, 2015, Article 40, NDANDIKO and IBANDA, **Ministry of Local Government; Public Private Partnerships Guidelines for Local Governments**, **a.g.e.**, s.30.

geliştir ve işlet veya satın al” adı altında karşılaşılan usulde, yollar, su ve kanalizasyon hizmetleri, su ve atık su arıtma tesisleri, otopark tesisleri, yerel idare binalarının inşası gibi örneklere rastlanmaktadır⁴²⁵.

5. Yap-İşlet-Devret (YİD) (Build-Operate and Transfer (BOT)) /Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret (YSİD) (Build-Own-Operate and Transfer (BOOT)) Usulü

Türk idare hukukunda Yap-İşlet-Devret (YİD) olarak bilinen ve kamu hizmetinin özel hukuk kişilerine gördürülme yöntemlerinden biri olarak karşımıza çıkan usule benzeyen ancak ondan belli özellikleri itibarıyla ayrılan Yap-Sahip ol-İşlet-Devret (YSİD) Uganda hukukunda uygulanmaktadır. Şöyle ki, Uganda’da özellikle son yıllarda elektrik üretim ve dağıtımında özel hukuk kişilerinin yetkilendirilmesi bakımından YSİD’nin uygulandığı bilinmektedir. Bu usulün yap-işlet-devret olarak bilinen usulden farkını açıklamak gerekirse; YSİD usulünde kamu hizmetinin özel hukuk kişisi tarafından görüldüğü süre zarfında, kamu hizmetinin görülüşünde kullanılan ve özel hukuk kişisi tarafından inşa edilen tesisler özel hukuk kişisinin mülkiyetinde bulunmakta ve bu süreçte idareye hiç bir vergi ödememektedir⁴²⁶.

YİD modelinin uygulanmasında Türkiye ile Uganda hukuku arasında bazı farklılıklar olduğu gözlenmektedir. Türkiye’de YİD usulü, kamu hizmetinin özel hukuk kişileri tarafından görülmesine ilişkin usuller arasında %48’lik⁴²⁷ bir oranla en çok kullanılanlar arasındadır. Özellikle otoyol, köprü, tünel, kanal ve buna benzer yüksek maliyetli işlerde yap-işlet-devret usulünün tercih edildiği gözlenmektedir. Bu model Türkiye’de ilk olarak 1984 yılında uygulanmıştır⁴²⁸. Uganda’da ise, ilk kez 2007 yılında Bujagali Barajı Hidro Elektrik santral yapımı için uygulanmıştır. Uganda’nın

⁴²⁵. The Public Private Partnerships Act, 2015, Article 39.

⁴²⁶. A.e, s.42.

⁴²⁷ NOYAN, a.g.e, s.12.

⁴²⁸. Açar, a.g.e, s.49.

Türkiye’ye nispetle daha az gelişmiş bir ekonomiye sahip olması ve istikrarlı bir idari yapılanmanın bulunmaması nedeniyle özel hukuk kişileri ya da yabancı yatırımcılar, kamu hizmetlerinde yapacakları yatırımların uzun vadede geri dönüşü, yani gelir getirmesi ihtimalini zayıf görmektedir. Devlet bu tür yatırımlarda, özel hukuk kişinin zarara uğrama ihtimali karşısında ekonomik garantiler de sağlayamadığından YSİD usulüne ilişkin uygulama örneği Uganda’da daha ender niteliktedir. Sözleşme süreci açıdan; Türkiye’de YİD sözleşmesi 49’a kadar çıkabilirken⁴²⁹, Uganda’da sadece 30 yıla kadar sürebilir⁴³⁰.

6. Yap-İşlet (Build and Operate)/ Yap-Sahip Ol-İşlet (Build-Own and Operate) Usulü

Türk idare hukukunda kamu hizmetinin özel hukuk kişilerine gördürülme usullerinden biri Yap-İşlet olarak bilinen aynı özellikler taşıyan, Yap-Sahip ol-İşlet (Yİİ) Uganda hukukunda uygulanmaktadır.

4283 sayılı Kanun’da geçen yap-işlet usulü, elektrik enerjisi santrallerinin mülkiyet özel kişide bulunacak şekilde kurulmasını, işletilmesini, üretilen elektrik enerjisinin ise, İdare tarafından belirlenecek esas ve usul çerçevesinde satışını öngören bir kamu hizmeti görülüş usulü olarak karşımıza çıkmaktadır⁴³¹.

Yap-İşlet usulüne göre, İdarenin sözleşme yaptığı özel hukuk kişisi projeyi inşa eder, hizmetin görülüşünde kullanılan yapılara sahip olur ve idareye devretmeden kalıcı olarak işletir. Uganda’da ise, Yap-İşlet usulü genellikle içme suyu ve termal elektrik santralleri projelerinde uygulanmaktadır⁴³².

⁴²⁹ NOYAN, **a.g.e.**, s.12.

⁴³⁰ LEMA, **a.g.e.**, s.4.

⁴³¹ GÜNDAY Metin, **a.g.e.**, s.317.

⁴³² The Republic of Uganda, **The Public Private Partnership Act 2015**, **a.g.e.**, s.41.

7. Yap-Kirala-Devret (YKD) (Türkiye)⁴³³ ve Kirala - Satın Al (KS) (Uganda) Usulü Karşılaştırması

Yap-Kirala-Devret usulüne göre, idare bir kamu hizmetinin görülmesi için ihtiyaç duyulan tesisin tasarlanması ve inşa edilmesinde özel hukuk kişisiyle sözleşme yapabilmektedir. Bu tesisi inşa eden özel hukuk kişisi, daha sonra idareye kiralar. Türkiye'deki bu uygulama hastane, kolej, yurt ve okul inşaatlarında uygulanmaktadır⁴³⁴. Uganda'da ise aynı usul "Kirala-Satın Al" adı altında, binalar, araç filoları, su ve atık su arıtma tesisleri, katı atık tesisleri ve bilgisayar gereksinimleri gibi ihtiyaçların temini için uygulanmaktadır⁴³⁵.

D. Türkiye'de bulunan ve Uganda'da bulunmayan Usulleri

Türk idare hukuku doktrinde Uganda'da bulunmayanlar bazı kamu hizmetinin görülüş usulleri var bunlardan;

1. İşletme Hakkı Devri (İHD) Usulü

İHD modeli kapsamında, mevcut bir kamu sektörü projesi belirli bir süre için özel bir tüzel kişilik tarafından devralınmakta ve işletilmektedir ve belirtilen sürenin sonunda proje tesisleri devlete geri devredilmektedir⁴³⁶.

Kalkınma Bakanlığına göre; İHD usulü; *Devletin mevcut bir tesisinin işletme hakkı belirli bir süreliğine özel sektöre devredilmektedir. Bu model tam olarak bir özelleştirme yöntemi özelliği taşımamaktadır. Çünkü tesis sadece belli bir süreliğine özel sektöre devredilmekte, mülkiyet kamuda kalmaktadır.*⁴³⁷

⁴³³. Sağlık Bakanlığınca, **Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**, dated 21 February 2013, published in the Official Gazette dated 9 March 2013 and numbered 28582.

⁴³⁴. NOYAN, a.g.e., s.10.

⁴³⁵. NDANDIKO, a.g.e., s.30.

⁴³⁶. Ali Güner TEKİN, **PPP in Turkey, Republic of Turkey, Prime Ministry, Privatization Administration**, Ankara, s.2, Mart 2010.

⁴³⁷ T.C. "Kalkınma Bakanlığı, Dünyada ve Türkiye'de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler", **Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme**

2. Restore et-işlet-devret

*Restore et-işlet-devret yöntemiyle var olan bir tesis görevli şirket tarafından iyileştirilerek işletilmekte, hizmete ait ödemeler kimi zaman kullanıcı sorumluluğundayken kimi zaman idare sorumluluğunda bulunmaktadır. Söz konusu yöntem ile görevli şirket tesisi kendi finansman aracılığı ile iyileştirmekte, gerekli gördüğü hallerde bakım-onarımını yapmakta ve işletmektedir.*⁴³⁸

E. Uganda'da bulunan ve Türkiye'de bulunmayan Usulleri

Uganda idare doktrinde Türkiye'deki bulunmayanlar bazı kamu hizmetinin görülüş usulleri var bunlardan;

1. Franchising ve Vouchers Usulü

*Yeni bir tesis yapımı veya var olan bir tesisin yapımı, finansmanı, bakım-onarımı ve işletilmesi görevli şirket sorumluluğundadır. Yöntemde alınan hizmete ilişkin ödeme, kullanıcı veya kamu tarafından karşılanabilmektedir.*⁴³⁹ Burada idare, hizmetlerin sunulması için özel bir firmaya sınırlı süreli bir bölgede tekeli vermektedir⁴⁴⁰. Türkiye'de franchising yöntemi söz konusu KÖİ yöntemleri arasında bulunmamaktadır. Türkiye Franchising Derneği UFRAD, franchising yöntemini “bir ürün veya hizmetin imtiyaz hakkına sahip olan tarafın, belirli bir süre, şart ve sınırlamalar dâhilinde işin yönetim ve organizasyonuna ilişkin bilgi ve destek (know-how) sağlamak sureti ile imtiyaz hakkını ticari işler yürütmek üzere ikinci tarafa verdiği; imtiyazdan doğan, uzun dönemli ve sürekli bir iş ilişkilerinin bütünü” olarak tanımlamıştır.

Genel Müdürlüğü Ocak 2016, Ankara, 2015, s. 17.

⁴³⁸ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, Kalkınma Bakanlığı, **Kamu-Özel İşbirliği Modelini Kentsel İçme Suyu ve Atık Su Projelerine Uygulanması**, Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü 2018, s13-14.

⁴³⁹ Ayşe SOFUOĞLU DÖNERTAŞ, Kalkınma Bakanlığı, **Kamu-Özel İşbirliği Modelini Kentsel İçme Suyu ve Atık Su Projelerine Uygulanması**, Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü 2018, s16.

⁴⁴⁰ See Franchising and Vouchers in the second chapter.

2. Tasarla Yap (TY) Usulü

Burada idare, tesisin tasarlanması ve inşa edilmesi özel hukuk kişiye görevlendirir, bu işlemler bittikten sonra tesis idareye geri teslim edilir. Bu tür anlaşmalar su ve katı atık yönetim sistemleri, su arıtma tesisleri, bina projeleri ve yol yapımı ve bakımı gibi kamu altyapı tesislerinde bulunmaktadır⁴⁴¹. Bu model KÖİ modeli olup olmadığını tartışmalı bir konudur.⁴⁴²

III. TÜRKİYE VE UGANDA KAMU HİZMETLERİNİN ÖZEL HUKUK KİŞİLERİ GÖRDÜRMESİ DENEYİMİ

Hem Türkiye hem de Uganda'daki kamu hizmetleri, kendi personeli, araçları, bütçeleri ve paraları kullanılarak merkezi yönetim, yerel yönetim veya kamu kurumları tarafından yürütülebileceği gibi, idarece özel hukuk gerçek veya tüzel kişi de kendi araç gereç ve paralarını kullanarak kamu hizmeti sunumu konusunda yetkilendirilebilmekte veya kim zaman da kamu ve özel ortak olabilmektedir. İdare özel hukuk kişilerine kamu hizmeti gördürülken İdarenin en büyük rolü, projenin gerçek sahibi olduğu için, denetimi ve gözetimi ile birlikte hizmet sunumunu düzenleyici işlemler yapmaktır.

Türkiye, çeşitli sektörlerde 135 Milyar Dolar değerinde Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) projesi gerçekleştirmiştir. Bu eğilim son yıllarda parlak bir beklentiyle artmıştır. Türkiye, altyapısını, Türkiye Cumhuriyeti'nin yüzüncü yılı olan 2023 yılına kadar artırmak için iddialı hedefler belirlemiştir. Ulaşım, sağlık, ve enerji sektöründe yapılmakta olan peki çok proje vardır⁴⁴³.

⁴⁴¹ NDANDIKO and IBANDA, **Ministry of Local Government; Public Private Partnerships Guidelines for Local Governments, a.g.e, s.30.**

⁴⁴² NDANDIKO and IBANDA, **Ministry of Local Government; Public Private Partnerships Guidelines for Local Governments, a.g.e, s.5.**

⁴⁴³ Republic of Turkey Investment Support & Promotion Agency, **Investing in Infrastructure and Public Private Partnership in Turkey, a.g.e, April 2018, p.3.**

Görüldüğü üzere, özel hukuk kişileri eliyle kamu hizmetleri yürütülmesi konusunda Türk ve Uganda hukuk sistemlerinde pek çok model vardır, burada her iki ülkedeki bazı KÖİ projelerine bakacağız.

Avrupa KÖİ Uzmanlık Merkezi-Avrupa Yatırım Bankası-2016 (AYB)'e⁴⁴⁴ göre, Avrupa KÖİ pazarında İngiltere ve Fransa'dan sonra Türkiye üçüncü sıradadır, 1990-2015 yılları arasında Dünya Bankası'na göre 139 ülke arasında yatırım yaparak Brezilya ve Hindistan'dan sonra yatırım bakımından üçüncü sırada Türkiye yer almaktadır 2017 yılı Kasım ayına kadar Türkiye'de toplam 221 büyük KÖİ projesi bulunmaktadır, bunların 187'si işletmededir ve 34 tanesi ise yapılmaktadır. Bu 221 proje arasında 83 Enerji santrali, 41 Otoyol, 22 Liman, 21 Sağlık Kampüsü, 18 Hava Limanı, 17 Marina, 15 Sınır kapısı, 2 Sanayi tesisi, 1 Demiryolu ve 1 Kültür ve Turizm Merkezi bulunmaktadır. Bu projelerin yatırım değeri 60.1 milyar ABD dolarıdır⁴⁴⁵.

Türkiye'de kamu hizmetinin özel hukuk kişileri tarafından görülüş usulleriden en çok kullanılan şunlardır; Yap-İşlet-Devret (YİD) % 48 Bu modele ilişkin yasal düzenleme 1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanundur⁴⁴⁶, İşletme Haklarının Devri (İHD) % 41, Yap-Kirala-Devret (YKD) % 9 ve Yap-İşlet (BO)% 2 Türkiye'nin en büyük KÖİ modelleri dir⁴⁴⁷.

A. Ulaştırma Sektöründen

1. Türkiye

Türkiye'de faaliyette olan birçok büyük ölçekli proje var ve bunlar;

⁴⁴⁴ NOYAN, **a.g.e.**, s.8.

⁴⁴⁵ NOYAN, **a.g.e.**, s.12.

⁴⁴⁶ Kalkınma Bakanlığı, Dünyada ve Türkiye'de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler, Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü 2016, s.17.

⁴⁴⁷ **A.e.**

a. Kuzey Marmara Otoyolu Projesi (3. Boğaz Köprüsü dahil).

Kuzey Marmara Otoyolunun 3. Boğaz (Yavuz Sultan Selim) Köprüsü de dâhil olmak üzere Odayeri-Paşaköy kesiminden oluşmaktadır. Projenin Mahmutbey ile kuzeydeki Odayeri'ni birbirine bağlayacak kesimi 22 kilometredir. Yolun Odayeri'nden başlayan ve 3. Köprü de dahil olmak üzere Paşaköy kavşağı sonrasında proje sonuna kadar olan kesimi 60 kilometredir. Otoyolun Çamlık'ı otoyola bağlayan Çamlık-Reşadiye kısmı ise 13 kilometreden oluşmaktadır. Projenin 60 kilometrelik otoyol ve 35 kilometrelik bağlantı yollarının tamamı 95 km dir.⁴⁴⁸ Marmara Denizi'ni Karadeniz'e bağlayan Boğazın üzerinde Karadeniz'in girişine yakın olan demiryolu ve motorlu taşıtlarla geçiştir⁴⁴⁹. İstanbul'da önceden bulunan iki asma köprü olan, Boğaziçi Köprüsü (15 Temmuz Şehitler Köprüsü) ve Fatih Sultan Mehmet Köprüsü'nün ardından üçüncü köprü ise Yavuz Sultan Selim olarak adlandırmıştır. Köprüde 8 şeritli Otoyol ve 1 çift raylı demiryolu vardır, köprü toplam uzunluğu 2.164 m'dir (7.100 fit), genişliği 58.4 m (192 fit), yüksekliği 322 m (1.056 fit), en uzun açıklığı 1.408 m (4.619 fit) olup, dünyanın en geniş ve en uzun karayolu ve demiryolu kombine köprüsü, dünyanın en uzun 10. Türkiye'nin ise en uzun asma köprüsüdür. İnşaat maliyeti 4.5 milyar TL olarak gerçekleşmiştir ve 2013 yılında başlayan ve 26 Ağustos 2016'da açılan bu köprü Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli ile yapılmıştır⁴⁵⁰. Yolcuları yeni bir raylı sistemle Edirne'den İzmit'e taşımayı ve Atatürk Havalimanı, Sabiha Gökçen Havaalanı ve İstanbul Havalimanı'nı birbirine bağlamayı hedeflemektedir.

Yavuz Sultan Selim Köprüsü de dahil olmak üzere Kuzey Marmara Otoyolu projesinin tamamı, Yap İşlet Devret (YİD) modeli altında inşa edilmiştir⁴⁵¹. Projenin 2 yıl 6 aylık yatırım süresine karşılık 7 yıl 8 ay 20

⁴⁴⁸ T.C. “Kalakınma Bakanlığı, Dünyada ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler”, **Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü Ocak 2016**, Ankara, 2015, s. 33.

⁴⁴⁹ Republic of Turkey Investment Support & Promotion Agency, **Investing in Infrastructure and Public Private Partnership in Turkey**, a.g.e, s.25.

⁴⁵⁰ Republic of Turkey Investment Support & Promotion Agency, **Investing in Infrastructure and Public Private Partnership in Turkey**, a.g.e, s.21.

⁴⁵¹ NOYAN, a.g.e, s.23.

günlük işletme süresi bulunmaktadır.⁴⁵² Sözleşme sonunda proje ücretsiz olarak Ulaştırma Bakanlığına devredilecektir.

b. Avrasya Tüneli

Avrasya Tüneli Projesi, Asya ve Avrupa kıtalarını, deniz tabanının altından geçen otoyol tüneli ile birleştirmektedir.

2x4 şeritli 5,4 km.lik çift katlı tünel, İstanbul'un Avrupa yakasındaki Kumkapı ile Asya yakasındaki Koşuyolu, Kadıköy'ü bağlamakta ve 14,6 km'lik tünel ve tünele ulaşım yolları ile birlikte toplamda 20 km'lik bir yol halini almaktadır. Boğaz'ı deniz tabanının altından en fazla 106 m derinlikle aşmaktadır. Denizaltı demiryolu tüneli olan Marmaray'ın yaklaşık 1 km güneyindedir. Proje, Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli şeklinde inşa edilmiştir, yatırım maliyeti 1.4 milyar ABD dolarıdır. İnşaat Süresi: 4,5 yıldır ve 2016 yılından beri faaliyettedir. İşletme Süresi: 24,5 yıldır, böylece sözleşme süresi 29 yıl olmaktadır⁴⁵³.

c. Marmaray Boğaz Tüneli

Marmaray projesi, İstanbul Türkiye’de 76,3 km uzunluğunda olan bir banliyö demiryolu hattıdır. Avrupa yakasında Halkalı'dan Asya yakasında Gebze'ye kadar uzanır. Boğazın altında bulunan demiryolu tünelini ve önceden varolan ancak yenilenen Marmara Denizi boyunca uzanan demiryolu hattını kapsamaktadır

Projenin kısaca özellikleri şöyledir; toplam uzunluk: 76.3 km (47.4 mil), tünel bölümü: 13.6 km (8.5 mil), Daldırılmış boru: 1.387m (4.551 ft), en derin nokta 60.46 m (198.4 ft), Minimum eğri yarıçapı: 300 m (980 ft), Maksimum gradyan:% 1.8, Yüzey istasyonu: 37, yeraltı istasyonları: 3, Değişimler: 4,Şehirlerarası istasyonlar: 8. Marmaray projesi, 2004 yılında inşa edilmeye başlanmıştır ve hedeflenen açılış tarihi Nisan 2009 olarak

⁴⁵² T.C. “Kalkınma Bakanlığı, a.g.e., s.33.

⁴⁵³ NOYAN, a.g.e, s.23.

belirlenmişti. Yapılış usulü ise; Yap-İşlet Devret modelidir⁴⁵⁴. Projenin ilk aşaması 29 Ekim 2013 tarihinde açılmıştır⁴⁵⁵.

d. Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu

Bu proje de Yap-İşlet-Devret modeli ile yapılmıştır, 27 Eylül 2010 tarihinde Devlet Karayolları Müdürlüğü ile Otoyol Yatırım ve İşletme arasında imzalanan sözleşme, 384 km uzunluğunda otoyol ve 49 kilometre uzunluğundaki bağlantı yollarının inşasını (toplam 433 km) kapsamaktadır.⁴⁵⁶ Gebze-İzmir Projesinde İzmit Körfezi Köprüsü, 29 viyadük, 3 tünel, 199 otoyol köprüsü, 20 gişeli plaza, 25 otoyol, 6 işletme ve bakım merkezi, 3 tünel işletme ve bakım merkezi, 18 otoyol servis tesisi ve Osman Gazi köprüsü yer almaktadır⁴⁵⁷. Proje maliyeti 7 milyar ABD Dolarıdır ve işletme sürenin sona ermesine 15 yıl 4 ay kalmıştır⁴⁵⁸.

Osman Gazi köprüsü, Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu'nun bir parçası olup, 2.682 metre uzunluğa sahip olan Osman Gazi Köprüsü, Yalova ve İzmit'i birbirine bağlar ve Türkiye'deki en uzun köprüdür. Bu asma köprünün inşaatına 2013 yılında Anonim Ortak Girişim Şirketi olan Otoyol Yatırım ve İşletme Anonim Şirketi tarafından başlanmış ve Nisan 2016'da projenin inşaatı sona ermiştir. Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyol Projesi kapsamında inşa edilen Osman Gazi Köprüsü için yaklaşık 1,1 milyar ABD Doları harcanmıştır⁴⁵⁹.

⁴⁵⁴. Ali Guner TEKİN, **PPP in Turkey, a.g.e**, s.11

⁴⁵⁵.<http://www.wikizero.net/index.php?q=aHR0cHM6Ly9lb3J3aWtpcGVkaWEub3JnL3dp2kvTWfYbWFyYXk>

⁴⁵⁶ T.C. “Kalakınma Bakanlığı, a.g.e., s.34.

⁴⁵⁷ Nurol Construction and Trading Co.Inc,
<http://www.nurolinsaat.com.tr/en/portfolio/gebze-orhangazi-izmir-motorway-project>.

⁴⁵⁸ NOYAN, **a.g.e**, s.25.

⁴⁵⁹. Ercument ERDEM, Erdem & Redem Law Office, The Projects and Construction Review, 6. Baskı.

e. İstanbul Havaalanı

Türk tarihinin bugüne kadarki en önemli projelerinden biri, idare ve Cengiz, Mapa, Limak, Kolin ve Kalyon Holding ortak girişimi arasında imzalanan Yap-İşlet Devret (YİD) sözleşmesi ile yapılan İstanbul Havalimanı projesidir. İstanbul Havalimanı, yıllık 200 milyon yolcu ve 6 pist kapasitesine sahip olan mevcut Atatürk Havalimanı'nın yerini almaktadır⁴⁶⁰. İnşaat Mayıs 2013'te başlamış ve 29 Ekim 2018'de havalimanı resmen açılmış olup, sözleşmeli özel şirketler tarafından 25 yıl süreyle işletilecek ve proje sonunda devlete ücretsiz olarak devredilecektir. Havalimanı İstanbul'un kuzeyinde, şehir merkezine 35 km uzaklıkta bulunmaktadır. Havalimanı alanı 76,5 milyon metrekare, ek binalar: havalimanı şehri(ofisler, oteller, konferans ve sergi binaları, hastaneler, eğitim merkezleri, kapalı otopark ve istasyon oluşmaktadır. Liman bittiğinde 6 pist, 3 terminalden oluşacak ve 1. Aşama bittiğinde 1,3 milyon m²'lik terminal kompleksinde, günlük yaklaşık 150 havayolu şirketi tarafından 350'den fazla varış noktasına 2.000 uçuş yapılması planlanmaktadır⁴⁶¹.

f. Kanal İstanbul Projesi (Channel Istanbul Projesi)

Kanal İstanbul Projesi, İstanbul Avrupa yakasında Karadeniz'den Marmara'ya Batı İstanbul cephesinde denizden denize bir ulaşım ve/veya taşımacılık amaçlı kanal açılması projesidir.⁴⁶² Kanal, Küçük Çekmece Lagün girişi genişletilerek başlayan güzergah sazlı dere baraj gölünü geçip Durusu(Terkoz) Gölü'nün doğusundan Karadeniz'e ulaşmaktadır.⁴⁶³ Böylece Marmara Denizi'ni ve Akdeniz'i bağlayacak ve dünya denizyolu

⁴⁶⁰. Republic of Turkey Investment Support & Promotion Agency, **a.g.e**, s.25.

⁴⁶¹. Ercument ERDEM . **The Swedish Trade & Invest Council, Istanbul New Airport Project**, İstanbul 2018, s.5, Jane's by IHS Markit, **Giant of the Bosphorus: Istanbul PPP builds on enormous scale**, s.7, İstanbul 2018, Cem AKER, **Country Seminar on Turkish PPP Experiences, PPP Experiences in Transportation Sector: Challenges and Lesson Learned**, 25. September 2016, s.17, T.C. Kalakınma Bakanlığı, a.g.e., s.32.

⁴⁶² Ahmet FİDAN, "Kanal İstanbul Projesi ve Çılgın İstanbul Uydükent Projesi Üzerine Bütünleşik Fütz Analizi", **Kent Kültürü ve Yönetimi Hakemli Elektronik Dergi**, Cilt:8 Sayı: 2 Yaz 2015, s.53.

⁴⁶³ TMMOB Çevre Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi, "Kanal İstanbul Formu Ön Bilgilendirme", İstanbul, t.y., s.4.

taşımacılığına alternatif olacak yapay, deniz seviyesindeki bir su yoludur. Kanal, Boğaziçi'nde gemi trafiğini rahatlatmak için planlanmıştır. Kanalın boyu 45km, eni yüzeyde 250m, genişlik yüzeyde 145-150m, tabanda 125m ve derinliği 25m olarak tasarlanmıştır.⁴⁶⁴ Bu kanalla birlikte İstanbul Boğazı tanker trafiğine tamamen kapatılacak ve iki yeni karımda ve İstanbul'da yeni bir ada oluşacaktır. Proje aynı zamanda demiryolları ve İstanbul Havalimanı ile bağlantılı olacaktır. Şubat 2018'den bu yana, Yap-İşlet Devret modeli kapsamında İstanbul Kanalı'nın faaliyetleri devam etmektedir⁴⁶⁵.

Cumhurbaşkanı Erdoğan, 7 Şubat 2018'de Roma ziyareti sırasında işadamları toplantısında İtalyanları bu projeye katılmaya çağırmıştır. Sondaj çalışmaları tamamlanırken, projenin ihale süreci başlamıştır. Projenin 2023 yılında tamamlanması planlanmaktadır⁴⁶⁶.

g. Büyük İstanbul Tüneli

Büyük İstanbul Tüneli, 2020 yılında faaliyete geçmesi beklenen, Asya ve Avrupa yakasını hem karayolu hem hızlı metro olarak tek tünel içerisinde birbirine bağlayacak çok amaçlı bir karayolu ve demiryolu denizaltı tüneldir. Proje 27 Şubat 2015 tarihinde Başbakanlık tarafından kamuoyuna açıklanmakla beraber, Başbakan Ahmet Davutoğlu tarafından resmen ilan edilmiştir.⁴⁶⁷ Tünel, 6.5 km (4 mil) uzunluğunda ve 18.80 m (61.7 ft) çapında, üç katlıdır, iki kat karayolu trafiğini ve ikili bir kat raylı sisteminden oluşacaktır. Deniz seviyesinden 110 m (360 ft) olacaktır. Tünel, Avrupa yakasındaki Gayrettepe ile Asya yakasındaki Küçüksu arasındaki Avrupa ve Asya'yı birbirine bağlayacaktır. Şehrin başlıca havaalanları arasındaki karayollarını birleştirecektir. Eski İstanbul Atatürk Havalimanı, Sabiha

⁴⁶⁴ A.e.

⁴⁶⁵ FİDAN, a.g.e., s.55.

⁴⁶⁶ Hatice Çağla GUNAYDIN, **TRT World, Turkey's Istanbul Canal Project Explained**, 16. Oct. 2018; <https://www.trtworld.com>, Mehmet YESİLYURT, **What is Istanbul Channel? 5 Things You Need to Know About Kanal Istanbul Project**, 12. Feb. 2018, <https://onedio.com>.

⁴⁶⁷ Serdar ÜNSAL, "3 Katlı Büyük İstanbul Tüneli", II. Uluslararası Metrorail Forum, İstanbul Kongre Merkezi, İstanbul, 4-5 Ekim 2018, s.6.

Gökçen Havalimanı ve İstanbul Havalimanı ve İstanbul Metrosu'nun dokuz demiryolu hattı. Boğazın üzerinden üç köprü. 15 Temmuz Şehitler Köprüsü (Boğaziçi Köprüsü), Fatih Sultan Mehmet Köprüsü ve Yavuz Sultan Selim Köprüsü tünel ile birbirine bağlanacaktır. Projenin maliyeti 3,5 milyar ABD Doları olacaktır. İnşaatın finansmanı Yap İşlet Devret (YİD) esasına göre olacaktır. İnceleme, bir Singapur bayraklı araştırma gemisi RV Fugro Scout tarafından başlatılan ve 83 m (272 ayak) uzunluğundaki ve 20 m (66 ayak) genişliğindeki, tam tünel güzergahını belirlemek için 28 Temmuz 2017'de Boğaz'da toprak etüt çalışmalarına başlamıştır⁴⁶⁸.

h. 1915 Çanakkale Köprüsü

Çanakkale 1915, Çanakkale ilindeki Çanakkale Boğazı üzerine inşa edilen 3.7 km'lik bir asma köprüdür. Marmara Denizi'nin batı ucunda bulunan köprünün tamamlanmasının ardından dünyanın en uzun asma köprüsü haline gelmesi bekleniyor. Köprü Yap- İşlet-Devret (YİD) modeli ile yapılmaktadır, tahmini maliyeti 2,8 milyar dolar ve inşaat dahil 16 yıl 2 ay işletme süresi olarak hesaplanmıştır. Çanakkale 1915 köprüsü, Malkara-Çanakkale Otoyolu projesinin bir parçasıdır ve Lapseki İlçesini Çanakkale ilinin Gelibolu İlçesi'ne (Gelibolu) bağlayacaktır.

Her iki yönde üç şeritli bir çelik asma köprü olacaktır. Köprünün ana açıklığı 2.023m, Gelibolu yaklaşımı viyadükleri 900m, Lapseki yaklaşımı viyadükleri 650m uzunluğunda olacaktır. Köprü, Avrupa'dan Türkiye'nin güneybatı kısmına (Asya)⁴⁶⁹ doğrudan erişim sağlayacaktır. Köprünün yapısı, dış konsollarda desteklenen çelik traversler ile birbirine bağlanacak olan iki adet

⁴⁶⁸. Daily Sabah, “Plans for Istanbul mega-tunnel project in final phase”, 8. November 2018 Istanbul, <https://www.dailysabah.com/business/2018/11/09/>, Real Estate News Turkey, Three Level Great Istanbul Tunnel Construction To Start, [construction-to-start/](https://www.construction-to-start.com/), Road Traffic Technology, Turkish Parliament approves \$3.5bn Great Istanbul Tunnel, <https://www.roadtraffic-technology.com/news/turkish-great-istanbul-tunnel/>, ERDEM, a.g.e.

⁴⁶⁹. Enka Engineering for a Better Future, 1915 Canakkale bridge Project, 22.May.2018, <https://www.enka.com/1915-canakkale-bridge-project/>, Wikipedia, Canakkale 1915 bridge, <http://www.wikizero.net/index.php?q=aHR0cHM6Ly9lbi53aWtpcGVkaWEub3JnL3dpd2kvw4dhbmFra2FsZV8xOTE1X0JyaWRnZQ>, Road Traffic Technology, Canakkale 1915 bridge, <https://www.roadtraffic-technology.com/projects/canakkale-1915-bridge/>.

birbirine bağı uzunlamasına elik kutu kirişiyile desteklenecek betonarme bir güverte olacaktır. Proje için ıgır açan Mart 2017'de gerçekleşti ve inşaatın, Türkiye'nin yüzüncü yıl kutlamalarına denk gelmesi için 2023'te tamamlanması beklenmektedir.

2. Uganda

a. Kampala - Jinja Ekspres Otoyolu Projesi

Kampala-Jinja Ekspres yolu (KJE), Doğu Afrika'daki ilk KÖİ yol projesi olarak kabul edilir. Proje, Kampala-Jinja karayolundaki mevcut tıkanıklığı azaltmak için, şehirden hızlı, verimli ve alternatif bir geçiş yolu sağlamak ve gelecekteki büyümeyi sağlamak için Kampala ve Jinja arasında otoyol geçişi sınırlı bir çevre yolu inşa etmektedir;. 95 km'lik projenin 77 km'lik ana hattı Kampala'dan Jinja'ya ve 18 km uzunluktaki hat ise Kampala'nın güneyine kadarını kapsamaktadır . Proje, KÖİ'nin Tasarla-Yap- Finans et-İşlet (TYFİ) modeli ile inşa edilecektir. Uganda Milli Yollar Kurumu (UNRA) 3 Eylül 2017'de projeyi inşa etmek için sekiz yabancı firmadan teklif almıştır. Projenin tahmini maliyeti 1,2 Milyar ABD Dolarıdır⁴⁷⁰.

b. Jinja Yeni Köprüsü

Jinja yeni köprüsünün, Nil Nehri üzerindeki sadece iki Uganda yolunu bağlayan köprülerden biri olan Owen Falls baraj köprüsünün yerine getirilmesi hedeflenmişti. Köprünün herhangi bir şekilde kapatılması, Nil boyunca taşımayı engelleyerek ülkeyi ikiye bölerek Kenya'dan Ruanda'ya, Kongo Demokratik Cumhuriyeti ve Burundi'ye karayolu taşımacılığını engelleyecekti. Önceki alışmalar⁴⁷¹, eski köprünün bakım ve onarım eksikliğinden zarar gördüğünü ve geniş kapsamlı bir ihtiyaç duyulduğunu göstermiştir. Olanaktan kaçınmak ve köprüyü kapatmaktan kaçınmak için, Uganda hükümeti Jinja'da yeni bir geçiş köprüsü inşa etme konusundaki

⁴⁷⁰. **Public Private Partnerships Unit, Ministry of Finance, Planning and Economic Development**, Friday, August 10, 2018, <https://pppunit.go.ug/content/overview-ppp-projects-uganda>.

⁴⁷¹. Yasiin Mugerwa & Emmanuel Gyezaho, The Monitor “**Uganda Jinja’s Owen Falls Bridge Cracks**”, <https://allafrica.com/stories/200805061169.html>, 7 ay 2008.

ilgisini dile getirmiştir. Köprü, güneyde Nil kaynağı ile kuzeyde Nalubaale Elektrik Santrali (eski köprü) arasında konumlanmıştır. Jinja'daki yol geçişi, ulusal ve bölgesel öneme sahiptir, çünkü Mombasa Kenya'daki Hint Okyanusu'nu, Matadi Kongo'daki Matadi Demokratik Cumhuriyeti'ndeki Atlantik Okyanusu'na bağlayan doğu ve orta Afrika arasındaki bir karayolu olan Kuzey Koridoru'nun bir parçasıdır.

Uganda hükümeti, Japon hükümetinden, projeyi fizibilite çalışması yapan Japonya Uluslararası Kooperatif Ajansı aracılığıyla tasarlamasını istemiştir. Kasım 2013'te, Uganda Milli Yol Otoritesi (UNRA), Japonya Zenitaka Şirketi ve Güney Kore'nin Hyundai Mühendislik ve İnşaat Şirketi'ne ihale verilmiştir.. Köprü, uzunluğu 15 olan çelik, beton bir malzemeye döşenmiş 525 metre ve genişliği 22.9 metre (yaya kaldırımlı dört şeritli çift otoyol). Projenin toplam maliyeti 125 milyon ABD Doları olarak gerçekleşmiştir. Japonya hükümeti, bunun yüzde 80'ini, 100 milyon ABD Doları tutarında yumuşak bir kredi şeklinde finanse etmektedir 10 yılda geri ödenebilecek ancak 40 yıla kadar uzatılabilecektir, yıllık faiz oranı yüzde 0,01 olarak uygulanmaktadır ve Uganda hükümeti kalan 25 milyon ABD Doları'nı (% 20) finanse etmektedir. Köprü, 17 Ekim 2018'de resmen açılmıştır, ömrü 120 yıl⁴⁷² olarak öngörüldü. Proje, KÖİ modeli olup olmadığı tartışmalı olan Tasarla Yap (DB) modeli şeklinde inşa edildi. Görüşümüze göre, köprü Uganda hükümeti ve Japonya Zenitaka Şirketi ile Güney Kore'nin Hyundai Mühendislik ve İnşaat Şirketi arasında kamu özel ortaklığı altında inşa edildi.

c. Entebbe-Kampala Otoyolu

Entebbe-Kampala Otoyolu, Entebbe Uluslararası Havalimanı'nı ülkenin başkenti ve en büyük metropol kenti olan Kampala'ya bağlayan, 51 km uzunluğundaki dört şeritli bir otoyoldur. Bu proje ile şehirdeki trafik

⁴⁷². Infrastructure Consortium for Africa, **Second Nile Crossing at Jinja- Uganda, Financing Transport for Growth in Africa**, London, 2007, p.2, Leads 2 Business, Featured Project: "New Bridge across River Nile at Jinja Uganda", p.1, Wikipedia, Source of the Nile Bridge, https://en.wikipedia.org/wiki/Source_of_the_Nile_Bridge.

koşullarının iyileştirilmesi amaçlanmıştır. 2009 yılında, Uganda hükümeti, otoyolun inşası ile ilgili olarak Çin Halk Cumhuriyeti ile istişarelere başladı ve Kasım 2010'da, iki hükümet arasında Çin hükümetinin Çin Exim Bank aracılığıyla 476 milyon ABD Doları'nın kırk yıl boyunca geri ödemesi mümkün kılınan 350 milyon ABD Doları'na kadar olan kısmı için borç vereceği bir anlaşma imzalandı . İhale, Temmuz 2012'de başlayan ve Haziran 2018'de açılan projeyi tasarlamak ve inşa etmek için UNRA tarafından Çin İletişim İnşaat Şirketi'ne (ÇİİŞ) verildi⁴⁷³. Burada kullanılan KÖİ modeli bir Tasarla Yap modelidir, sözleşme süresi içinde tüm riskler özel sektöre ait olup, tüm işlemlerin ardından projenin tamamı, yönetim, işletme ve ilgili haklar ile birlikte yetkilendiren idareye devredilmiştir.

d. Yeni Karuma Köprüsü

Yeni Karuma Köprüsü; Karuma'da önerilen bir köprü olan Victoria Nil Nehri'nin hemen aşağısında, eski Karuma Köprüsü'nün aşağısında, darlığı, yaya ya da bisiklet şeridi olmaması, yalnızca tek şeritli taşıt yolu olması ve hiçbir izleme ekipmanı olmaması nedeniyle çok büyük kazalara sebebiyet verdiği için yeni köprünün eskisinin yerine geçmesi amaçlanıyor⁴⁷⁴. Proje KÖİ'nin Tasarla Yap modeli ile yapılacak ve Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JUIA), teklifler onaylandıktan sonra Karuma'daki Nil Nehri üzerindeki ikinci asma köprünün yapımına destek verecektir⁴⁷⁵.

Altyapılara ek olarak, Uganda Toplu taşımacılığı tamamen özel sektör tarafından işletilmektedir. Kamu Hizmet Aracı (PSV) yalnızca Ulaştırma Lisans Kurulu tarafından verilen bir lisansa uygun olarak sağlanabilir⁴⁷⁶. Örnek olarak, Pioneer Easy Bus AŞ, 2012'den beri Uganda'da yerel olarak kurulmuş ve tescil edilmiş bir özel ulaşım şirkettir. Pioneer şirketi grubunun

⁴⁷³. Nuno A P Gil, **UNRA Kampala-Entebbe Expressway: Uganda's First Toll Road**, November 2015, s.9, Road Traffic, **Kampala-Entebbe Expressway**, Uganda, <https://www.roadtraffic-technology.com/projects/kampala-entebbe-expressway-uganda>.

⁴⁷⁴. Oleny Solomon, “**The The Jinx and Mysteries of Karuma Bridge**” New Vision, Kampala, 4 October 2018.

⁴⁷⁵. Ventures Africa, “**Japan May Finance the Construction of Uganda's Karuma Bridge**”, 5 October 2018.

⁴⁷⁶. Transport Licensing Board,

merkezi İngiltere'dedir⁴⁷⁷. Başkent Kampala'da sık otobüs ulaşımını sağlamaktadır. İnsanları sık bir şekilde Bugembe belediyesinden ülkenin sanayi kenti Jinja kentine götüren Bugembe-Jinja Minibüs taşımacılığı gibi örnekler verebiliriz.

B. Sağlık Sektörü

1. Türkiye

Özel yatırımcıların sağlık sektöründe hizmet sunma hususunda yatırım yapmalarını teşvik etmek amacıyla Sağlık Sektörü KÖİ programı 2007 yılında kurulmuştur. KÖİ modelinde risk devlet ve özel yatırımcı arasında paylaşılmakta ve hizmet hastalara doğrudan devlet tarafından verilmektedir. Ekipman, malzeme tedariki vb. diğer işlemler özel yatırımcının sorumluluğundadır. Sağlık hizmeti KÖİ'lerinin, halkın dikkatini sosyal yardım projelerine yönlendiren bir mekanizma olarak görülebileceği belirtilebilir.

Kamu ve özel sektör, Yap-Kirala-Devret (YKD) modeli ile özel ortağın bir altyapı oluşturup hükümete kiralaması ve devletin kira sözleşmesi süresince özel ortağa kira ücreti ödemesiyle birlikte çalışırlar. Kira sözleşmesinin sonunda kiranın konusu ve diğer malvarlığı unsurları ücretsiz olarak devlete devredilmektedir⁴⁷⁸.

5396 sayılı Kanun ile sağlık sektöründe KÖİ Yap-Kirala-Devret modeli uygulanmasına imkân tanınmıştır.

KÖİ Departmanının Eylül 2015 itibariyle yaptığı açıklamaya göre ihalesini tamamlamış olan hastaneler 29010 yatak kapasitesine sahipken, 2017 yılına kadar yatak kapasitesi 29 KÖİ projesi için 37.741'e yükselmiştir. Bazı KÖİ sağlık yerleşkeleri arasında şunlar yer almaktadır:

⁴⁷⁷. Pioneer Easy Bus, “Introduction”, <http://pioneereasybus.com/about-us/introduction/>, 04 April 2019.

⁴⁷⁸. NOYAN, a.g.e, s.16.

a. Mersin Sağlık Kampüsü

Türkiye'nin güneyinde bulunan Akdeniz bölgesinde bir liman kenti olan Mersin'deki Mersin Şehir Hastanesi, Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) modeli kapsamındaki projeler arasında finansman anlaşması ile finanse edilmiş ilk projelerdendir. 2013 yılında imzalanmış sözleşme çerçevesinde 373 Milyon \$ yatırım bedeli ile Yap Kirala Devret modeli ile inşa edilmiş olup, yatak kapasitesi 1294, inşaat alanı: 369.592m²'dir. İnşaat 3 yıl sürmüş, 3 Şubat 2017'de açılmış ve işletme süresi 25 yıl olarak belirlenmiştir⁴⁷⁹.

b. Adana Sağlık Kampüsü

Adana Entegre Sağlık Kampüsü Projesi, Sağlık Bakanlığı tarafından Adana, Hatay ve Osmaniye illerine hizmet vermek üzere kamu özel ortaklığı projelerinin bir parçası olarak önerilmiştir. Proje, Türkiye'nin güneyinde Adana iline bağlı Yüreğir İlçesi'nde bulunmakta ve 318.504m²'lik bir alanı kapsamaktadır. Projenin tasarımı, yapımı, donatımı, finansman ve bakım sorumluluğu, inşaat sürelerinin 3 yılı da dâhil olmak üzere 28 yıl için özel bir işletmenin (ADN KÖİ Sağlık Yatırım A.Ş) elindedir. Tıbbi hizmetlerin sağlanması ise Sağlık Bakanlığının sorumluluğunda olacaktır. 27 Haziran 2013 tarihinde 666 milyon \$ yatırım maliyetli sözleşme ile gerçekleşen proje 28 yıllık sürenin sonunda Sağlık Bakanlığına devredilecektir. Proje, toplam 1.550 yatak kapasiteli 3 hastaneden oluşan entegre bir sağlık yerleşkesinden oluşmaktadır⁴⁸⁰.

c. Yozgat Sağlık Kampüsü

Yozgat Entegre ve Araştırma Hastanesi, Türkiye'nin İç Anadolu bölgesindeki Yozgat ilinin merkez bölgesindedir. Proje sözleşmesi YKD modeli ile 2013'te imzalanmış, 2017 yılında faaliyete geçmiş ve inşaat süresi

⁴⁷⁹. NOYAN, **a.g.e.**, s.27, CCN Holding Construction & Concession Nexus, <http://www.ccnholding.com/saglik.asp?>.

⁴⁸⁰. NOYAN, **a.g.e.**, s.28, Adana Integrated Health Campus Project, <http://www.pppadanahastanesi.com/en/21269/About-Project>.

dâhil olmak üzere işletme süresi 28 yıl olarak belirlenmiştir. Hastane yatağı kapasitesi 475 ve yatırım maliyeti 178 milyon \$ olarak belirlenmiştir⁴⁸¹.

d. Isparta Sağlık Yerleşkesi

Isparta'nın merkezinde bulunan Isparta Entegre Sağlık Yerleşkesi için 2014 yılında YKD modeli şeklinde sözleşme imzalanmıştır. Yatırım maliyeti 308 milyon \$, yatak kapasitesi 755, inşaat dâhil işletme süresi ise 28 yıldır⁴⁸².

Diğer sağlık yerleşkeleri; 3660 yatak kapasiteli Ankara Bilkent Entegre Sağlık yerleşkesi, 3566 yatak kapasiteli Ankara Etlik Entegre Sağlık yerleşkesi, 2682 yatak kapasitesi ile Başakşehir İkitelli Entegre Sağlık yerleşkesi, 1584 yatak kapasiteli Kayseri Entegre Sağlık yerleşkesi, 1040 yatak kapasiteli Elazığ Sağlık yerleşkesi, 1875 yatak kapasiteli Gaziantep Sağlık yerleşkesi, 560 yatak kapasiteli Manisa Sağlık yerleşkesi, 2060 yatak kapasiteli İzmir Bayraklı Şehir Hastanesi, 1180 yatak kapasiteli Kocaeli Sağlık yerleşkesi, 838 yatak kapasiteli Konya Sağlık yerleşkesi, 2400 yatak kapasiteli FTR ve HSFP⁴⁸³ Paketi, 1355 yatak kapasiteli Bursa Şehir Hastanesi, 1081 yatak kapasiteli Eskişehir Şehir Hastanesi, 480 yatak kapasiteli Tekirdağ Şehir Hastanesi, 1700⁴⁸⁴ yatak kapasiteli Şanlıurfa Şehir Hastanesi, 1043 yatak kapasiteli İstanbul Bakırköy Entegre Sağlık yerleşkesi, 425⁴⁸⁵ yatak kapasiteli İstanbul Üsküdar Devlet Hastanesidir.

2. Uganda

Uganda Hükümeti ve Sağlık Bakanlığı, kamu-özel işbirliğine ve hizmet sözleşmelerine açık olduklarını ifade etmektedir⁴⁸⁶. Hükümetin vizyonu,

⁴⁸¹. NOYAN, age, s.29.

⁴⁸². A.e, s.30.

⁴⁸³ Physical Medicine and Rehabilitation and Psychiatry and High Security Forensic Psychiatry Hospitals

⁴⁸⁴. Hakan ÖGE, Türker BAŞ, “**Public–Private Partnership Healthcare Projects in Turkey**”, işletme Bilimi Dergisi (JOBS), 2016; 4(2): 105-119. DOI: 10.22139/jobs.287248.

⁴⁸⁵. Ahmet T. Kesli, **Summary of Healthcare PPP Program of Republic of Turkey**, İstanbul, 2013, s.14.

⁴⁸⁶. Charlotta Sandin Consultant, “**Uganda Health Sector and Partnership Opportunities**”, SWECARE FOUNDATION, Kampala, August 2013, s.38.

Uganda'nın tüm nüfusu için sağlıkta etkin bir şekilde bütünleşmiş kamu-özel ortaklığı aracılığıyla, sağlık hizmetlerine evrensel erişim sağlanması ve genel olarak sağlıkta Kamu-Özel Ortaklığı ile milli sağlık sisteminin güçlendirilmesine katkıda bulunmak, ulusal sağlık hedeflerine ulaşılmasını en üst düzeye çıkarmak için özel sağlık sektörünün tüm imkânları ve tam katılımının sağlanmasıdır⁴⁸⁷.

Milli Kalkınma Planı (NDP) 2010 / 11-2014 / 15, İdarenin, milli kalkınmanın tüm sektörlerde ve özellikle sağlık sektöründeki kamu-özel ortaklığının, Uganda'nın milli sağlık gelişiminde kamu sektörü ve özel sektörün potansiyelinin desteklenmesinde ve teşvik edilmesindeki rolünü vurgulamaktadır.

Uganda'da sağlık sektöründe kullanılan en yaygın ortaklık Tasarla-Yap-Finans et-İşlet'tir. Bu ortaklıkta tesisler, bireyler veya dini kuruluşlar tarafından inşa edilmektedir. Bireyler ve dini kuruluşlar, projeyi devletten minimum destek alarak denetimi ve birinci basamak sağlık hizmetleri finansmanı ile yürütmektedirler⁴⁸⁸.

C. Enerji Sektörü

1. Türkiye

Türkiye, büyük ölçüde enerji ithalatına bağımlı olduğundan, enerji çeşitliliğini sağlamak ve ithalata bağımlılığı azaltmak ve yerli kaynakları kullanmak için hususi hedefler belirlemiştir. Türkiye'nin son 13 yılda kurulmuş enerji % 140'tan fazla artarak 78,1 Gigavat'a ulaştı. Bu kapasite artışının %80'inden fazlası özel sektör tarafından gerçekleştirilmiştir⁴⁸⁹.

Enerji sektöründe, 1995 ve 2001 yılları arasında, toplam 8500 MW kapasiteye sahip otuz elektrik santrali - Türkiye'nin elektrik üretim

⁴⁸⁷. Christine J.D. Ondoa,, **National Policy on Public Private Partnership in Health**, Government of Uganda, Kampala, s.13.

⁴⁸⁸. Asasira Justus, Frank Ahimbisibwe, **Public-Private Partnership in Health Care and Its Impact on Health Outcomes: Evidence From Ruharo Mission Hospital in Uganda**, November 2018, s.82.

⁴⁸⁹. Emre Hatem, Mevlüt Akbaş, Mondaq Connecting Knowledge & People, “**Public Procurement vs PPP**”, 13.June.2017.

kapasitesinin yaklaşık dörtte birlik bir kısmı- YİD ve Yİ modelleriyle tamamlanmıştır⁴⁹⁰.

Türkiye'deki elektrik üretim kapasitesinin yaklaşık dörtte biri KÖİ projeleridir (8.500 MW): 4 Doğal Gaz Enerjisi, 18 Hidroelektrik Enerji, 2 Rüzgâr Enerjisi Yap-İşlet-Devret (YİD) modeliyle, 4 Doğal Gaz Enerjisi, 1 Termoelektrik Enerji Yap-İşlet (Yİ), 1 Termoelektrik Enerji, 1 Hidroelektrik Enerji İşletme Hakkı Devri (İHD)⁴⁹¹. Diğerleri; 2023 yılında kurulacak olan 20GW Rüzgar Gücü 6,5GW'dan 2017 yılında, 2030 yılında planlanan 10GW'nin Güneş Enerjisi 2,6GW'den 2017 yılında, 1GW var olana ek olarak 1GW'nin Jeotermal Enerji, Mevcut 1GW kapasiteye, 10GW kapasiteye sahip 8 nükleer reaktörden oluşan Nükleer Enerji, 2023 yılına kadar 5GW kapasiteli 4 ek reaktör, 2023 yılına kadar 18.5GW ile kömürle çalışan elektrik santrali inşa etmek için bilinen tüm yerli kömür ve linyit kaynaklarını kullanacak olan linyit & kömür, 2017 yılında 27GW'den 2023 yılında 32GW Hidroelektrik enerjiye kadar hidroelektrik santral kurulacaktır.⁴⁹². Bu projelerin çoğu Yap-İşlet (Yİ), Yap-İşlet-Devret (YİD) veya İşletme Haklarının Devri (İHD) modelleri kapsamında yapılacaktır⁴⁹³.

a. Akkuyu Nükleer Santrali

Proje yapım aşamasındadır. Nisan 2015'te Akkuyu Nükleer Santrali için kullanılacak açık deniz yapıları ve limanları için temel atma töreni yapılmıştır. 22 milyar \$ tutarında finansman gereksinimi ile 2020 yılına kadar ilk işletme durumuna ulaşması beklenmektedir. Türkiye Hükümeti Karadeniz bölgesinde yer alan Sinop'ta ikinci bir nükleer santral inşa etmeyi planlamaktadır⁴⁹⁴.

YİD projeleri şunları kapsamaktadır; Marmara Ereğlisi - Trakya Doğal Gaz Kombine, Marmara Ereğlisi - Unimar Doğal Gaz, Gebze-Dilovası

⁴⁹⁰. TEKİN, a.g.e, s.2.

⁴⁹¹. A.e, s.10.

⁴⁹². Republic of Turkey Investment Support & Promotion Agency, a.g.e, s.30.

⁴⁹³. ERDEM, a.g.e.

⁴⁹⁴. ERDEM, a.g.e.

Doğalgaz, Esenyurt Doğalgaz, Birecik Barajı ve hidroelektrik enerjisi Tesisi, Berdan hidroelektrik enerjisi Tesisi, Çal hidroelektrik enerjisi Tesisi, Çamlıca hidroelektrik enerjisi Tesisi, Aksu-Çayköy hidroelektrik enerjisi Tesisi, Fethiye hidroelektrik enerjisi, Tohma-Medik hidroelektrik enerjisi, Girlevik II-Mercan hidroelektrik enerjisi, Gaziler hidroelektrik enerjisi, Gönen hidroelektrik enerjisi, Kısıklı hidroelektrik enerjisi, Hasanlar hidroelektrik enerjisi, Suçatı hidroelektrik enerjisi, Dinar II hidroelektrik enerjisi, Ahıköy I-II hidroelektrik enerjisi, Sütçüler hidroelektrik enerjisi Santral, Bozcaada Rüzgar Enerjisi ve Çeşme-Alaçatı Rüzgar Enerjisi⁴⁹⁵.

Yİ Projeleri de şunları kapsamaktadır; Gebze Doğal Gaz Kombine Çevrim Elektrik Santrali, Adapazarı Doğal Gaz Kombine Elektrik Santrali, İzmir Doğal Gaz Kombine Çevrim Elektrik Santrali, Ankara Doğal Gaz Kombine Çevrim Elektrik Santrali, İskenderun Termik Santrali, Bursa Doğal Gaz Kombine Çevrim Santrali⁴⁹⁶,

İHD projeleri şunları kapsamaktadır; Çayırhan Termik Santrali, Hazır I-II hidroelektrik enerjisi Tesisi.

2. Uganda

a. Bujagali Enerji İnşaatı

Bujagali Projesi, Jinja Uganda'daki Dumbbell Adası'ndaki Victoria-Nil'de 250 MW kapasiteli bir hidroelektrik santral ile özel elektrik üretim projesidir. Proje 2007 yılında inşa edilmiş ve 2011 yılında açılmıştır. Bu proje Uganda'daki ilk bağımsız elektrik projesi (IPP) ve Afrika'daki elektrik projeleri arasından özel finansmanın en büyük olduğu proje konumundadır⁴⁹⁷.

⁴⁹⁵. Mehmet UZUNKAYA, **State Planning Organization, Implementing Key Features of PPPs; Case Studies from Turkey**, p.13, **Turkish Experience in Public-Private Partnerships**, s.7.

⁴⁹⁶. UZUNKAYA, **a.g.e**, s.14.

⁴⁹⁷. The Republic of Uganda, Electricity Act. (1999).

Bujagali projesi Bujagali Enerji AŞ tarafından Yap-Sahip ol-İşlet-Devret (YSİD) KÖİ modeliyle geliştirilmiş, finanse edilmiş, inşa edilmiş ve bakımı yapılmıştır. Bujagali Enerji AŞ, enerji üretim tesisini ulusal elektrik şebekesine bağlamak için yaklaşık 100 km yüksek gerilim elektrik iletim hattının inşasını içeren ara bağlantı projesinin inşaatından da sorumludur. Bujagali Enerji A,Ş, tüm elektriği 30 yıllık bir enerji satın alma sözleşmesi kapsamında Uganda Elektrik İletim Şirketi AŞ'e (UETCL) satmıştır⁴⁹⁸. Bujagali inşası, devlet garantileri ile 30 yıllık YSİD imtiyazı ile yaklaşık 900 milyon ABD Dolarına denk gelmiştir⁴⁹⁹.

b. Bujagali Elektrik Dağıtımı

Tüm dağıtım şebekesi varlıklarının ve elektriğin nihai tüketiciye teslimini yönetme sorumluluklarının Birleşik Devletlere ait olan özel şirket UMEME, Uganda Elektrik Dağıtım Şirketi (UEDCL)⁵⁰⁰ olan Uganda Elektrik Kurulu (UEB) 2005 yılında UEDCL varlıklarını kiraladı ve UMEME'ye 20 yıllık imtiyaz sözleşmesiyle elektrik dağıtım yönetimini devretti⁵⁰¹.

c. Karuma Hidroelektrik Santrali

Karuma Hidroelektrik Santrali, tamamlandığında Uganda'daki en büyük enerji üretim tesisi olacak olan ve yapım aşaması devam eden 600 MW'lık

⁴⁹⁸. Umar KABANDA, "A Case Study of Bujagali Hydropower Public Private Partnership Project Between Uganda Government and Bujagali Energy Ltd in Electricity Generation in Africa", **American Scientific Research Journal for Engineering, Technology, and Sciences (ASRJETS)**, s.5-6, Paul HARPEL, "Public-private partnerships and the financial cost to governments: Case study on the power sector in Uganda", **Jubilee Debt Campaign**, August 2015, p.4, Rachael NASASIRA, Benon C. BASHEKA & Pross N. OLUKA, "Public Private Partnerships (PPPs) and Enhanced Service Delivery in Uganda: Implications from the Energy Sector", **International Journal of Business Administration**, Baskı. 4, 3 November 2013, s.53.

⁴⁹⁹. International Finance Corporation, World Bank Group, "**Uganda: Bujagali Hydropower Project, A Case Study on Risk Mitigation Through PPP Structure**", 15 November 2011, s.2.

⁵⁰⁰. Uganda Electricity Distribution Company Limited (UEDCL) is a limited liability company incorporated in Uganda under the Companies Act and started operations on 1st April 2001.

⁵⁰¹. UEDCL says it aimed to increase foreign investment, improve and expand the network, access to it and quality of service through this Public Private Partnership <http://www.uedcl.co.ug>

bir hidroelektrik santralidir. Santral için kuzey Uganda'daki Victoria Nil nehrindeki Karuma Şelaleleri tahsis edilmiş olup, inşaat 12 Ağustos 2013'te başlamış ve 2018'de işletmeye alınması beklenmektedir⁵⁰².

Ocak 2011'de, projenin fizibilite çalışmasını gerçekleştirmek üzere Uganda hükümeti ile Energy Infratech Private Limited adlı bir Hint şirketi arasında sözleşme imzalanmıştır.

Haziran 2013'te Uganda, yaklaşık 500 kilometre uzunluğunda üç büyük trafo merkezine yüksek gerilim telleri vasıtasıyla elektrik iletme projesini 2,2 milyar \$ bedelle tasarlamak ve inşa etmek için Çinli bir inşaat şirketi olan Sinohydro'ya ihale vermiştir⁵⁰³. Sinohydro firması projenin Tasarla-Yap modelinde yapılmasından sorumludur. Proje tamamlandıktan sonra Uganda hükümetine devredilecektir⁵⁰⁴. Uganda hükümeti proje için, Çin Exim Bankasından inşaat maliyetinin %85'ini beş yıl içinde geri ödemeli bir imtiyazlı kredi şeklinde almış ve hükümet geri kalan %15'ini kendisi finanse etmiştir.

d. İsimba Hidroelektrik Santrali

İsimba Hidroelektrik Santrali, Uganda'daki Kamuli Bölgesinde yer alan İsimba Köyü'nde bulunan 183.2 Megawatt hidroelektrik santralidir. Elektrik santrali inşaatı Nisan 2015'te başlamış⁵⁰⁵ ve Ocak 2019'da tamamlanmış, 21 Mart 2019'da ticari işlemlere açılmıştır⁵⁰⁶.

Uganda hükümeti, 567,7 milyon \$ bedelli İsimba Hidroelektrik Santrali projesi inşaatını, Çin Devletine ait bir şirket olan Çin Uluslararası Su ve

⁵⁰². Wikipedia, the free encyclopedia, **Karuma Hydroelectric Power Station**, 27 March 2019, https://en.wikipedia.org/wiki/Karuma_Hydroelectric_Power_Station.

⁵⁰³. Lauren Van Der WESTHUIZEN, “**Uganda Increases Cost Estimate for Karuma Hydropower Plant to \$2.2 Billion**” Bloomberg, 14 March 11.

⁵⁰⁴. Moses MUGULA, “**China Exim Bank Offers Fund for Karuma Dam**” The Observer (Uganda), 19 June 2014.

⁵⁰⁵. Tabu BUTAGIRE, “**Relief for Industrialists as 183 MW Isimba Dam Opens**”, Daily Monitor Kampala, 21 March 2019.

⁵⁰⁶. Jean Marie TAKOULEU (26 January 2019), “**Uganda CWE Commissions 183.2 MW Isimba Hydroelectric Dam**”, Paris, France:Afrik21, 21 March 2019.

Elektrik Şirketi'ne projenin tasarımı ve yapımı Tasarla-Yap modeli ile vermiştir⁵⁰⁷.

D. Turizm Sektörü

1. Türkiye

Turizm sektöründe pek çok proje YİD modeli ile yapılmıştır; Antalya Marina, Didim Marina, Dalaman Marina ve Deniz Otobüsü limanı, Fethiye Marina, Muğla Marina, Bodrum Turgut Reis Marina, Kaş Marina, Alanya Marina, Mersin Marina, Sığacık Marina, Çeşme Marina, Gazipaşa Marina, Yalova Marina⁵⁰⁸.

2. Uganda

a. Kalangala Altyapı Hizmetleri (KAH)

Kalangala Altyapı Hizmetleri (KIS), Victoria Gölü'ndeki Kalangala Bölgesi'nde bir ada olan Bugala Adası'nı geliştirmeyi amaçlayan bir projedir. Projeden önce, Bugala Adasının Uganda'nın en fakir bölgelerinden biri olduğu ve bölge sakinlerinin anakaraya düzenli erişim, güvenilebilir elektrik ve temiz sudan yoksun olduğu belirtilmektedir⁵⁰⁹.

Eylül 2005'te, Uganda Hükümeti ve InfraCo Limited, InfraCo'nun Uganda hükümeti adına Kalangala Altyapı Projesinin geliştiricisi olarak atanması üzerine bir anlaşmaya girmiştir. InfraCo Limited, bu projeleri Kalangala Infrastructure Services (KIS) adlı yerel tescilli şirketi altında işletmektedir⁵¹⁰.

Proje, adanın ana yolu ve vapur iskelelerinin rehabilitasyonu, içme suyu temini, vapur hizmetlerinin iyileştirilmesi ve Buganla Adası, Uganda,

⁵⁰⁷. Wikipedia, the free encyclopedia, Isimba Hydroelectric Power Station, https://en.wikipedia.org/wiki/Isimba_Hydroelectric_Power_Station.

⁵⁰⁸. Noyan, a.g.e., s.24.

⁵⁰⁹. Pioneering Infrastructure Changing Lives, **kalangala Infrastructure Services**, 02. April 2019, <https://www.pidg.org/project/kalangala-infrastructure-services/>.

⁵¹⁰. AWE Engineers, "Kalangala Infrastructure Project (KIP), Uganda", **Environment and Social Impact Assessment Report**, Kampala 2017, s.2.

Kalangala Bölgesi'nde bir hibrit (güneş/dizel) elektrik tesisinin inşası olmak üzere dört ana bileşenden oluşmaktadır⁵¹¹.

Bir elektrik şirketi olarak KIS, Bugala Adası'ndaki müşterilere elektrik üretmek, iletmek, elektrik tedarik etmek için lisanslıdır. Bir su otoritesi olarak, KIS, Bugala Adası'ndaki müşterilere temiz su dağıtma lisansına sahiptir. KIS ayrıca Bugala Adası'ndaki Luuku ve ana karadaki Bukakata'ya feribot hizmetleri sağlama lisansına sahiptir. Ek olarak, KIS, 67 km uzunluğundaki Ana Ada Yolu'nu toprak yoldan B sınıfı çakıl yol haline getirmiştir⁵¹².

E. Gümrük ve Kültür

1. Türkiye

Yap-İşlet-Devret gümrüklerde de en çok tercih edilen model olup Edirne İpsala Sınır Kapısı, Iğdır Gürbulak Sınır Kapısı, Dereköy Sınır Kapısı, Hatay Cilvegözü Sınır Kapısı, Artvin Sarp Sınır Kapısı, Şırnak Habur Sınır Kapısı, Edirne Kapıkule Sınır Kapısı, Edirne Hamzabeyli Sınır Kapısı gibi farklı projelerde kullanılmıştır⁵¹³.

2. Uganda

a. Uganda Milli Kültür Merkezi (Uganda National Cultural Centre) Geliştirilmesi.

Uganda Milli Kültürel Merkezi (Uganda National Cultural Centre), Uganda'nın 1959'daki Parlamento kararı sonucu oluşturulan Uganda Milli Kültür Merkezi Yasası ile kurulmuş yasal bir organdır. UMKM, ülkede tiyatrolar ve kültür merkezleri sağlamakta ve kurmakta, kültürel ve sanatsal etkinlikleri teşvik etmekte ve geliştirmekte, sanat, kültür ve eğlence ile uğraşan gruplara ve organizasyonlara ev sahipliği yapmaktadır⁵¹⁴. Proje ile

⁵¹¹. A.e.

⁵¹². Kalangala Infrastructure Services (KIS), <http://www.kis.co.ug/>.

⁵¹³. A.e

⁵¹⁴. Wikipedia, Uganda National Cultural Centre, 02.April.2019, <http://www.wikizeroo.net/index.php?q=aHR0cHM6Ly9lbi53aWtpcGVkaWEub3JnL3dpa2kyVWdhbmRhX05hdGlvbmFsX0N1bHR1cmFsX0NlbnRyZQ.>

UMKM'nin, Milli Tiyatro ve Nommo Galeri'de bulunan en önemli mülkiyetinin yeniden geliştirilerek, üç tiyatro, bir kaynak merkezi, bir el sanatları merkezi, bir rekreasyon merkezi, bir sağlık kulübü, alışveriş merkezleri, restoranlar, bir sanat galerisi, ofis alanı ve 5 yıldızlı bir otelden oluşan ultra modern bir kültürel merkeze dönüştürülmesi hedeflenmektedir. Tahmini proje maliyeti 200 Milyon \$'dır⁵¹⁵.

b. Milli Spor Konseyi kompleksinin yeniden geliştirilmesi

Milli Spor Konseyi (MSK), statüsü ve yetkileri ile birlikte 1964 Parlamento Yasası ile birlikte yasal bir organ olarak kurulmuştur. Uganda'da Devlet adına, Eğitim ve Spor Bakanlığı'na bağlı olarak spor faaliyetlerini geliştirmek, desteklemek ve denetlemek amacıyla kurulmuştur⁵¹⁶.

Proje ile mevcut spor tesislerinin iyileştirilmesi ve yeni spor tesisleri, sağlık kulübü, alışveriş merkezleri, restoranlar vb. inşa edilmesi hedeflenmektedir. Tahmini proje maliyeti 19 Milyon \$'dır.

c. Uganda Post Limited Mülkiyetinin Yeniden Geliştirilmesi

Proje, Uganda Post Limited'in mevcut mülkiyetlerinin 400 Milyon \$ tutarında tahmini bir maliyetle iyileştirilmesini içermektedir. Bir fizibilite çalışması halen devam etmektedir⁵¹⁷.

⁵¹⁵. Uganda National Cultural Centre, https://en.wikipedia.org/wiki/Uganda_National_Cultural_Centre, 04 April 2019.

⁵¹⁶. The Republic of Uganda, Ministry of Education and Sports, “**National Council for Sports**”, <http://www.education.go.ug/data/smenu/21/National%20Council%20for%20Sports.html>, 04 April 2019.

⁵¹⁷. **PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS UNIT**, Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Friday, August 10, 2018, <https://pppunit.go.ug/content/overview-ppp-projects-uganda>.

d. Nakawa-Naguru Konut Projesi

Nakawa-Naguru Sitesi, Uganda'nın Başkenti Kampala'daki Nakawa Bölgesi'nde yapım aşamasında olan karma, kentsel, ticari ve konut amaçlı gayrimenkul yapım projesidir⁵¹⁸.

Proje, yıllarca gelişmemiş olan 163 dönümlük ve 1962 yılında mülkiyeti merkezi idareye geri dönen bir arazi üzerinde yer almaktadır. Uganda hükümeti, projeyi KÖİ projesi kapsamında geliştirmek için özel bir şirket olan Opec Prime Properties Uganda Limited'le⁵¹⁹ sözleşme yapmıştır. Projenin kulüp binasını, yüzme havuzlarını, spor salonlarını, restoranları, perakende mağazalarını vb. kapsamı planlanmaktadır⁵²⁰.

F. Evsel Kullanım İçin Temiz Su

1. Türkiye

a. Yuvacık Barajı

İçme suyu bakımından verilebilecek tek örnek Kocaeli ilini besleyen Yuvacık Barajıdır. Kocaeli, Türkiye'nin Marmara Denizi kıyılarında, Marmara Bölgesi'nin doğusunda yer alan en büyük sanayi kentlerinden biridir. Kocaeli'nin evsel ve endüstriyel suları, 18 Ocak 1999'da ticari faaliyete geçen dünyada özel olarak finanse edilen en büyük Yap-İşlet-Devret su projesi olan Yuvacık Barajı tarafından sağlanmaktadır⁵²¹.

İzmit projesi, bu ilde hızla büyüyen sanayi sektörüyle birlikte 1,2 milyondan fazla kişiye yüksek kaliteli su sağlamaktadır. Proje, 101 metre yüksekliğindeki bir toprak dolgu barajı (Yuvacık Rezervuarı), bir su arıtma tesisi ve 146 km uzunluğundaki ana gövde sisteminin inşaatını

⁵¹⁸. The State of Public-Private Partnerships in Uganda, 2012, s.2, <https://www.eastafricanchamber.org/attachments/article/64/Uganda.pdf>.

⁵¹⁹. Daily Monitor, Kampala, 16. August 2016, “**Construction of Nakawa-Naguru Estate Begins**”, 03.April.2019.

⁵²⁰. Daily Monita, Kampala, 16. August 2016, “**Government hands over Nakawa Housing Site to developers**” 03.April.2019.

⁵²¹. Alaeddin BOBAT, Tolga GEZGIN & Huseyin ASLAN, **The SCADA System Applications in Management of Yuvacık Dam and Reservior, Desalination and Water Treatment**, s.2110, 08 July 2014.

kapsamaktadır. Rezervuar 60.6 milyon m³ kapasiteye ve tahmini yıllık 142 milyon m³ verime sahiptir. Arıtma tesisi günlük 480 milyon litre üretim kapasitesine sahiptir, boru hattı 38 servis rezervuarını beslemektedir ve 6 pompa istasyonu içermektedir. Sözleşmeye uygun olarak proje 18 Ocak 2014 tarihinde Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'ne tüm varlıkları ile bedelsiz olarak teslim edilmiştir⁵²².

2. Uganda

Uganda'da su, çoğunlukla büyük şehirlerde bulunan bir devlet kurumu olan Milli Su ve Kanalizasyon Şirketi tarafından sağlanmaktadır. Küçük kasabaların ve şehirlerin bazı kısımlarına su, ülkedeki su kaynakları yönetimi ile ilgili politika konularından sorumlu olan Su, Toprak ve Çevre Bakanlığı'nın teknik bir kolu olan Su Geliştirme Müdürlüğü ile yönetim sözleşmeleri olan özel sağlayıcılar tarafından sağlanmaktadır⁵²³.

2008 yılında, hükümet ayrıca su sistemleri tasarlamak, inşa etmek ve işletmek için bu özel operatörlerle verim sağlamaya dayalı sözleşmeler imzalamaya başlamıştır. Bu program kapsamında, 8 bin 100 kişiye fayda sağlayan 450 adet onaylanmış avlu musluğunun yanı sıra (planlanan 2,000'den) 961 bağlama işi tamamlanmıştır. 2010 yılı itibariyle 18 özel işletmeci küçük kasabalarda 95 su sistemi işletmektedir. Hizmet verilen kasaba sayısı 2001-02'de 15'ten 2010-11'de 90'ın üstüne çıkmıştır. Özel sektör katılım reformunun başlamasından bu yana, küçük kasabalardaki özel operatörler tahsilat tarifelerini iyileştirmiş ve uygun fiyatlı tarifeleri koruyarak neredeyse evrensel ölçülere uyum sağlamıştır. Buna bir örnek Busembatia şehridir⁵²⁴. Burada varlıklar devlete, yatırım sorumluluğu Su ve Çevre Bakanlığı'na aittir⁵²⁵. 2011 yılı itibariyle 80'den fazla küçük ölçekli su

⁵²². Yuolga GEZGIN, v.d., **Yuvacik Dam: Improvements to Dam Operation Utilizing an Integrated Atmospheric-Hydrological Model**. London, 2006.

⁵²³. S. KAYAGA and K. SANSOM, "PPP in Small Towns' Water Supply in Uganda", **29th WEDC International Conference Towards the Millennium Development Goals**, Abuja, p.1, 2003.

⁵²⁴. World Bank Group, **Public-Private Partnerships**, "Water PPPs in Africa", s.15.

⁵²⁵. A.e, s.25.

sistemi Özel İşletmeciler tarafından yönetilmiştir. 20'den fazla yerel Özel Operatör kendi iştiraklerini kurmuştur ⁵²⁶.



⁵²⁶. International Finance Corporation “**Implementation of a PPP Transaction in the Rural Water Sector in Uganda**”, Dakar, s.10, 4 June 2012.

SONUÇ

Kamu hizmetinin Türk idare hukukundaki en temel kavramlardan bir olduğu için yasal tanımı olmasına rağmen Türk idare hukuku doktri ve yargı kararları tarafından üzerinde çok durulmuş ve çok yazılmıştır. Uganda idare hukukunda ise kamu hizmeti tanımı yasalarda tanımlanmasına rağmen en çok ihmal edilen kavramlardan biridir.

Kamu hizmeti Türkiye ve Uganda idare hukuku sisteminde tanımına, unsurları ve türleri, kuruluşu, hakim olan ilkeler, sona eriş ve görölüş usullerine ilişkin açıklamalar yapılmaya çalışılmıştır.

Tanımında hem idare kendi tüzel kişiliği, personel, butçe, araç-gereçle tarafından hem de özel kişilerin tarafından da idarenin denetimi altında, çok çeşitli şekillerde, kamu hizmeti görebileceklerinin altı çizilmeye çalışıldığı gibi, bir faaliyetin kamu hizmeti olarak nitelendirilmesinde ki takdir hakkında altı çizilmeye çalışılmıştır.

İki sistemde kamu hizmetinin varlığını tesbit edebilmek için kriterler sorunu üzerinde durulmuş olup kamu hizmeti kurma ve kaldırma asıl yetki yasama organı olduğunu ve kanunla ya da kanun koyucu yetki verdiği idare işlemle ya da cumhurbaşkanı kararnamesi ile kurulabileceğine ve kaldırılabilceğine ve özel kişilerin kurduğu ve yürüttüğü faaliyetler kamu hizmetlerine benzese dahi yasa koyucu kamu hizmeti statüsüne getirmeksizin kamu hizmeti olmadığına bakılmıştır.

Türleri açısından Türk idare hukuku doktrinde idari, iktisadi, sosyal, bilimsel-teknik-kültürel kamu hizmetleri ayrılmıştır. Uganda idare hukuku açısından ise bu türleri yazlı olamadığına ama hepsi pratikte bulunabileceğine çalışılmıştır.

Kamu hizmetine hakim olan ilkelerden süreklilik ilkesi iki sistemde zaman bakımından olmadığı ve ortak ve genel ihtiyaçlarıtatmini açısından bir süreklilik olarak iki sistemde ele alınmıştır. Eşitlik ilkesi aynı hukuki statüsünde olan kamu hizmetinden yaralananlara ırk, dil, din, siyasi düşünce vb bakılmaksızın adaletli ve ayrımcılık yapmaksızın kamu hizmeti

sunulması gerekmektedir. Uyarlanma ilkesinde uyarlamanın büyüyen nüfus ve yeni yerlesimlere, yeni teknoloji icati ve gelişimine kamu hizmeti uyması gerektiğini durulmuştur. Türk idare hukuku sisteminde ilke olduğunu sayılan mecanilik ilkesi artık parasızlık anlamından çok kar amacı gütmeme anlamını taşıdığı düşünülmüştür. Uganda idare hukuku sisiteminde ilke sayılan kanunilik ilkesi her şey kamu hizmeti kurulmasından sona ermesine kadar kanunla yapılması anlam verdiğini görülmüştür.

Görölüş usulleri kamu kesiminde yer alan tüzel kişiler ve özel kukuk kişileri tarafından görülen kamu hizmetleri olarak Türk ve Uganda idare hukukunda İdarenin kurduğu örgüt, araç, gereç, personel ve mali imkanlarla görülen tüm kamu hizmetleri emanet usulü ile görölüyor sayılmış, özel hukuk kişileri tarafından yürütülen idarenin denetimi ve gözetimi altında müşterek emanet, imtiyaz, ruhsat ve izin olmak üzere diğer yollarla ve Türk idare hukuku doktrinde bulunan ve Uganda idare hukuku doktrinde bulunmayan usullerle ve Uganda idare hukuku doktrinde bulunan ve Türk idare hukuku doktrinde bulunmaya usuller, aynı özellik olan fakat farklı isim taşıyan usulleri incelenmiştir.

Son olarak Türkiye’de ve Uganda’da özel hukuk kişilerinin tarafından görülen kamu hizmetlerinin altyapı ve tesisleri örnek vererek kullanılan usul birlikte zikredilmiştir.

KAYNAKÇA

- Acar, M., Cemil: “Republic of Turkey, Ministry of Transport and Communication Directorate General of Civil Aviation”, **The Build-Operate-Transfer Model For Aerodrome Terminal Buildings**, Ankara, 2009, s.41-43.
- Acartürk,
Ertuğrul: “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:6, 2001, s.49.
- Adana Integrated
Health Campus
Project: <http://www.pppadanahastanesi.com/en/21269/About-Project>.
- African Union: The Third Biennial Pan-African Conference of Ministers of Civil Service, **Charter for the Public Service in Africa**, Windhoek, Namibia, 5 February 2001, s.9.
- African Union: **Synopsis on African Charter on Values and Principles of Public Administration**, Addis ababa, 2011
- African Union: The Sixteenth Ordinary Session of the Assembly of African Union, **African Charter on Values and Principles of Public Service and Administration**, Addis Ababa Ethiopia, 31- January- 2011, s.4.
- Akbiyikli, Rifat: **A Comparison of PFI, BOT, BOO and BOOT Procurement Routes For Infrastructure Construction Projects**, Salford, 2003.
- Aker, Cem: “Country Seminar on Turkish PPP Experiences”, **PPP Experiences in Transportation Sector: Challenges and Lesson Learned**, Marrakesh, 25. September 2016, s.17.

- Akyılmaz,
Bahtiyar,
Sezginer, Murat,
Kaya, Cemil:
Akyılmaz,
Bahtiyar,
Sezginer, Murat,
Kaya, Cemil:
Anayasa Mahkemesi:
ARK:
Asian
Development
Bank:
Aslan, Zehreddin,
Arat, Nilay:

Assaf, Sadi:

AWE Engineers:

Barungi M.,
Wokadala, J. &
Kasirye, I.:

Bashir, Marjan:
- Türk İdare Hukuku**, 8. Baskı, Ankara- İstanbul, Seçkin Akademik ve Mesleki Yayınlar, 2017.
- Türk İdare Hukuku**, 9. Baskı, Ankara- İstanbul, Seçkin Akademik ve Mesleki Yayınlar, 2018.
- E. 1994/43, K. 1994/42-2, T. 9.12.1994, RG: 24.1.1995/22181, s.21.
- “System Strengthening in Uganda”, 03.April.2019.
- Public-Private-Partnership Handbook**, 2008.
- “Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerinden Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda Tahkim Usulü”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl 4, S.8, Güz 2005/2, s.8.
- Build, Operate, and Transfer (BOT) Project Development System In Saudi Arabia**, AzZahran, 2005.
- “Kalangala Infrastructure Project (KIP), Uganda”, **Environment and Social Impact Assessment Report**, Kampala 2017, s.2.
- “Performance of Public-Private Partnerships in Delivering Social Services: The Case of Universal Secondary Education Policy Implementation in Uganda”, Hotel Africana, Kampala, 12th-13th March 2015, s.3.
- Analytical comparison between BOT, BOOT, and PPP project delivery systems**, Calgary 2011.

Bauby, Pierre,
Similie, Michaela,
Maria:

Mapping of the Public Services, Public Services in the European Union & in the 27 Member States, Statistics, Organisation and Regulations, y.y, 2010.

Beydoğan, Turgut
Ayhan:

“Türk Hukukunda İmtiyaz Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği: 406 ve 5809 Sayılı Kanunlar Açısından Değerlendirilmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S.2011/4, Ankara 2011, s.117.

Bilgen, Pertev:

"Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri,Devlet Denetleme Kurulu ve Yürütmenin Durdurulması Hakkında", **I. Uluslararası İdare Hukuku Kongresi**, İkinci Kitap,Kamu Yönetimi,1-4 Mayıs 1990,Ankara,1990, s.799- 804.

Bobat, Alaeddin,
Gezgin, Tolga &
Aslan, Huseyin:

“Desalination and Water Treatment” **The SCADA System Applications in Management of Yuvacik Dam and Reservior, Desalination and Water Treatment**, Online Journal, 08 July 2014, s.2110.

Bridge:

<http://www.wikizeroo.net/index.php?q=aHR0cHM6Ly9lbi53aWtpcGVkaWEub3JnL3dpa2kvw4dhbmFra2FsZV8xOTE1X0JyaWRnZQ>,

BUKULUKI Paul,
MUBIRU,John-
Bosco

The Status of Social Security System in Uganda: Challenges and Opportunities, Kampala, 2014, s.10.

Bulutoğlu, Kenan:

“Anayasanın İşlevi ve Temel Kamu Hizmetleri (ve Konunun Yorumu)”, **Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler” (Uluslararası Seminer)**, İstanbul 5-7.2.1982, s.363-387.

- Butagire, Tabu: “Relief for Industrialists as 183 MW Isimba Dam Opens”, **Daily Monitor** Kampala, 21 March 2019.
- CCN Holding
Construction &
Concession
Nexus:
Charlotta Sandin
Consultant: <http://www.ccnholding.com/saglik.asp?>.
“Uganda Health Sector and Partnership Opportunities”, **SWECARE FOUNDATION**, Kampala, August 2013, s.38.
- Collins
Dictionary: **Definition of 'public service'**,
<https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/public-service>, 7.11.2018.
- Committee of
Experts on Public
Administration:
Çal, Sedat: “Description of the concession agreement”, y.y., t.y., s.3.
Kamu hizmetlerinin Özel Sektör tarafından Finansmanı ve İşletilmesi bağlamında İmtiyaz ve Kamu hizmeti Kavramlarının 1999 yılı Anayasa Değişiklikleri Çerçevesindeki Değişimi ve Dönüşümü, Ankara, 2007.
- Çal, Sedat: **Türkiye’de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü**, Ankara, [TOBB Yayınları](#), 2008.
- Çırakman, Birsen: “Kamu Hizmeti”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 9, s.4, Aralık 1976, s. 85.
- Daily Monitor: “Construction of Nakawa-Naguru Estate Begins”, Kampala, 16. August 2016, 03.April.2019.

- Daily Monitor: “Government hands over Nakawa Housing Site to developers”
Kampala, 16. August 2016, 03.April.2019.
- Daily Sabah: “Plans for Istanbul mega-tunnel project in final phase”, 8. November
2018 Istanbul, <https://www.dailysabah.com/business/2018/11/09/>.
- Depio, Sheila: “Economic Policy Research Centre”, **Public Private Partnerships
Increase Opportunities for Education**, 02 August 2016, 03 April
2019.
- Derbil, Süheyp: “**Kamu Hizmeti Nedir?**”, Ankara, t.y., s.28
- Duffy, Maureen: **Design-Build-Operate**, y.y., t.y., s.1.
- Duran, Lütfi: **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi
Yayınları, İstanbul, 1982, s. 484.
- Duran, Lütfi: "Yap-İşlet-Devret", **AÜSBFD.**, C.XLVI, Ocak-Haziran 1991, No:1-
2, s.147-170.
- Echel, James:
Ochwa: “Private Universities in Uganda: Issues and Challenges”,
International Journal of Education and Social Science, Vol. 3,
No. 3, , Charleston, March 2016, s.9.
- Emek, Uğur: **Ek ve Değişiklikleri ile Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) ve
Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı**, Balıkesir, DPT İktisadi
Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve
Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2002, s.3.
- Emre, Yunus: “Public Service Concept-II, s.1-2, 18 January 2017.

Enka Engineering
for a Better Future:

“1915 Canakkale bridge Project”, 22.May.2018,
<https://www.enka.com/1915-canakkale-bridge-project/>.

Erdem, Ercument:

Erdem & Redem Law Office, The Projects and Construction
Review, 6. Baskı.

Erdem, Ercument:

The Swedish Trade & Invest Council, Istanbul New Airport Project,
Istanbul 2018, s.5.

Ergün, Çağdaş,
Evrin:

**Elektrik Piyasalarında Kamu Hizmeti Kavramı ve Hukuki
Rejimi**, Ankara, 2010.

Geofrey
OKOBOI, Fred R.
MUWANIKI,
Xavier
MUGISHA,
Majidu NYENDE,

Economic and Insitutional Efficiency of National Agrecultural
Services Programme: Case of Iganga District, Kampala, 2001.

Gezgin, Yuolga,
v.d.:

**“Yuvacik Dam”: Improvements to Dam Operation Utilizing an
Integrated Atmospheric-Hydrological Model**. London, 2006.

Gil, Nuno, A. P.:

“UNRA Kampala-Entebbe Expressway”: **Uganda’s First Toll
Road**, November 2015, s.9.

Giritli, İsmet,
Akgüner, Tayfun:
Giritli, İsmet,
Bilgen Pertev ve
Akgüner, Tayfun:

İdare hukuku dersleri II, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1987.

İdare Hukuku, İstanbul, 2006, s.846.

- Giritli, İsmet,
Bilgen Pertev ve
Akgüner, Tayfun:
Gözler, Kemal: **İdare Hukuku**, İstanbul, 2008.
- Gözler, Kemal: **idare hukuku Dersler**, Bursa Ekin Kitabevi Yayınları, , 2002.
- Gözler, Kemal: **İdare hukuku**, Bursa, C.II, Ekin Kitabevi, 2003.
- Gözler, Kemal: **İdare Hukuku Dersleri**, 5. Baskı, Bursa 2007.
- Gözler, Kemal: **İdare Hukuku**, Bursa, Ekin Kitabevi, İkinci Baskı, 2009, II. Cilt.
- Gözler, Kemal,
Kaplan, Gürsel: **Kısa İdare Hukuku**, Bursa, 7. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2014.
- Gözler, Kemal,
Kaplan, Gürsel: **İdare Hukukuna Giriş**, 19. Baskı, Bursa, Ekin Yayın, 2014.
- Gözübüyük, Şeref: **Yönetim Hukuku, Gözden Geçirilmiş 11.Bası**, Ankara 1998.
- Gözübüyük, Şeref: **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Ankara, Turhan Yayınevi, 2015.
- Gözübüyük, Şeref,
Tan Turgut: **İdare Hukuku, C.I, “Genel Esaslar”, Güncelleştirilmiş**, 3. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2004.
- Gözübüyük, Şeref,
Tan Turgut: **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Cilt 1, Ankara Yayınevi: [Turhan](#), 2018.
- Green Book **Green Book for Public Private Partnership in (Radiology, Imaging and Diagnostic Centre)**, y.y., t.y.
- Gülan, Aydın: **kamu hizmeti ve görüş usulleri**, yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, İÜSBE, İstanbul, 1987.
- Gülan, Aydın: **İdare Hukuk Ders Notları**, İstanbul, 2016.

Günaydın, Hatice,
Cağlar:

“TRT World”, **Turkey’s Istanbul Canal Project Explained**, 16.
Oct. 2018; <https://www.trtworld.com>

Günday, Metin:

İdare Hukuku, Ankara, 2003.

Günday, Metin:

İdare Hukuku, 9. Baskı, Ankara, 2004.

Günday, Metin:

İdare Hukuku, Ankara, İmaj Yayınevi, 2015.

Harpel, Paul:

“Public-private partnerships and the financial cost to governments:
Case study on the power sector in Uganda”, **Jubilee Debt
Campaign**, August 2015, p.4,

Hatem,
Emre, Akbaş,

“Mondaq Connecting Knowledge & People”, **Public Procurement
vs PPP**, 13.June.2017.

[Mevlüt:](#)

Hawkins, Michael,
Nortimer:

“The Design-Build-Operate Form of Contract (DBO)”,
Copenhagen, 2004, s.2.

Home Office:

“Country Information and Guidance, Turkey”: **Background
information including actors of protection and internal
relocation**, London, 2016, s.6.

Humphreys, Peter,
C.:

“Committee for Public Management Research Discussion Paper 7”,
Improving Public Service Delivery, Dublin, 1998, s.7.

Infrastructure
Consortium for
Africa:

“Second Nile Crossing at Jinja- Uganda”, **Financing Transport for
Growth in Africa**, 2007, London, s.2.

- International Finance Corporation: “Implementation of a PPP Transaction in the Rural Water Sector in Uganda”, Dakar, 4 June 2012, s.10,
- International Finance Corporation, World Bank Group: “Uganda: Bujagali Hydropower Project”, **A Case Study on Risk Mitigation Through PPP Structure**, 15 November 2011, s.2.
- Justus, Asasira, Ahimbisibwe, Frank: “Public-Private Partnership in Health Care and Its Impact on Health Outcomes”, **Evidence From Ruharo Mission Hospital in Uganda**, November 2018, s.82.
- Kabanda, Umar: “A Case Study of Bujagali Hydropower Public Private Partnership Project Between Uganda Government and Bujagali Energy Ltd in Electricity Generation in Africa”, **American Scientific Research Journal for Engineering Technology, and Sciences (ASRJETS)**, s.5-6.
- Kalabalık, Halil: **İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları**, 4. Baskı, Konya, Sayram Yayınları, 2011.
- Kalangala Infrastructure Services (KIS): <http://www.kis.co.ug/>.
- KARABULUT Güzin Pekgüçlü: **Türk Özel Hukukunda Yap İşlet Devret (YİD) Sözleşmesi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk (Medeni Hukuk) Anabilim Dalı Doktora Tezi, Ankara, 2005.
- Karahanogulları, Onur: **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Ankara Turhan Kitabevi, 2002.

- Kayaga, S. and Samson, K.: “PPP in Small Towns’ Water Supply in Uganda”, **29th WEDC International Conference Towards the Millennium Development Goals**, Abuja, 2003, p.1.
- Kazancı Danıştay 1. Daire, E. 2000/29, K. 2000/59, T. 17.4.2000.
- Kesgin, Selman, Salim: **Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Kamu Özel İşbirlikleri: Sağlık Bakanlığı Örneği**, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, 2013.
- Keskin, Bayram: **Kamu Hizmetinin Görülmesine İlişkin Sözleşmelerde Uluslararası Tahkim yoluyla çözümü**, İstanbul, Arıkan Yayınevi, 2008.
- Kesli, Ahmet, T.: **Summary of Healthcare PPP Program of Republic of Turkey**, İstanbul, 2013.
- Kır, Atıf: **Kamu Hizmetinin Görülme Usullerinden Ruhsat Usulü ve Elektrik Piyasası Örneği**, Kırıkkale, 2010.
- Kıratlı, Metin; **Koruyucu İdari Hizmetler**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1973.
- Leads 2 Business: “Featured Project”, **New Bridge across River Nile at Jinja Uganda**, y.y, t.y., s.1.
- Local Government Finance Commission: Annual Report, Kampala, 2010.
- London Borough of Havering: **Equality in Service Provision Policy**, London, t.y.

Manesh, Mahtab, Saeedi, Karimani, Farhad:	“Differences between Monopoly and Perfect Competition in Providing Public Transportation (Case Study: Lane No. 10 and 96 of Mashhad Bus System)”, International Journal of Economics & Management Sciences , Mashhad, 2017, s.3.
Markit, Jane’s IHS:	Giant of the Bosphorus: Istanbul PPP builds on enormous scale , Istanbul 2018.
Ministry of Education and Sports:	“National Council for Sports”, http://www.education.go.ug/data/smenu/21/National%20Council%20for%20Sports.html , 04 April 2019.
Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands:	“Public-Private Partnerships in developing countries”, A systematic literature review , Kampala, 2013, s.17.
Ministry of Gender, Labour and Social Development:	The Legal & Policy Framework for Social Protection in Uganda, Kampala, 2016, http://socialprotection.go.ug/the-legal-policy-framework-for-social-protection-in-uganda
Ministry of Local Government:	Local Economic Development Policy , Kampala, 2014.
Ministry of Local Government:	Principles of Service Delivery in Uganda’s Local Governments , Kampala, 2013.
Ministry of Information and Communication Technology:	“ Uganda Posts Ltd ”. 4 April 2010.
Mugeme, Sam:	The BOT procurement Method in Uganda: Success, Failures and Challenges , Kampala, 2010.

- Mugerwa, Yasiin
& Gyezaho,
Emmanuel:
Mugula, Moses:
NABUKEERA
Madinah:
Nasasira, Rachael,
Basheka, Benon,
C. & Oluka, Pross,
N.:
Ndandiko,
Charles:
Ndandiko, Charles
and Ibanda, Sam,
Jamie:
Nersuite, Orangle:
Nurol
Construction and
Trading Co.Inc,:
Odyakmaz, Zehra:
- The Monitor “Uganda Jinja’s Owen Falls Bridge Cracks”,
<https://allafrica.com/stories/200805061169.html>, 7 May 2008.
- “China Exim Bank Offers Fund for Karuma Dam” The Observer
(Uganda), 19 June 2014.
- “Challenges and Barriers to the Health Service Delivery System in
Uganda”, **IOSR Journal of Nursing and Health Science (IOSR-
JNHS)**, 5. Baskı, Islamic University in Uganda Female Campus,
Management Faculty, Department of Public Administration,
Kampal Mart- Nisan 2016, s.36
- “Public Private Partnerships (PPPs) and Enhanced Service Delivery
in Uganda: Implications from the Energy Sector”, **International
Journal of Business Administration**, Baskı. 4, 3 November 2013,
s.53.
- Public Private Partnerships as Models of Procuring Public
Infrastructure and Service Delivery in Developing Countries:
Lessons from Uganda**, Kampala, 2006.
- The Ministry of Local Government, Public Private Partnerships
for Local Governments**, Kampala, 2010.
- What is the Difference Between BOT and BOOT Models in
Concession Management?**, Zwijndrecht, 2017.
- [http://www.nurolinsaat.com.tr/en/portfolio/gebze-orhangazi-izmir-
motorway-project](http://www.nurolinsaat.com.tr/en/portfolio/gebze-orhangazi-izmir-motorway-project).
- “Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri, İdare Hukuku ve İlimleri
Dergisi”** Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt II, Bursa,
Haziran-Aralık 1998, S. 1-2, s.15.

- Olony, Solomon: “The The Jinx and Mysteries of Karuma Bridge” **New Vision**, Kampala, 4 October 2018
- Onar, Sıddık, Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, 1969, s.13.
- Onar, Sıddık, Sami: **İdare Hukuku Umumi Esasları**, 1.cilt, İstanbul, y.y., s.536.
- Ondoa, Christine, J.D.: **National Policy on Public Private Partnership in Health, Government of Uganda**, Kampala, s.13.
- Öge, Hakan, Baş, Türker: “Public–Private Partnership Healthcare Projects in Turkey”, **işletme Bilimi Dergisi (JOBS)**, 2016.
- Önen, Turgut: **İdarî Faaliyetler, İdarî Sözleşmeler, Kolluk Kuvvetleri**, Ankara, 1976.
- Özay, İl, Han: **Türkiye’deki Klasik Kamu Hizmeti Anlayışı: “Çok Yasa” ya da “A Tes Amour”**, t.y, s. 295.
- Özay, İl, Han: **Günışığında Yönetim, XXI nci Yüzyılın İlk Çeyreğinin “Jön Türk”lerine**, İstanbul, Filiz Kitabevi Yay, 2004, s.245.
- Özay, İl, Han: **İdari Rejim Yargısal Koruma**, 1.cilt, s.170.
- Özbalkan, Nuri: **Best Ekonomi Terimleri Sözlüğü**, İstanbul, Alfa, 1997, s.904.
- Öztürk, Burak: **Kamu hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri**, , Ankara, 2000, s. 7.
- Pioneer Easy Bus: “Introduction”, <http://pioneereasybus.com/about-us/introduction/>, 04 April 2019.
- Pioneering Infrastructure Changing Lives: kalangala Infrastructure Services, 02. April 2019, <https://www.pidg.org/project/kalangala-infrastructure-services/>.
- Public Private Partnerships Friday, August 10, 2018, <https://pppunit.go.ug/content/overview-ppp-projects-uganda>.
- Unite, Ministry of Finance, Planning

and Economic
Development:

Office of the
Auditor General
Uganda

Real Estate News
Turkey:

Republic of
Turkey Investment
Support &
Promotion

Agency:

Road Traffic:

Road Traffic
Technology:

Road Traffic
Technology:

Sağlık
Bakanlığınca:

Sarısu, Ayhan:

Service Works
Global:

Management of National Agricultural and Advisory Service: Case
Study of Kabarole, Kasese, Lira, Manafwa, Mubende, Tororo,
Kampala 2012

Three Level Great Istanbul Tunnel Construction To Start,
[construction-to-start/](https://www.roadtraffic-technology.com/projects/kampala-entebbe-expressway-uganda).

**Investing in Infrastructure and Public Private Partnership in
Turkey**, p.3, April 2018.

Kampala-Entebbe Expressway, Uganda, [https://www.roadtraffic-
technology.com/projects/kampala-entebbe-expressway-uganda](https://www.roadtraffic-technology.com/projects/kampala-entebbe-expressway-uganda)

Canakkale 1915 bridge, [https://www.roadtraffic-
technology.com/projects/canakkale-1915-bridge/](https://www.roadtraffic-technology.com/projects/canakkale-1915-bridge/)

Turkish Parliament approves \$3.5bn Great Istanbul Tunnel,
[https://www.roadtraffic-technology.com/news/turkish-great-
istanbul-tunnel/](https://www.roadtraffic-technology.com/news/turkish-great-istanbul-tunnel/)

**Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi
ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde
Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**, dated
21 February 2013, published in the Official Gazette dated 9 March
2013 and numbered 28582.

**Kamu ve Özel Sektör İşbirlikleri Türkiye için Bir Model
Önerisi**, Ankara, 2007, s. 7.

Types of PPP Contracts, s.1.

- Sezer, Yasin: ‘İdarenin Sözleşmelerde Tek Taraflı Değişiklik Yapma Yetkisi’, AÜEHFD, CVIII, S.1-2, 2004, s. 170, HukukDergi
- Spicker, Paul: **The Nature of a Public Service**, Aberdeen 2014, s.1.
- Şanalp, H.E. ve Bilir A.: **Yap-İşlet-Devret Modelinin Mahalli İdareler Yönünden Hukuki Geçerliliği. Tırk İdare Dergisi**, sayı: 382. Mart 1989. s. 153-154
- Takouleu, Jean, Marie: (26 January 2019), “Uganda CWE Commissions 183.2 MW Isimba Hydroelectric Dam”, Paris, France:Afrika, 21 March 2019.
- Tan, Turgut: **Kamu Hizmeti İmtiyazından “Yap-İşlet-Devret” Modeline**, s.319.
- Taylor, Pub. & Francis: **“ the development of a new discipline – public service operations management”**, Loughborough, 2016, s.1.
- TC. Anayasası: madde 165.
- Tekin, Ali, Güner: **PPP in Turkey, Republic of Turkey, Prime Ministry, Privatization Administration**, s.2, March 2010
- The Balance Small business, Public-Private Partnership Models: <https://www.thebalancesmb.com/public-private-partnership-types-845098>, 13.12.2018.
- The Republic of Uganda: **The Constitution of the Republic of Uganda 1996.**
- The Republic of Uganda: **Electricity Act. (1999).**
- The Republic of Uganda: **The National Development Plan (2010/11-2014/15)**, Kampala, 2010, s.37.

The Republic of
Uganda:

The Republic of
Uganda, Ministry
of Education and
Sports:

Transport
Licensing Board:

TUMWESIGYE
Robert,
TWEBAZE Paul,
MAKUREGYE
Nathan,
MUYAMBI
Ellady:

Uçar, Emel,
Karabulut:

Uganda National
Cultural Centre:

The Public Private Partnership Act 2015, Kampala, s.41.

**Guidelines for Establishing, Licensing, registering and
Classification of Private Schools/Institutions in Uganda**, s.6,
April 2013, Kampala.

The State of Public-Private Partnerships in Uganda, 2012, s.2,
[https://www.eastafricanchamber.org/attachments/article/64/Uganda
.pdf](https://www.eastafricanchamber.org/attachments/article/64/Uganda.pdf)

Transport Licensing Board.

Key Issues in Uganda's Energy Sector: Pro-Biodiversity
Conservationist in Uganda (PROBICOU), London, 2011.

Turkish Experience in Public-Private Partnerships, s.5.

“An Analysis of a Transformation”: **The Concept of Public
Service**, Ankara, 2006, s.41.

Uganda Electricity Distribution Company Limited (UEDCL) is a
limited liability company incorporated in Uganda under the
Companies Act and started operations on 1st April 2001.

https://en.wikipedia.org/wiki/Uganda_National_Cultural_Centre,
04 April 2019.

- Uganda National Roads Authority (UNRA): **The Design, Build, Finance, Operate, Maintain and Transfer of the Kampala-Jinja Expressway PPP Project**, Kampala, 2018.
- Uganda's Decentralisation Policy: **Legal Framework, Local Government Structure and Service Delivery**, Kampala, 2010.
- Ulusoy, Ali: **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, İstanbul, 2004.
- Ulusoy, Ali: **Kamu Hizmeti incelemeleri**, 1. Baskı, İstanbul, Ülke Kitapları, 2004.
- Uzunkaya, Mehmet: "State Planning Organization, Implementing Key Features of PPPs"; **Case Studies from Turkey**, s.13.
- Ün, Lütfullah: **Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde Kamu – Özel Sektör Vatandaş İşbirliği Örneği: Kadışehri**, Ankara, 2014, s. 25.
- Ventures Africa; "Japan May Finance the Construction of Uganda's Karuma Bridge", 5 October 2018.
- Westhuizen, Lauren, Van Der: "Uganda Increases Cost Estimate for Karuma Hydropower Plant to \$2.2 Billion", Bloomberg, 14 March 11.
- Wikipedia: **Geography of Uganda**, <http://www.wikizeroo.net/index.php?> , 26.December.2018, **The World Factbook**, <https://www.cia.gov/library> 1, 26.December.2018.
- Wikipedia: Isimba Hydroelectric Power Station, https://en.wikipedia.org/wiki/Isimba_Hydroelectric_Power_Station , 4 April 2019.
- Wikipedia: **List of universities in Uganda**, 03.April 2019

Wikipedia,	Source of the Nile Bridge, https://en.wikipedia.org/wiki/Source of the Nile Bridge
Wikipedia:	the free encyclopedia, Karuma Hydroelectric Power Station, 27 March 2019, https://en.wikipedia.Karuma Hydroelectric Power Station .
Wikipedia:	Uganda National Cultural Centre, 02.April.2019, http://www.wikizeroo.net/index .
World Bank:	Evaluation of Rural Electrification Concession in sub-Saharan Afrika; Detailed Case Study Uganda,y.y., 2015, s. 14.
World Bank Group:	Public-Private-Partnership Legal Resource Center, Concessions, Build-Operate-Transfer (BOT) and Design-Build-Operate (DBO) Projects, https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/concessions-bots-dbos , 7,05,2018.
World Bank Group, Public-Private Partnerships:	“Water PPPs in Africa”, s.15.
World Bank Group, Water and Sanitation Program:	“Private Sector Provision of Water and Sanitation Services in Rural Areas and Small Towns”: The Role of Public Sector, Country Report: Uganda , March 2016, s.22.
World Meteorological Organization:	Guiding Principle for Service Delivery , Geneva, s.1.
World meters:	Turkey Population (live), http://www.worldometers.info/ , 24, December 2018.

**Yap İşlet Devret Modelinde Uygulanan Usul ve Esasların
Kalkınma Ajansları Açısından Analizi**, s.10.

Yeşilyut, Mehmet:

“What is Istanbul Channel?” **5 Things You Need to Know About
Kanal Istanbul Project**, 12. Feb. 2018, <https://onedio.com>.

Yıldırım, Turan,
Yasin Melikşah,
Kaman Nur,
Özdemir H. Eyüp,
Üstün Gül,
Tekinsoy Okay
Yıldırım, Turan,
Yasin Melikşah,
Kaman Nur,
Özdemir H. Eyüp,
Üstün Gül,
Tekinsoy Okay

İdare Hukuku, 6.Baskı, İstanbul, XII Levha yayınları, 2015.

İdare Hukuku, 7.Baskı, İstanbul, XII Levha yayınları, 2018.

Yıldırım, Uler:

“**Anayasa Hukukunda ve İdare Hukukunda Kamu Hizmeti**”,
Anayasa Yargısı , bas.15, 1998.

Yücel, Ali, Rıza:

“İdari Sözleşmeler ve İmtiyaz Sözleşmeleri” **Türkiye Mühendislik
Haberleri**, N.439-440- 2005/5 6,s. 74, 156, Last Access:
06.11.2016.

Zabunoğlu,
Yahya:

“Bir İdari Sözleşme olarak Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri”,
Ankara Barosu Hukuk Kurultayı, C.I, Ankara 2000, s.491.