

KAMU-ÖZEL ORTAKLIĞININ YEREL YÖNETİMLERDE UYGULANABİLME OLANAKLARI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

YUSUF KARAKILÇIK *
İnönü Üniversitesi
ÜNAL KÜÇÜK **
Fırat Üniversitesi

ÖZ

Halka en yakın hizmet birimleri olarak yerel yönetimlerin kamusal hizmet sunumunu hangi usulde gerçekleştireceği yönetsel etkililik ve yerel değerler açısından önem arz etmektedir. Bu çalışmada, 1980 sonrası süreçte gündeme gelen ve 1990'lardan sonra uygulanan kamu-özel ortaklığı yönteminin yerel hizmet düzeyinde uygulanabilirliği tartışılmıştır. Bu amaçla ilk olarak kamu özel ortaklıklarına ilişkin kavramsal çerçeveye yer verilmiştir. Ardından yerel yönetim birimlerinin kullanmış olduğu kamusal hizmet sunum ve işbirliği yöntemlerine değinilmiştir. Son olarak, kamu-özel ortaklığı yönteminin Türk yerel yönetim sisteminde uygulanabilirliği hukuksal, mali, politik ve yönetsel (kurumsal) açılardan irdelenmiş; elde edilen bulgular çerçevesinde bazı öneriler sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, Yerel Kamu Hizmeti, Yerel Hizmetlerde İşbirliği, Kamu Özel Ortaklığı

* Prof. Dr., İnönü Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, yusuf.karakilcik@inonu.edu.tr, ORCID iD: 0000-0001-9599-6290

** Arş. Gör., Fırat Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ukucuk@firat.edu.tr, ORCID iD: 0000-0002-0593-5935



Atf/Cite:

Karakılçık, Y. & Küçük, Ü. (2019). Kamu-Özel Ortaklığının Yerel Yönetimlerde Uygulanabilme Olanakları Üzerine Bir Değerlendirme, *ADAM AKADEMİ Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1), 135-172. DOI: 10.31679/adamakademi.530157

AN EVALUATION OF THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP ON THE APPLICABILITY POSSIBILITIES IN LOCAL ADMINISTRATIONS

ABSTRACT

Which method will be used by local administrations as the closest service units to public service provision is important in terms of managerial effectiveness and local values. In this study, the applicability of public-private partnership method that was introduced in the post-1980 period and implemented after the 1990s, was discussed at the local level. First of all, for this purpose, the conceptual framework for public private partnership method is enshrined. Then, the public service delivery and cooperation methods used by the local government units are mentioned. Finally, the applicability of the public-private partnership method in the Turkish local government system is examined in terms of legal, financial, political and managerial (institutional) aspects and some suggestions are presented within the framework of the findings.

Keywords: Local Governments, Local Public Services, Cooperation in Local Services, Public Private Partnerships

GİRİŞ

Yerel yönetimler, halka en yakın hizmet birimleridir ve bu nedenle kamusal mal ve hizmet sunumundaki rolleri oldukça önemlidir. Çünkü mahalli müşterek nitelikteki birtakım kamusal hizmetler ve ihtiyaçlar doğrudan yerel birimlerce tedarik edilmektedir. Yerel birimler hizmet sunumunda bulunurken, içerisinde buldukları siyasal ve ekonomik durumun gereğini yerine getirerek kaynakları ölçüsünde birtakım sunum yöntemlerini tercih ederler. Kamu hizmetlerinin işletilme usulleri olarak da isimlendirilebilecek yöntemlerin başında emanet, ihale, imtiyaz yöntemi ile yap-işlet-devret (YİD) modeli, belediye şirketleri, yönetimler arası işbirliği yöntemleri gelmektedir (Eryılmaz, 2015: 211-217). Vekâlet ve ruhsat usulleri ile günümüzde uygulanma şansı bulmasa da müşterek emanet ve iltizam usulü de bu sınıflandırmada yer almaktadır (Nohutçu, 2015, s. 429-430). Özel amaçlı hizmet kuruluşları, hizmet sözleşmeleri, kiralama ve yönetim sözleşmeleri, hizmetin sübvansiyonu, kupon yöntemi, vergi teşvikleri ve yönetsel düzenlemeler, gönüllü katkılar ve kendi kendine yardım, ortak girişim yöntemi ve imtiyazlar, yasal kurumsal serbestleştirme ve yönetim devri de diğer hizmet sunma yöntemleri olarak kabul edilmektedir (Karakılçık, 2016, s. 232). Bununla beraber 1980 sonrası süreçte, dötüşen dünya düzeniyle birlikte, devletlerin vatandaşlarının tasarrufuna sunduğu kamusal mal ve hizmetler konusunda da önemli derecede değişimler yaşanmaktadır (Şenel Tekin, 2017, s. 6). Şüphesiz bu değişim sadece merkezi düzeyde değil yerel yönetim düzeyinde de etkisini göstermiştir. Bu değişimin sonunda kamu kurumları ile özel sektör temsilcileri, özelleştirme sonrası süreçte kamusal hizmetlerin sunumu konusunda ortaklıklar yapmaya başlamışlardır. Kamu idarelerinin özel sektörle ortaklık kurmasının en temel iki gerekçesi, finansman açığı ve özel sektör yöntem ve tecrübelerinin kamusal hizmet sunum alanına aktarılmasıdır. Yani dünya geneline hâkim olan sıkı bütçe uygulamaları ve bütçe kısıtlamaları ilginç bir şekilde aynı dönemde kavramsallaşmaya başlayan kamu özel ortaklığı yönteminin¹ önünü açmıştır. İdari otoriteler için özel ortaklık kaçınılmaz bir durum gibi görünerek, adeta kamusal mekanizmaların kullanması için ilgili yöntemle kamu kurumlarına birer kredi kartı dağıtılmıştır.

Yerel düzeyde gelir gider dengesizliğinden kaynaklanan finansman açığı ve uzmanlık kapasitenin düşük olması bu alanda özel sektörün kamusal

1 Hâkim literatürde kamu özel ortaklıkları (KÖÖ) bir model olarak ele alınmaktadır. Söz konusu çalışmada ise yöntem kavramı tercih edilmiştir. Bununla birlikte KÖÖ, bünyesinde farklı hizmet sunum modellerini barındırmaktadır. Farklı modellerin genelini ifade eden KÖÖ için yöntem kavramının kullanılması yalnızca bir tercihtir.

hizmet sunum alanına dâhil edilmesini kolaylaştırmıştır. Bu sayede yerel düzeyde kamusal hizmet sunumu, özel sektör yöntem ve tecrübelerinin uygulama alanı haline dönüşmüştür. Bu durumun yerel yönetim alanında mevcut hukuksal durum, finansal-kurumsal kapasite ve kamu özel ortaklık yöntemi arasında uygulama açısından ne derecede uyum olduğu konusu tartışmalıdır. Öte yandan söz konusu yöntemin yerel yönetimlerde yaygın şekilde kullanılmasının, yerel siyaseti nasıl şekillendireceği durumu da belirsizliğini korumaktadır.

1. Yerel Yönetim Düzeyinde Kamu Hizmeti

Kamu hizmeti; en geniş tabirle, bizzat devletin ya da onun yakın gözetim ve denetimi altındaki özel kuruluş ya da kişilerin kamu yararına yürüttükleri faaliyetler olarak tanımlanabilir. Bu faaliyetler devletin varlık sebebi olarak değerlendirilmektedir. Aynı zamanda devleti ayakta tutan bu hizmetler, etkili sonuçlar elde edebilmek adına coğrafi anlamda paylaştırılmıştır. Mahalinde sunulması daha ekonomik, etkili, hızlı olduğu düşünülen birtakım kamusal hizmetler, ihtiyacın hâsıl olduğu yerde sunulmakta ve kamu yararı üst düzeyde tutulmaktadır. Bununla birlikte merkezi yönetimin yerel yönetim birimlerinin gelir, harcama ve yerel hizmetin sunum yöntemi konusunda kontrol yetkisi devam etmektedir (Önen & Güngör, 2018, s. 423).

Hizmetin halka en yakın birimlerce sunulması demokrasi anlayışının bir başka boyutu olarak değerlendirilmektedir. Bu açıdan günümüz demokrasi anlayışı içerisinde kamusal hizmetlerin vatandaşa en yakın birimlerce sunulması gerekmektedir. Ayrıca kamusal hizmetlerin tümünün merkezi aygıtlarca yürütülmesinin önünde sosyal, siyasal ve beşeri engeller bulunduğu kabul edilmektedir (Ökmen & Çağatay, 2014, s. 87). Bu durum; *subsidiarity* ilkesinin bir gereğidir. Bu ilkeye göre; bir kamusal hizmet, mümkün olduğunca ve tercihen o hizmetten yararlanacaklara en yakın birimler tarafından sunulmalıdır. Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) da aynı doğrultuda bağlayıcı hüküm öngörmüştür. Bu konuda AYYÖŞ 4. maddesinin 2. fıkrasında; yerel yönetimlerin, kanunla belirlenen sınırlar içerisinde yetki alanlarının dışında bırakılmayan veya başkaca bir makamın görevlendirilmediği alanlarda her türlü faaliyette bulunabileceği ve bu konuda tam takdir hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Bu madde ile yerel yönetim düzeyinde KÖO yönteminin uygulanabilirliği konusunda esasen yerel birimlerin sorumlu olduğu söylenebilir.

O halde kamusal hizmetlerin yerel yönetim düzeyinde incelenmesi ve ele alınması gerekmektedir. Gözden kaçırılmaması gereken nokta ise yerel yönetim anlayışının kendine has özelliklerinin, akademik çalışmaların düzenlendiği sırada akıllardan çıkarılmaması gerektiğidir. Son dönem yönetsel anlayış değişiklikleri beraberinde kamusal hizmet sunum anlayışını da dönüştürdüğünden, uygulanması düşünülen yeni kamusal hizmet sunum modellerinin kentlerin yönetim kültürü ile ne ölçüde örtüştüğü sorusu önemlidir.

Devletler kamu hizmetini yerine getirmek amacıyla farklı tarzda örgütlenme arayışı içerisine girmişlerdir. Merkezi yönetimler ellerinde yeterince güç ve yetki olmasına rağmen yerel birtakım ihtiyaçların daha verimli ve etkili sunumu adına merkezi birimlerin yanına nitelikleri ve yetkileri ulustan ulusa geçmekle birlikte, yerel yönetim birimlerini eklemişlerdir. Bu doğrultuda yerel yönetimler; yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin sunumu amacıyla kamusal güçlerden bir kısmının daha az yetkiye sahip başka bir otoriteye aktarılması olarak tanımlanabilir (Ökmen & Çağatay, 2014, s. 84). Tanımdan da anlaşıldığı üzere yerel birimlerin nihai kuruluş, varoluş ve faaliyet gösterme amacı yerel nitelikli kamusal hizmetleri gerçekleştirmektir. Zaten yerel yönetimlerin anayasal düzeydeki karşılıkları; *mahalli müşterek kamusal hizmetlerin sunulmasından sorumlu* olan belediyeler, il özel idareleri ve köylerdir.

Yerel hizmet ve merkezi hizmet arasındaki en ayırt edici özellik fayda ölçüğünün sınırlarıdır. Sağladığı fayda itibarıyla dışsallıkların yerel düzeyde kaldığı hizmetlere yerel hizmet; ülke sınırlarına varacak derecede olanlar için ise ulusal hizmet tabiri kullanılabilir. Bu hizmetler eğer kentin kendi sınırları içerisinde kalacak ise; kentsel kamusal hizmetler şeklinde tanımlamak da mümkündür (Sezer & Vural, 2010, s. 204-206).

2. Kamu Özel Ortaklık Yöntemi ve Kamu Hizmeti İlişkisi

İlk olarak İngiltere’de uygulandığı kabul edilen KÖO yöntemi kabaca 1980 yılından itibaren diğer ülkelere yayılan bir modeldir (Şenel Tekin, 2017, s. 6). Alternatif sunum olarak KÖO yöntemi; özellikle 21. yüzyılın başından itibaren Türkiye’de yoğun bir şekilde gündeme gelmiş (Usta & Bilgiç, 2016, s. 253) ve devam eden yıllarda, özellikle 90’lı yıllardan itibaren, enerji ve ulaştırma sektörleri ile Türkiye’de de hızla uygulanmaya başlamıştır (Şenel Tekin, 2017: 6). Bu alandaki uygulamaları daha sonra, Yap-Ki-

rala-Devret (YKD) modeli ile sağlık ve eğitim-barınma alanlarındaki hizmetler takip ederken; dönüşen haliyle YİD modeliyle de ulaştırma alanında uygulanmaya başlamıştır.

Tarihsel olarak kamu özel ortaklıklarının incelenmesi sırasında karşılaşılan ilk fikir ayrılığı, bu modelin tam olarak ne zaman ortaya çıktığıdır. Uygulamanın geçmişinin eski olduğu kabulü ile beraber yükselişe geçişinin 1980'li yıllar olduğu (Karasu, 2009, s. 79) çalışmamızda da kabul ettiğimiz anlayış olmuştur. İlgili bölümde sırasıyla KÖO uygulamasının neyi ifade ettiği ve hangi mevzuatlarla ilişkilendirildiğinden bahsedilmiştir. Gerek KÖO yöntemi veya modeli konusunda gerek alana ilişkin mevzuat konusunda kavramsal açıdan netlik sağlanamamış ve neredeyse her uygulama alanı ve KÖO alt modeli için ayrı ayrı yasa çıkarılmıştır. Bu konu esneklik anlayışının kavramsal yansıması olarak kabul edilmiştir.

2.1 Kavramsal Açıdan Kamu Özel Ortaklıkları

Kavramsal açıdan kamu ile özel ortaklık ilişkisi ele alındığında ilk olarak belirtilmesi gereken detay; KÖO yönteminin tek bir tanımının olmadığı ve uygulamada/sahada birçok alt modelden oluştuğudur. Konuya ilişkin ulusal ve uluslararası çok sayıda tanımın varlığı bu kavram belirsizliğini daha da körüklemektedir. Tüm bu yaklaşımlardan sentezlenerek KÖO yöntemine ilişkin birtakım ortak tanımlamalar yapılabilir. Uluslararası kuruluşlar da bu modele kayıtsız kalmamışlar ve birtakım tanımlamalar ile ilgili modeli kavramsallaştırma çabası içerisine girmişlerdir.

Dünya Bankasına göre KÖO; hükümetler için kamusal hizmet veya altyapı yatırımlarında özel sektör tecrübe ve kaynaklarının kullanıldığı bir tür mekanizmadır (Public-Private-Partnership Legal Resource Center, 2018)². OECD perspektifinden KÖO; *kamunun hizmet alım amacının özel sektörün kâr amacı ile örtüştüğü, kamu ve özel sektör arasındaki uzun süreli anlaşmalardır* (OECD, 2008, s. 12³). Avrupa Birliği'ne göre; KÖO; kamu ile özel sektör arasında altyapı hizmetlerinin finansmanı, yapımı, yenilenmesi, işletilmesi ve bakımı ile hizmetlerin sunulmasına ilişkin olarak gerçekleştirilen bir or-

² Detaylı bilgi için bkz. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-a-re-public-private-partnerships>

³ Detaylı bilgi için bkz. OECD, Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money, 2008, s. 12 akt. Boz, 2013: 288).

taklık yöntemidir (Avrupa Birliği Green Paper, 2004, s. 3)⁴. Türkiye’de alana ilişkin resmi çalışmalar yapan Kalkınma Bakanlığı ise ortaklık yerine işbirliği sözcüğünü tercih ederek, bunun bir tür sözleşme ilişkisi olduğundan yola çıkmış ve risklerin ve gelirlerin kamu ve özel sektör arasında paylaşıldığını ifade eden bir tanım benimsemiştir (Kalkınma Bakanlığı Raporu, 2012, s. 6).

Diğer bir tanıma göre KÖO; *kamu hizmetlerinin devletçe klasik yollardan temini ile tüm hizmet temininin özel sektör aracılığı ile yapılmasının arasındaki yelpazede yer alan, devlet ve özel sektörün birlikte katılımını içeren, her iki tarafın da güçlü yanları ile katkı sağladığı, tüm mal ve hizmet temini modellerini içeren bir üst kavramdır* (UN, 1993, s. 18; Holden, 2009, s. 320 akt. Şenel Tekin, 2017, s. 6). Türkiye’de yerel yönetim düzeyinde yerel yönetim birimleri ile özel sektör temsilcileri arasında altyapı yatırımlarına ilişkin uygulama örneklerine rastlanılsa da (Altan vd., 2013, s. 9-17) bu konu hakkında genel bir kamu ve değerlendirme yapma imkânı veren yeter sayıda akademik çalışma ve uygulama örneği yoktur. Bu kısımda belirtilen özel sektör katılımı ile anlatılmak istenen, kamusal hizmet sunum aşamalarına özel sektörün bir şekilde dâhil olmasından öte; kamu özel ortaklığı tanımına uygun olarak; projenin en başından itibaren özel sektör ile birlikte tasarlanması, yürütülmesi ve aktif risk paylaşımının yapılmasıyla projenin sonlandırılması aşamalarını kapsayan bir yapıda olması gerekmektedir.

KÖO yönteminde diğer yöntemlerde bulunmayan birtakım ayırt edici özellikler vardır. Bu özellikleri Tunç ve Özaraç (2015, s. 2-3); karmaşık risk paylaşımı, kendisine özgü sözleşmesel içerikleri, uzun sözleşme süreleri, finansman açısından özel sektör tarafından destekli olmaları ve sonuç odaklı sözleşmeler olmaları yönüyle, KÖO projelerinin yönetiminin geleneksel modellere göre farklı ve özel yetkinlikler zinciri içerdiğini belirtmişlerdir. Bunlara ek olarak; modern kamu özel ortaklığı uygulama modelleri iki yönden diğer modellerden ayrılmıştır. Bunlardan ilki; idarenin kendi isteği ile çekirdek kamusal hizmet alanlarını terk etmesi, fakat bu çekilişi tam anlamı ile gerçekleştirmemesidir. İkincisi ise risk paylaşımı söylemi altında kamusal gücün, hizmet sunucusu olacak özel sektör lehine aktif bir biçimde hem bir baskı hem de destek aracı olarak kullanılmasıdır (Küçük, 2017, s. 5).

⁴ Detaylı bilgi için bkz. “<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication-on/94a3f02f-ab6a-47ed-b6b2-7de60830625e/language-en>”

2.2 Kamu Özel Ortaklık Alt Modelleri ve İlgili Mevzuat

Çatı kavram olarak nitelendirilen KÖO hizmet sunum modellerinin bir- den çok uygulama alt modeline sahip olduğu belirtilebilir. Bu uygulamaların gerek finansal hacim açısından gerek uygulama sayısı bakımından en önemli örnekleri; YİD, Yİ, YKD, işletme hakkı devri (İHD) modelleridir. Bu modellerin uygulanmasına ilişkin Türkiye’de çok sayıda yasal düzenleme yer almakta ve bu düzenlemeler üzerinde yapılan değişikliklerle modellere yeni bir anlayış kazandırılmaktadır. Bu duruma örnek olarak ilgili ihalelere hazine garantisini başlıklı yeni bir düzenlemenin eklenmesi gösterilebilir. 3996 sayılı kanuna; 1996 yılında 4180 sayılı kanun maddesiyle eklenmiş olan ‘Garantiler’ Başlıklı 11. Madde ve 2012 yılında eklenen ilgili diğer maddeler ile kredi üstlenimi konusu madde metninde önemli değişikliklere neden olmuştur. YİD modeli; 3096⁵, 3996⁶ (3996’ya ek olarak 4047 ve 4493), 4446 (1999 anayasa değişikliği), 4492 (YİD ve tahkime ilişkin) ve 4501 (YİD ve tahkime ilişkin) sayılı kanunlarla ilişkilendirilmektedir.

Yİ modeli; 4283⁷ sayılı yasa ile sürdürülmektedir. Genellikle termik enerji santrallerinde elektrik üretim ve satışına ilişkin alanlarda kullanılmaktadır. YKD modeli ise; 5396⁸, 652⁹, 6428¹⁰ ve 351 (2016 tarihli 351 sayılı kanunda değişiklik yapan 6761 sayılı kanun) sayılı kanunlar çerçevesinde hazırlanmakta ve özellikle sağlık tesisleri ve yurt yapımı amacıyla eğitim alanında kullanılmaktadır. Bu model devletin uzun süreli sözleşmelerle kiracı pozisyonunda yer alması sebebiyle önemlidir.

⁵ Türkiye elektrik kurumu dışındaki kuruluşların elektrik üretimi, iletimi, dağıtım ve ticareti ile görevlendirilmesi hakkında kanun. Kanun Numarası: 3096, Kabul Tarihi: 04.12.1984, Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 19.12.1984, Sayı: 18610, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 24, Sayfa: 121

⁶ Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun. Kanun Numarası: 3996 Kabul Tarihi: 08.06.1994, Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 13.06.1994, sayı: 21959, yayımlandığı düstur: Tertip: 5, cilt: 33

⁷ Yap- İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun. Kanun Numarası: 4283, Kabul Tarihi: 16.07.1997, Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 19.07.1997, Sayı: 23054, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 36

⁸ Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun. Kanun Numarası: 5396, Kabul Tarihi: 03.07.2005

⁹ Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. KHK Tarihi: 25.08.2011, KHK No: 652, Yayımlandığı R. Gazete Tarih: 14.09.2011, R. Gazete No: 28054, Yayımlandığı Düstur Tertip: 5, cilt: 50

¹⁰ Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. Kanun No: 6428, Kabul Tarihi: 21.02.2013, Yayımlandığı R. Gazete Tarih: 09.03.2013, Sayı: 28582

İHD modeli; 4046¹¹, 3465¹², 3096 sayılı kanunlar çerçevesinde düzenlenmektedir. Hâlihazırdaki tesislerin, KÖO modeli çerçevesinde sunumunun gerçekleştirilmesi adına İHD etkili bir yöntem olmuştur. Geleneksel tedarik yöntemlerinde de kısmen veya tamamen özel sektörün ilgili kamusal alana dahil söz konusudur. Bununla birlikte ortaklık veya işbirliği çatısı altında gerçekleştirilen özel hukuk nitelikli sözleşmeler olan KÖO alt modelleri; kamusal yatırımın kamuya maliyeti, sürecin ve projenin yönetimi, mülkiyet, risk ve karar süreçleri (Atasoy, 2011: 90) ve idarenin konumlanması açısından farklılık yaratmaktadır.

3. TÜRK YEREL YÖNETİM SİSTEMİNDE UYGULANAN HİZMET SUNUM MODELLERİ

Türk yerel yönetim sisteminde uzunca bir zamandır çeşitli hizmet sunum usulleri uygulanmaktadır. Bu modellere son zamanlarda KÖO yöntemi de eklenmiştir. Bu bölümde, konuyla ilişkisi bağlamında ve çok kısaca Türk yerel yönetim sistemine değinilmiş, ardından söz konusu modeller kısaca açıklandıktan sonra KÖO yöntemi ve bu yönteminin yerel yönetimler düzeyinde uygulanabilirliği irdelenmiştir.

3.1 Kamu Hizmeti Sunumunda Türk Yerel Yönetim Sistemi

Anayasanın 127. maddesinde; yerel yönetimler konusu 6 fıkra halinde sıralanmıştır. İlk fıkrada da belirtildiği üzere, yerel yönetimler belediye, il özel idaresi ve köylerden oluşmaktadır. Son fıkraya göre yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında birlik kurabileceği belirtilmiştir. Özellikle kamusal hizmet sunumunda daha etkili ve verimli yatırımlar açısından son fıkra önemlidir. Türkiye’de yerel yönetimler 1982 anayasasının 127. maddesinde “Mahalli İdareler” başlığı altında düzenlenmiştir. Bu maddeye göre:

“Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, genel kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

¹¹ Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun. Kanun Numarası: 4046, Kabul Tarihi: 24.11.1994, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih: 27.11.1994, Sayı: 22124, Yayımlandığı Düstur Tertip: 5, cilt: 34

¹² Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun. Kanun Numarası: 3465 Kabul Tarihi: 28.05.1988 Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 02.06.1988, Sayı: 19830 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 27

Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”

Yerel yönetim birimleri; herhangi bir kamusal hizmeti, bizzat kendisi yerine getirebileceği gibi yakın gözetim ve denetimi altındaki özel bir kuruluş-ça da bu hizmeti gerçekleştirebilir (Tortop, 1993, s. 65).

Yerel kamu hizmeti sunum modelleri olarak; emanet yöntemi, ihale usulü, imtiyaz yöntemi, YİD, belediye şirketleri, yönetimler arası işbirliği metodu; kabul edilmektedir (Eryılmaz, 2015, s. 211-217). Bununla birlikte alternatif hizmet sunma modelleri arasında; özel amaçlı hizmet kuruluşları, hizmet sözleşmeleri, kiralama ve yönetim sözleşmeleri, hizmetin sübvansiyonu, kupon yöntemi, vergi teşvikleri ve yönetsel düzenlemeler, gönüllü katkılar ve kendi kendine yardım, ortak girişim yöntemi ve imtiyazlar, yasal kurumsal serbestleştirme ve yönetim devri yöntemleri de yer almaktadır (Karakılçık, 2016, s. 232).

Yerel yönetimler; değişen yaşam şartlarıyla teknolojinin sunmuş olduğu olanakların hızla artması ve aynı zamanda artan taleplere bağlı olarak klasik hizmet sunum anlayışlarının yanına yeni birtakım hizmet modellerini eklemek zorunda kalmıştır. Bu yenilikçi modellerin başında KÖO yöntemi ile uygulanma şansı bulan Yİ, YİD, YKD gelmektedir. Diğer taraftan bu değişikliği liberal ve küresel anlayışın dayattığı verimlilik ve ekonomiklik doğrultusunda anlamak da gerekmektedir (Ökmen & Çağatay, 2014, s. 96).

3.2 Türk Yerel Yönetim Sisteminde Uygulanan Hizmet Sunum Modelleri

Yerel yönetimler ve özellikle belediyeler tarafından sıklıkla kullanılan kamusal hizmet sunum modelleri aşağıda özetlendikten sonra, kamu özel ortaklığı çatı kavramı içerisinde yer alan yöntemlerin Türkiye’de yerel yönetim düzeyinde uygulanabilirliği tartışılmıştır. Bu amaçla mevcut yöntemler şu şekilde sıralanmıştır.

3.2.1 Emanet Yöntemi

Emanet usulü, bir kamu hizmetinin hizmeti üstlenen kamu tüzel kişisi tarafından bizzat gerçekleştirilmesi yöntemidir (Nohutçu, 2015, s. 429). Yerel yönetimlerde emanet usulü; herhangi bir yerel yönetim biriminin sunulacak olan mal veya hizmeti kendi bütçesinde sahibi olduğu öz kaynaklar ve kendi personeli ile yönetmesi olarak tanımlanır (Tortop, 1993, s. 65).

3.2.2 İmtiyaz Yöntemi

İmtiyaz kelime kökeni itibariyle ayrıcalık tanıma anlamındadır. Buradaki ayrıcalık; kamusal tek elde olan bir yükümlülüğün özel nitelikteki işletmeler tarafından yerine getirilmesini ifade eder. Genellikle su, gaz, metro, demiryolu ve kanalizasyon gibi doğal tekellerin sunumunda uygulanan bir yöntemdir (Eryılmaz, 2016, s. 172).

3.2.3 İhale Yöntemi

İhale yöntemi kamu mal ve hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarınca sözleşme usulüyle yerine getirilmesidir (Eryılmaz, 2016, s. 171). İdare ile özel sektör temsilcileri arasındaki bu alım ilişkisi karmaşık değildir. Geçici ve anlık bu ilişki türü kamu özel ortaklıklarından ayrılmaktadır. Hem yerel düzeyde hem de merkezi düzeyde kamusal hizmet sunumunda ihale yöntemi oldukça yaygındır (Karakılçık, 2016, s. 232) ve sıklıkla kullanılmaktadır.

Türkiye’de kamu ihale usulleri esas itibariyle iki mevzuat üzerinden sağlanmaktadır. Bunlardan ilki 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’dur. Diğeri ise 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’dur. Devlet İhale Kanunu’nda yer alan ihale usulleri; kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, açık teklif usulü, pazarlık usulü ve yarışma usulüdür. Diğer taraftan Kamu İhale Kanunu’nda yer alan usuller ise; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, pazarlık usulüdür (Nohutçu, 2015, s. 386-397)

3.2.4 Belediye Şirketleri

Belediyeler 5393 sayılı kanuna dayanarak şirket kurabilirler. Bu şirketler kamu iktisadi teşebbüslerine (KİT) benzer şekilde; belediye iktisadi teşebbüsleri (BİT) olarak adlandırılmaktadır (Eryılmaz, 2016: 173). 5216 sayılı kanunda yer alan 26. madde doğrudan doğruya “Şirket Kurulması” başlığıyla düzenlenmiştir. Aynı başlıkla benzer bir düzenleme de 5393 sayılı Belediye kanununda yer alan 70. maddedir. Buna göre; “*Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir*” denilmektedir.

Yasal düzenlemede de yer aldığı şekliyle, belediyelerin şirket kurabilmesi için şirketin belediyenin görev ve hizmet alanlarında faaliyet göstermesi gerekmektedir. Bununla birlikte şirket kurmak için gerekli mevzuat hükümleri yerine getirilmelidir.

3.2.5 Yap- İşlet- Devret Modeli

YİD modeli zamansal açıdan eski bir kamusal hizmet sunum modeli olarak değerlendirilebilir. Hatta kamu özel ortaklığı çatı kavramı altında yer alan uygulama usullerinden de birisi olarak bu çalışmada yerini alan YİD modeli; uygulama anlamında niteliksel açıdan kırılmalar yaşamış bir uygulama modelidir. Burada kırılmadan kastedilen şey YİD modelinin uygulama sürecinde birtakım yasal değişikliklere konu olması ve kendisinin de anayasal değişikliklere varacak düzenlemelere kapı aralmasıdır.¹³ YİD modelinin Türkiye’de yerel yönetimler açısından yayılma göstermesi ise 21. yüzyılın başında yasalaşan 5216, 5393 ve 5302 sayılı kanunlardan sonra olmuştur. Yeni belediye yasaları, belediyelere bu yöntemlerden daha fazla istifade etme şansı vermiştir (Karakılçık, 2016, s. 233).

Süreç içerisinde YİD modeli de birtakım dönüşümler geçirmiştir. Özellikle 1999 anayasa değişiklikleri sonrası ilgili kamusal hizmet sözleşmeleri, idari niteliğinden sıyrılmakta ve özel hukuk sözleşmeleri haline getirilmektedir. Bununla birlikte yine anayasa değişiklikleri sonrası ilgili sözleşmelere tahkim yolu açılmıştır. Dahası, kamu özel ortaklıklarına ilişkin hazine garantisini sağlanması sonucu YİD modeli başka bir çerçeveye bürünmüştür. Sonuç olarak tarihsel süreç içerisinde YİD modeli evrimleşmiş ve bugün KÖO çatı kavramı içerisinde yer alan modellerden bir tanesi haline gelmiştir.

4. Kamu-Özel Ortaklığının Yerel Düzeyde Uygulanabilirliği

Kamu politikası transferi bağlamında değerlendirilebilecek olan KÖO yönteminin uygulanmasına ilişkin tartışmalar kamu yönetimi disiplininde yeni sayılabilir. Çünkü yerel yönetim birimlerinin bu yöntemden yararlanma çabası başlı başına yenidir (Usta & Bilgiç, 2016, s. 264). Klasik hizmet sunum anlayışı, kamu yönetimi paradigmasında meydana gelen değişime paralel olarak şekillenmiştir. Böylece yerel yönetim birimleri, özellikle belediyeler, tek taraflı hizmet politikası belirleyip uygulama anlayışının yerine, yeni kamu yönetimi ekseninde yönetişim anlayışına uygun olarak katılımcı, şeffaf, tutarlı, kendisi yapmaktan çok yapabilir kılan bir anlayışla kamu hiz-

13 3996 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun” ile düzenlenen YİD modeli, süreç içerisinde birçok değişiklik geçirmiştir. İlkın, kanunun birinci maddesinde yer alan; *...ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak gerektiren.. ibaresi yerine... ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak gerektiren... tabiri kullılarak söz konusu yasanın uygulama alanı genişletilmiştir. Yani tek başına ileri teknoloji gerektiren durumlarda veya salt maddi yetersizlik gerekçe gösterilerek söz konusu kanun kapsamında yer alan kamusal hizmetler YİD modeli ile gerçekleştirilebilecektir. Bununla birlikte bu düzenleme yerel yönetimler için yorumlandığında takdir hakkını genişleten bir yapıda olduğu söylenebilir.*

meti vermeye çalışmaktadır. KÖO alt modelleri de yönetim anlayışının bir çeşit iş görme formu ve aracı (Güzelsarı, 2009, s. 45) olarak bu sistemde yerel düzeyde uygulanmaya başlanmıştır. Yeni olan bu uygulama biçiminin Türkiye'nin yerel yönetim sistemine bütünleşme süreci mevcut uygulama modelleri (YİD, Yİ, YKD) üzerinden yasal, kurumsal, siyasi ve mali bakımdan incelenerek değerlendirilmelidir. Çünkü bu konuda siyasi irade kentsel dönüşüm projeleri başta olmak üzere yerel birimleri yakından ilgilendiren konularda (tesis, lojistik ve inşaat alanları başta olmak üzere) KÖO yönteminde yoğun olarak yararlanma konusunda kararlılık göstermektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 49-110-116 akt. Usta & Bilgiç, 2016: 260).

Son dönem değişen ve dönüşen kamu yönetimi anlayışına paralel olarak kamusal hizmet sunum alanında da bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu dönüşümün bir ürünü olarak özel sektörün sadece iktisadi kamu hizmetleri alanında değil diğer tüm alanlarda kamusal hizmet sunumuna talip olması sonucu KÖO alt modelleri (YİD, Yİ, YKD) doğmuştur. KÖO yönteminin, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve İngiltere dışında dünyada hızla yayılmasının sebebi ise yöntemin üç sacayağını oluşturan kamusal birim, özel sektör ve kullanıcılar açısından sağladığı fayda inancıdır (Uysal, 2017, s. 179). Oysa aynı yöntemin; özel sektörün kamusal alana basit bir müdahalesi şeklinde algılanması da yanlıştır. Çünkü KÖO; kamusal hizmetlerin yeniden yapılandırılması ve reformist uygulamaların bir aracı olarak da değerlendirilebilir (Public Private Infrastructure Advisory Facility, The World Bank, 2007: 3 akt. Ulusoy, 2011, s. 93). Bu yüzden uygulamalar gerçekleştirilirken; kurumsal çerçeve, yasal düzenlemeler, politik ortam ve finansal kaynaklar son derece dikkatli bir biçimde analiz edilmelidir (Ulusoy, 2011, s. 93).

Hizmet sunumu noktasında yerel idari birimler ve merkezi birimlerin farklı kamusal hizmetleri yerine getirdiği bilinmektedir. Mahalli nitelikteki etkisi sınırlı kamusal hizmetler yerel yönetimlerce sunulmaktayken, tüm ülkeyi ilgilendiren daha büyük çaplı kamusal hizmetler ise merkezi birimlerce sunulmaktadır (Sezer & Vural, 2010, s. 207).

Her geçen gün artan kamusal hizmet taleplerine yeterli kaynak bulamayan ve yeterince idari özerkliğe sahip olamayan yerel yönetimler alternatif hizmet sunum tarzlarına yönelmişlerdir (Acartürk, 2001, s. 47). Yerel yönetimlerin KÖO yöntemine başvurmasındaki en önemli gerekçeler; kamu giderlerini yani hizmet maliyetini azaltmak, uzmanlık kazanmak ve hizmet sunumunda verimli-ekonomik olmaktır (Usta & Bilgiç, 2016: s. 256). Bu-

nunla birlikte sorunlara çözüm bulmak amacıyla alternatifler üreten yerel birimlerin bu çözüm önerilerinin kamu hukukunda yerinin olması, halka hitap ederek kabul görmesi (Çağatay & Ökmen, 2014, s. 89) ve aynı zamanda mali açıdan yapılabilir olması şarttır.

Yerel yönetim düzeyinde kamu özel ortaklığını uygulayabilmek elbette birtakım şartların oluşmasına bağlıdır. Bu şartlar; sunulacak hizmetin net olarak belirtilmesi, işi yapacak özel sektör temsilcisinin yetkin olması ve gerek kamu kesiminde gerek özel sektörde uzman personelin olması, uzun vadeli sözleşme imkânı ile etkin bir fayda maliyet analizi olarak sıralanabilir (Usta & Bilgiç, 2016, s. 256). Bu doğrultuda hazırlanacak bir sözleşme ile yerel yönetim birimleri kaynak sıkıntısı çekmeden alternatif gelir sağlayabilecek, sözleşmenin niteliğine göre yerel halka istihdam sağlayarak atıl kaynakları olumlu anlamda yöreye kazandırabilecektir (Altan, Kerman, Aktel, Metin & Eke, 2013, s. 16). Diğer taraftan sözleşmelerin kamu yararına yönelik hazırlanmaması durumunda bu etkilerin tam tersi sonuçlar görülebilir. Bu durum olumlu ve olumsuz çıktılar olarak aşağıda yer alan tabloda gösterilmiştir. Yerel yönetimler; finansal açıdan, verimlilik artışları açısından ve kamu hizmetlerinin sağlanmasında ve/veya altyapı çalışmalarında sorumluluk üstlenmelerinden kaynaklanan bu işbirliğinin avantajlarının dezavantajlara üstün gelmesi durumunda KÖO projeleri uygulanmaya devam edecektir (Zaharioaie, 2012, s. 18).

Tablo 1: *Alternatif Finansman Modellerinin Avantaj ve Dezavantajları*

Avantajlar	Dezavantajlar
Az maliyet ile çok iş yapılabilmesi	Karmaşık sözleşmelerin zorluk yaratması
Hizmetlerin kısa sürede yerine gelmesi	Borçlanma kaynak maliyeti yüksekliği
Etkili ve verimli sonuçlar elde edilmesi	Kamu kesiminin tecrübesizliği
Finansman sıkıntısı aşılması	Kamuoyunun yönetime olumsuz algısı
Atıl değerlerin kamuya kazandırılması	Genel bütçe esnekliğinin azalması
Katılım artışı	Risklerin yanlış dağıtılması

Kaynak: Acartürk ve Keskin'in; "Türkiye'de Sağlık Sektöründe Kamu Özel Ortaklığı Modeli" eserinden (2012) yararlanılarak düzenlenmiştir.

Yukarıdaki tabloya ek olarak KÖO yönteminin uygulanmasından kaynaklanan riskler; maliyeti artıran riskler, yapım işlerinin gecikme riski, zemine bağlı riskler (projenin doğasından kaynaklanan riskler) ve döviz kuru riski, siyasi risk, işletme riski, deneyimsizlik riski ile yolsuzluk riski (dış kaynaklı riskler) olarak sıralanmaktadır (Tunç & Öz Saraç, 2015, s. 4).

2009 yılında yerel yönetimler konulu bir panelde, dönemin Mahalli İdareler Genel Müdürü Ercan Topaca (2009, s. 9), yerel yönetimlerin merkezi hükümetin müdahalesi olmadan karar alma ve harcama önceliklerini ve yerel vergilerin oranlarını belirleme yetkisine sahip olması gerektiğini belirtmiştir. Aynı zamanda halkın ihtiyaçlarına uygun hizmet sunma ve halka hesap verme gibi idari ve mali özerklıklere sahip olması gerektiği belirtilerek alternatif kamusal hizmet sunum yöntemlerine dikkat çekilmiştir.

Politika transferi yoluyla Türkiye'ye kazandırılan ilgili yöntemin Türk kamu yönetimine uygulanması sırasında şüphesiz birtakım uyum sorunları yaşanacaktır. Çünkü her ülkenin yönetim biçimi kendi kültürünü taşımaktadır. Bu sebepten, KÖO yöntemi ve onun alt modellerinin yerel yönetimler düzeyinde uygulanabilirliği tartışmalıdır.

KÖO yönteminin uygulama modellerinin ve yönetsel anlayışının yerel yönetimlerde uygulanabilirliği sırasıyla; hukuksal, kurumsal açıdan, finansman açısından ve politik açıdan irdelenmiştir.

4.1 Hukuksal Açıdan Uygulanabilirlik

Kamu hizmeti alanı idare hukukunun uygulama alanı ve idari yargılamanın görev alanının belirlenmesinde temel ölçüt olarak değerlendirilmektedir (Bayrakçı & Kahraman, 2017, s. 300). KÖO yöntemi ise bu alan içerisinde yönetime uygun olarak karma hukuk kurallarından yararlanmaktadır. Diğer taraftan bu alanda hukuksal anlamda yetersiz bir altyapıya sahip olduğu belirtilebilir (Acartürk & Keskin, 2012, s. 37).

Çalışmanın, hukuksal açıdan değerlendirilmesinde 1994 yasa değişikliği ve bu değişiklikle bağlantılı olarak 1999 yılında meydana getirilen anayasa değişiklikleri önemli bir kırılma noktasıdır. Bununla birlikte çalışma için esas dayanak teşkil eden yasal düzenlemeler yerel yönetime ilişkin olarak 2004-2005 yılından itibaren meydana gelen yasal çalışmalardır. Bu yasalar 5302, 5216, 5393 ve 5355 sayılı yasalardır (Şenel Tekin, 2017, s. 15).

5216 sayılı kanuna göre büyükşehirlerin, büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri 7. maddede sıralanmıştır. Çok geniş kapsamlı tutulan ve "a" fıkrasından "z" fıkrasına kadar düzenlenen büyükşehir belediyesinin görev ve yetkilerini ilçe belediyeleri takip etmiştir. 5216 sayılı kanunun "Büyükşehir Belediyesinin Görev Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 7. maddesinden bazı ifadeler aşağıda sıralanmıştır:

"b) Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye (...)(3) sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak...

e) Belediye Kanununun 69 ve 73 üncü maddelerindeki yetkileri kullanmak

f) Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettiirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

l) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettiirmek veya ruhsat vermek.

m) Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan bannakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettiirmek;...

p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettiirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.

s) Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettiirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

t) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettiirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.

v) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettiirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksekokullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak

y) Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettiirmek."

Aynı kanunun ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri için öngördüğü bir diğer düzenleme ise tarımsal faaliyetlere ve hayvancılığa ilişkindir. Buna göre, "(*Ek fıkra: 12.11.2012-6360/7 md.*) büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler" hükmü getirilerek bu alanda da KÖO uygulamalarının önünü açacak genişlikte yorumlanabilecek bir madde metni eklenmiştir.

Belediyenin görevlerinde yer alan "yaptırmak, işlettirmek" gibi ifadeler, belediyelerin yerel kamusal ihtiyaçları doğrudan doğruya belediye kaynakları ya da kendi personeli eliyle yürütmesinden uzaklaşmaya başladığının yasal boyutunu oluşturmaktadır. Belediyelere yasalar çerçevesinde yüklenen görevlerin neredeyse tamamı için belediye dışındaki kişilere belediye gözetiminde yaptırılması için icazet verilmiştir.

5393 sayılı kanunun 15. maddesi "*Belediyenin yetkileri ve imtiyazları*" başlığı ile düzenlenmiştir. İlgili madde metninin ilk fıkrasında KÖO yöntemine ilişkin doğrudan bir düzenleme olmasa da madde metninden kamusal ihtiyaçların giderilmesi ve her türlü girişimin yapılması için belediyeler yetkili kılınmıştır. Bu durum, "*Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak*" şeklinde ifade edilmiştir.

5393 sayılı kanunun 15. maddesinde yer alan "e", "f" ve "g" maddeleri içerisinde belediyelerin yapmak veya yaptırmakla yükümlü olduğu maddeler konusunda yasa koyucu süresi 49 yılı geçmemek üzere belediyelere imtiyaz verebilme yetkisine sahip olduklarını belirtmiştir. 5393 sayılı kanunun 15. maddesinin ilgili fıkraları şunlardır:

"e) Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek.

f) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek.

g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak."

Yukarıda değinilen üç madde üzerinde 5393 sayılı kanuna göre;

Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla dev-

rededebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67'nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.

Yukarıdaki uygulamalara benzer şekilde, 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, büyükşehir dışındaki il belediyelerinin, belediye sınırları dışında il özel idarelerine ve 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu da köylerde köy tüzel kişiliğine, belediyelerin yürüttükleri hizmetlere benzer ortak altyapı hizmetlerinin sunulması görevini vermiştir (Uysal, 2017, s. 176). Bu yetki il özel idarelerine 5302 sayılı kanununun 10 (i) maddesinde tanınmıştır. Ayrıca belediye idarelerine ait imtiyaz verme yetkisi Belediye Meclislerine aitken, İl Özel İdarelerinde bu yetki il genel meclisleri tarafından kullanılmaktadır (Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2013, s. 33).

İlgili yasalarda yer alan imtiyaz verme yetkisi geniş yorumlanmış ve bu madde metinlerine dayanılarak yerel yönetimlerin özel sektör temsilcileriyle KÖO yöntemine dayanan sözleşmeleri imzalayabilecekleri yorumu yapılmıştır.

Son olarak 5393 sayılı kanununun 18. maddesi belediyelerin özel şirketlerle ortaklık kurmasına izin vermiştir. 5393 sayılı kanununun 18. maddesinin “i” bendi şu şekilde düzenlenmiştir:

“i) Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.”

Yukarıdaki madde açıkça ortaklık kurulmasına izin vermektedir ve bu yetkiyi belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında belediyenin organlarının yer aldığı ikinci kısımda düzenlemiştir.

Yerel yönetim alanında KÖO yönteminin uygulanmasını öngören bütünlük ve özel bir yasal düzenlemenin olmamasına rağmen yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin bu yöntemi uygulamasının önünde bir engel olduğu söylenemez (Uysal, 2017, s. 178). Türkiye’de, YİD, Yİ ve YKD gibi KÖO alt modelleri için yasal dayanaklar olduğu, bu modellerle hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin KÖO projeleri yapmalarının önünde herhangi bir engel olmadığı belirtilmektedir (Atasoy, 2011, s. 162 akt. Uysal, 2017, s. 194). Diğer taraftan yerel yönetim birimlerinin yürüttükleri hizmetlerin KÖO ile yürütülmesine özgü bir yasal düzenleme eksikliğinden

bahsedilebilir (Uysal, 2017, s. 194). Bu durum benzer bir şekilde Avrupa Komisyonu İlerleme Raporlarında da kaydedilmiş, KÖO yöntemine ilişkin yasal dayanak eksikliğinden bahsedilmiştir

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun KÖO alt modelleri ile ilişkilendirilebilecek hükümleri, 3996 sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin YİD Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun" hükümleriyle ne derece uyum içerisinde olduğu, yerel birimlerin KÖO yöntemini uygulanabilirliğini ortaya koyacaktır. 3996 sayılı kanunun amaç ve kapsamı ilk iki maddede şu şekilde belirtilmiştir:

"Bu Kanunun amacı kamu kurum ve kuruluşlarınca (kamu iktisadi teşebbüleri dâhil) ifa edilen, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin, yap-ışlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılmasını sağlamaktır.

(Değişik birinci fıkra: 24.11.1994 - 4047/1 md.) Bu Kanun, köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, kongre merkezi, kültür ve turizm yatırımları, ticari bina ve tesisler, spor tesisleri, yurtlar, tema parklar, balıkçı barınakları, silo ve depo tesisleri, jeotermal ve atık ısıya dayalı tesisler ve ısıtma sistemleri (Ek ibare: 20.12.1999 - 4493/1 md.) elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, trafiği yoğun karayolu, demiryolu ve raylı sistemler, gar kompleksi ve istasyonları, teleferik ve telesiyer tesisleri, lojistik merkezi, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava alanları ve limanları, yük ve/veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleri, sınır kapıları ve gümrük tesisleri, milli park (özel kanunu olan hariç), tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında planlarda öngörülen yapı ve tesisleri, toptancı halleri ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında, yap-ışlet-devret modeli çerçevesinde sermaye şirketlerinin veya yabancı şirketlerin görevlendirilmesine ilişkin usul ve esasları kapsar."

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 16. maddesinin "h" bendinde, *Kamu ve özel sektör kuruluşlarıyla yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri* ifadesi kullanılarak yerel düzeyde KÖO yönteminin tanındığı kabul edilmiştir.

5216, 5393 ve 5355 sayılı kanunda belirtilen ve büyükşehir belediyelerine ve diğer belediyelere yüklenen görev alanlarıyla 3996 sayılı kanun kapsamında yapılmasına izin verilen kamusal hizmet alanları arasında uyum söz konusudur. 3996 sayılı kanun metninin ilk maddesi KİT'ler dâhil tüm kamu

kurum ve kuruluşlarını düzenleme kapsamına aldığından, yerel yönetimler de doğal olarak bu hukuksal düzenlemelere tabidir.

Yerel yönetimlerin KÖO yönteminden yeterince istifade edebilmeleri adına birtakım yasal çalışmaların yapılması gerekmektedir¹⁴. Garantiler, köprü krediler ve talebe ilişkin garantiler konusunda yerel yönetimler için ayrıca düzenlemeler yapılmalıdır.

Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (AİKB), Türkiye’de KÖO konusundaki mevzuatın dağınık yapısından ve az sayıda modeli kapsadığından bahsederek eleştiri ve öneride bulunmuştur. AİKB aynı zamanda KÖO mevzuatında bulunması gereken özellikleri 10 prensip halinde sıralamıştır (Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2014, s. 79-81). Buna göre kanun, açık bir şekilde özel sektör katılımını temel almalı, imtiyaz haklarının paylaşımına uygun bir kanuni altyapıyı sağlamalıdır. Aynı zamanda, kurallara açıklık getirmeli ve imtiyazlar için istikrarlı ve öngörülebilir bir hukuki çerçeve sağlamalıdır. Kanun, imtiyazlarla ilgili kuralların adil, şeffaf ve ulaşılabilir olmasını desteklemeli, ülkenin genel hukuk sistemi ve konuyla ilgili diğer kural ve kanunlarıyla uyumlu olmalı ve imtiyaz haklarını düzenleyen sözleşmelerin müzakere edilebilmesine açık olmalıdır. Son olarak bu konuda düzenlenecek kanun, tahkim sistemine açık olmalı ve kararların icra edilebilmesi sağlanmalı, taahhüt-garantilere izin vermeli ve teminat haklarını sağlamalıdır.

AİKB’nin görüş ve tavsiyeleri ve en önemlisi Türkiye’nin mevcut yerel yönetim ve yerel hizmet kültürü göz önünde bulundurularak, yerel yönetimlere ilişkin rehber ve uygulama modellerini de içeren bir kapsayıcı mevzuat çıkarılması gerektiği belirtilmelidir.

4.2 Kurumsal Açıdan Uygulanabilirlik

Türkiye’de yerel yönetim düzeyinde çok yaygın olmayan KÖO yönteminin uygulanması sırasında kurumsal sorunlar çıkmaktadır. İlki bu iş için gerekli olan kurumsal yapıların belediyelerin ve diğer yerel yönetim birimlerinin bünyelerinde yer almaması sorunudur. İkinci sorun ilkiyle bağlantılı olarak donanımlı personel eksikliğidir. Bu konuda ihtiyaç duyulan personelin *süreç yönetimi, kamu finansmanı, özel finans, vergi politikası ve yönetmelikleri*,

14 “İmtiyazlar ve kamu özel sektör ortaklıklarına yönelik olarak, 2 yıl önce kapsamlı mevzuat taslakları sunulup, tartışılmış olmasına rağmen, bu konularda tutarlı bir yasal çerçeve bulunmadığı” altı çizilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2009, s. 46 akt. Usta & Bilgiç, 2016, s. 258).

muhasabe, sözleşme hukuku, mühendislik, mimari, tesis işletme, gayrimenkul gelişimi, pazarlama ve pazar analizi, varlık değerlendirmesi, ölçümleme, iletişim konularında uzman olmaları beklenmektedir (British Columbia, 1999, s. 33 akt. Uysal, 2017, s. 193).

Türkiye’de belediyelerin teşkilat yapısı incelendiğinde kurumsal yapıları içerisinde KÖO yöntemine ilişkin özel bir birim bulunmamaktadır. Belediyelerde tipik örgütlenme biçimi şube müdürlüğü ve daire başkanlığı şeklindedir. KÖO konusunda, kurumsallaşma adına en az genel müdürlük seviyesinde bir birimin kurulması ve bu konuda merkezi birimlerin rol model alınması gereklidir¹⁵. Bunun için öncelikle yasal düzenlemelerin yapılması şarttır. Bu konuya hukuksal çerçevede değinildiği için detaylı bir şekilde incelenmemiştir. 5216 sayılı kanun tarafından belirlenen tip şema doğrultusunda gerçekleşen kurumsal yapıya alternatif finansman konusunda görev yapabilecek nitelikli bir birim ve kadronun oluşturulması gerekmektedir.

Bu konuda Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) içerisinde Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu’nun hazırlamış olduğu çerçeve bir rapor söz konusudur. İlgili rapor her ne kadar salt yerel düzeye ilişkin bir çalışma olmasa da, bu konuda KÖO yöntemi hakkında birkaç dolaylı ya da doğrudan ifade yer almaktadır. Örneğin kamu şirketlerinin KÖO alanında aktif olmaması gerektiği belirtilerek, KÖO yönteminin yanlış bir şekilde uygulanmasından duyulan çekince dile getirilmiştir. Bu durumun en büyük sebebi ise KÖO çatısı altında belediyelerin, BİT’ler şeklinde örgütlenmesi ve Kamu İktisadi Teşebbüsüne (KİT) benzer bir şekilde serbest piyasa ekonomisine ve rekabete aykırı yapılanmalara sahne olabileceği şeklindeki gerekçelerdir. Bu süreçte belediyelerin BİT benzeri yapılarında artış olmaması gerektiği, işin yapacak olanın özel sektör ortağı olması gerektiği belirtilmiştir¹⁶. Her ne kadar BİT’ler, kamu yararını öncelemek üzerine tasarlanmış ve belediyeden

15 “2007 yılında çıkarılan 5683 sayılı yasanın birinci maddesiyle Sağlık Bakanlığı’nın Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü ya da Ana Çocuk Sağlığı ve Aile Planlaması Genel Müdürlüğü gibi bakanlığın temel hizmet ve görev alanına giren faaliyetlerini yürüten anahizmet birimlerine “Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı” adıyla yeni bir anahizmet birimi eklenmiştir.” (Karasu, 2009, s. 85). Bununla birlikte; Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM) bünyesinde Kamu Özel Ortaklığı Bölge Müdürlüğü, Kalkınma Bakanlığı bünyesinde ise Kamu Özel İşbirliği Daire Başkanlığı kurulmuştur (Usta & Bilgiç, 2016, s. 257).

16 “Özellikle belediye şirketlerinde örnekleri görüldüğü üzere, kamu tarafından özel sektöre devredilecek hizmetlerin kamu sermayeli şirketlerce yapılmaması gerektiği, bu konuda Anayasa’dan başlayarak gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiği, KİT olgusunun getirdiği sakıncalara karşı politikalar uygulanırken, belediye iktisadi teşekküllerinin özel sektör alanında her geçen gün artan faaliyetinin serbest piyasa ekonomisine ve rekabete aykırı olduğu ifade edilmiştir” (Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2014, s. 78).

ayrı bir bağımsız bütçeye sahip özel hukuk tüzel kişileri olarak tanımlansa da, KÖO yöntemi ile uyum içinde olmadığı kabul edilmiştir. BİT'lerin en önemli amacı, daha etkin ve uygun maliyetlerle vatandaşlara zorunlu mal ve hizmetler ile doğal tekel niteliğindeki hizmetlerin ulaştırılmasıdır (Özdemir, 2008, s. 43). Bu yüzden sadece etkililik ve verimlilik açısından değerlendirildiğinde BİT'lerin yeni kamu hizmeti anlayışına uygun düştüğü ifade edilebilir (Bayrakçı & Kahraman, 2017, s. 308).

AİKB, özelleştirme idaresine benzer bir kurumun Türkiye'de kurulmasını istemiştir (Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2014, s. 79). Öyle ki bu kurum yerel yönetimlerinin yatırımlarının üzerinde öncelik, ekonomiklik, verimlilik ve model seçiminde uygunluk gibi kriterler vesilesiyle etki edebilecektir. Böyle bir yetki dolaylı olarak, kurulması planlanan örgütün yerel yönetimler üzerinde vesayet kurmasına imkân tanyacaktır. Çünkü kurulması planlanan KÖO üst kuruluna verilmesi düşünülen yetkiler ilgili raporda; ulusal KÖO politikası oluşturmak, KÖO strateji belgesi hazırlamak, *proje* önceliklendirmesi *yapmak*, bütçe üzerinde oluşacak yükleri tek elden takip etmek, kamusal kurumlara rehberlik etmek, KÖO projelerini standartlaştırmak ve bu amaçla şablon şartname ve sözleşme hazırlamak şeklinde sıralanmıştır (2014, s. 84). Yani çatı uygulama yöntemi olan KÖO için "çatı kurum" önerisi getirilmiştir. Bu durumun yerel yönetimlere ve özellikle belediyelere ilişkin köklü değişikliklerin habercisi olabileceği belirtilmelidir.

4.3 Mali Açıdan Uygulanabilirlik

KÖO yönteminin alternatif kamusal hizmet sunum yöntemi olmasının önemli gerekçelerinden birisi artan finansman ihtiyacının özel sektör tarafından karşılanmasıdır. Yerel yönetimlerin artan kamusal yükü göz önüne alındığında ve borç yükleri değerlendirildiğinde bu gerekçenin pek de yersiz olmadığı söylenebilir. Çünkü yerel yönetimlerin kamusal yüküne oranla aynı derecede maddi kaynaklara sahip olmadığı düşünülmektedir (Ulusoy & Akdemir, 2009, s. 260 akt. Uysal, 2017, s. 179-180).

Yerel yönetim birimlerinin her ne kadar maliyeti vatandaşa yansıtma konusunda avantajlı olduğu (Çataloluk, 2014, s. 870) fikri savunulsa da maliyet yansıtma olayının seçmenlerin oy tercihlerine ne yönde ve nasıl yansıtacağı konusu tartışmalıdır. Böylesi bir durum yerel yöneticilerin oy kaygısı ile negatif anlamda bir tavır takınmalarına neden olabilir.

Ayrıca doğal tekel pozisyonunda yer alan bir takım hizmetlerin KÖO yöntemi ile sunulması durumunda sözleşmede belirlenecek kullanıcı fiyatlarının rakamsal boyutu önem arz etmektedir. Şöyle ki doğal tekel niteliğinde yerel kamusal hizmeti elinde bulunduran bir özel yatırımcı müşteri sayısını artırmak yerine fiyatları artırmak yolunu seçebilecektir (Çataloluk, 2014, s. 874). Hizmete yönelik talep ile kullanıcılardan en düşük gelir seviyesine sahip olanlar dahil göz önünde bulundurulurken fiyat belirlemesi yapılması toplumsal talebin karşılanması ve hizmet memnuniyeti ile oy kaygılarını optimum seviyede tutmaya yarayacaktır.

Merkezi yönetimin KÖO yöntemini benimseyerek uygulamaya koyduğu dört adet temel projenin Türkiye Cumhuriyeti Hazine Müsteşarlığı tarafından üstlenildiği miktar 49,8 milyar dolar olarak belirtilmiştir (Tunç & Özsera, 2015, s. 9). Sözleşme çerçevesinde taahhüt edilen müşteri (talep) garantilerinin sağlanamaması durumunda bu yük hazinenin dolayısıyla vatandaşın üzerinde kalacaktır. Benzer bir durumun yerel yönetimler için yaşanması olumsuz etkiler doğurabilir.

Yerel yönetim birimlerinin özel sektör temsilcileri ile yapacakları sözleşmelerde kullanıcılara yansıtılacak ücretler konusunda merkezi hükümete göre daha düşük tarifeler belirlemesi bu analiz sonucunda kaçınılmaz görünmektedir.

İlbank A.Ş. ve belediyeler arasındaki borç ilişkisini gösteren Sayıştay tarafından yayımlanan raporda, Türkiye'deki belediyelerin neredeyse tamamı çok büyük borç yükü altındadır. KÖO yöntemi bu borç yükünün azaltılmasında bir finans kaynağı olarak değerlendirilebilir. Bununla beraber yerel kurumlarda çalışan personelin, KÖO yöntemi konusunda işsizlik yaratan bir yöntem olduğu algısının yıkılması gerekmektedir.

İngiltere'de yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerin özel sektör aktörlerine devredilmesiyle işgücü maliyetlerinin azalması gibi etkenlerle % 40'lara varan tasarrufların elde edildiği belirtilmektedir (Gökbayrak, 2003, s. 105 akt. Bayrakçı & Kahraman, 2017, s. 306). Sadece işçi maliyetlerinde değil, bununla birlikte uzun dönemli sözleşmelere dayanılarak uzun yıllara yayılan proje giderleri de yerel yönetimler üzerinde bütçe açısından bir rahatlık getirebilecektir. Diğer taraftan KÖO alt modellerinde, uygulamalarının muhasebeleştirilmesi ve raporlanması belirli standartlara kavuşturulması konusunda birtakım sıkıntılar yaşanmaktadır. Yani belediyeler üzerinde bütçe açısından rahatlama yaratacak olan borç yükünün uzun yıllara dağılımı

konusunun genel anlamda belirsizliklere sebep olduğu belirtilmektedir. Bu durum Uluslararası Para Fonu tarafından şu şekilde dile getirilmiştir: *Finansman kayıtlarının belirli standartlarla gerçekleştirilememesi hükümetler tarafından hazırlanan bütçeler üzerindeki belirsizliğe sebep olmaktadır* (International Monetary Found, 2004, s. 22 akt. Uysal, 2017, s. 190). Türkiye’de söz konusu düzenleme çalışmalarının 2015 yılından itibaren başladığı belirtilmelidir. Diğer taraftan ilginç bir şekilde 3996 sayılı kanunun aksine, bu düzenleme genel bütçe kapsamındaki idareler için düzenlenmiş ve kapsam açısından sınırlı tutulmuştur. Maliye Bakanlığı tarafından yapılan yasal çalışmanın¹⁷ ek-1 düzenlemesinde, “Kamu Özel İşbirliği Projeleri Bildirim Formu¹⁸” bu kapsamda yapılan kamusal hizmet sunumlarında doldurulması zorunlu form olarak düzenlenmiştir. Yerel kamusal hizmetler, ağır sermaye yükü gerektiren (su, kentsel ısınma, çöp vs.) ve ağır emek yükü gerektiren (yaşlı bakım, spor ve kültür merkezleri vs.) hizmetler şeklinde iki ana kategoriye ayrılabilir (Levrat, 1995, s. 32-33). Bu hizmetlerden ilki, büyük ölçüde kullanıcılardan finanse edilirken, ilgili hizmetler üzerinden vatandaşların ödediği miktarlar sınırlıdır. Bu konuda Levrat’ın belirttiğine göre İsveç’te ağır sermaye gerektiren yerel hizmetlerin %90 kadar kısmı kullanıcılardan finanse edilmekteyken, ağır emek gerektiren yerel hizmetlerin %15 kadarı kullanıcılardan finanse edilebilmektedir (1995, s. 33). Görüldüğü gibi ağır sermaye yükü gerektiren yerel kamusal hizmetlerin önemli bir kısmı zaten kullanıcılardan finanse edilmektedir. Bu durumda KÖO yöntemi kullanılarak sunulacak ağır sermaye gerektiren bir hizmet karşılığında vatandaşta olumsuz algı oluşma ihtimali azalacaktır.

Yerel hizmetlerin KÖO yöntemi ile sunulması sırasında izlenecek formül önemlidir. Özellikle kullanıcılar üzerindeki ödeme yükü optimum seviyede tutulmalıdır. Yöntemin uygulanması bakımından Türk yerel yönetim sistemine örnek olacak ülke olan İngiltere’de KÖO modelleri ile sunulan hizmetlerin %70’i kamu kurumları tarafından finanse edilirken, %30’u kullanıcılar tarafından ödenmektedir.

Türkiye’de yer alan mevzuatın talep garantisi, köprü kredi ve diğer garantileri içerdiği bilinmektedir. 3996 sayılı kanuna göre 8. ve 11. maddeler doğrudan bu konu ile ilgili olarak düzenlenmiştir. Benzer şekilde Avrupa Birliği’nde, KÖO alt uygulama modelleri için kamu kurumlarının doğru-

17 “Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 45) Kamu Özel İş Birliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri”. Resmî Gazete Tarih: 08.07.2015, Sayı: 29410

18 29410 sayılı mevzuatın Ek- 1 kısmında düzenlenen belge metnidir.

dan kredi tedarik etmesi ve talep garantisi vermesi uygulamalarının olduğu bilinmektedir (Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu; 2014, s. 72). Bununla beraber yerel yönetim düzeyinde bu konu tartışmalıdır. Bu yüzden Türkiye’de yerel düzeyde kredi sağlanması ve talep garantisi uygulamalarının netliğe kavuşturulması gerekmektedir.

Özetle KÖO yönteminin mali açıdan birtakım avantaj ve dezavantajlara sahip olduğu belirtilebilir. Borç yükü altında ezilen belediyelerin KÖO yöntemini kullanarak özel sektör sermayesini alt yapı yatırımlarına kanalize etmesi mümkündür. Bu durumda alternatif bir finansman kaynağı meydana getirilmiş olur. Diğer taraftan özel sektörün alt yapıya dâhil edilmesiyle birlikte ortaya çıkacak olan ek mali yükün belirli bir kısmı kaçınılmaz olarak kullanıcılara yüklenecektir. Ayrıca özel sektöre, alt yapı yatırımlarına katılımlarından dolayı olan ödemelerin gerçekleştirilememesi durumunda belediyeler ve dolaylı olarak garantör olan hazine ek mali yükümlülüklerle katlanmak zorunda kalabilecektir.

4.4 Politik Açıdan Uygulanabilirlik

Yerel yönetimlerin kamusal hizmet sunumunda, alternatif yöntem olarak KÖO alt modellerini kullanmalarının olumlu ve olumsuz yönde politik açıdan birtakım sonuçları da olacaktır. Hatta bu sonuçlar kullanıcılar açısından yerel siyasetçilerin görevde kalıp kalmama tercihlerine kadar sirayet edebilecektir. Çünkü siyasal talep ile toplumsal talebin örtüşmesi bir anlamda siyasal yöneticilerin görevde kalma sürelerini de etkilemektedir (Kurt, 2016, s. 82). Başarılı bir KÖO politikası yerel halk veya hizmet kullanıcıları açısından takdir edilecekken, tersi bir durumun meydana getireceği hoşnutsuzluk yerel siyaset malzemesi haline getirilebilecektir.

Tablo 2: *Yerel Hizmet Sunumu KÖO Yönteminin Koşulları*

Yerel Kamusal Hizmetler	KÖO
Hizmet yerel nitelikte olmalıdır	Spesifiktir (Yerele uyumlu)
Yerel halkın katkısına açık olmalıdır	Özel hukuk sözleşmeleridir
Bölgesel veya ulusal koordinasyonu gerektirmemelidir	Esnek alt modeller sayesinde yerelde ve küçük çaplı projelerde uygulanabilir
Yerel yönetim biriminin gücünü aşmamalıdır	Yerel ile özel sektör riski paylaşmalıdır
Sorumluluk etkili ve rasyonel olmak şartıyla yerel yönetimlere verilmelidir	Ayrıntılı sorumluluk tanımı yapılmalıdır

Siyasal karar alma sürecinde elbette yerel yönetim birimleri yalnız değildir. Bu sürece halkın katılımı ulusal düzeyde sunulan kamusal hizmetlere göre daha fazla önem arz etmektedir. Yönetişim anlayışının bir gereği ve Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ilkelerinden katılımcılık ilkesinin bir gereği olarak vatandaş katılımı önemlidir. Mahallin sakinleri modern tekniklerle sunulan kamusal hizmetlere oy sahipleri olarak katılacakları için yerel karar vericilerin bu açıdan tavrını etkileyeceklerdir. Bu süreçte, siyasal karar alıcılar, özel sektör temsilcileri ve vatandaşlar faydalarını maksimize etmeye çalışacaklardır.

KÖO yönteminin Türkiye’de yerel yönetimler için ve özellikle 6360 sayılı yasa sonrası büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin artan kamusal hizmet yükümlülüklerini yerine getirmesi açısından önemli bir alternatif olduğu söylenebilir. Zaten KÖO yönteminin dış ülke uygulamalarında, özellikle su temini, arıtma ve kanalizasyon sistemleri, deniz suyu arıtma, katı atık toplama ve geri dönüşüm, kent içi taşımacılık, otobüs terminaleri ve duraklarının inşaatı, bazı ticari projeler, sokak aydınlatma projeleri, yüksek kapasiteli kablosuz internet altyapısının kurulması alanlarında uygulandığı bilinmektedir (Uysal, 2017, s. 176). Özellikle ulaştırma alanında yaşanan finansman sıkıntısına çözüm olabilecek yöntem, ayrıca özel sektör yönetim tecrübesinin yerel düzeyde sunulan kamusal hizmetlere aktarılmasını da sağlayabilir. Bunun için özel sektörle yapılacak olan sözleşmenin niteliği oldukça önemlidir. Çünkü kamu yararına yapılmayan her sözleşme ters etki yaratarak kamusal birimler üzerinde gereksiz mali külfetler oluşmasına sebep olacaktır.

KÖO uygulamalarının, vatandaş/kamusal hizmet kullanıcıları üzerinde birtakım olumsuz algılara neden olmaktadır. Bu algılar, *yerel yönetimlerin KÖİ projeleriyle giderek hizmetler üzerindeki kontrollerini kaybedecekleri, KÖİ’nin sadece altyapı projeleri için geçerli olduğu, yerel yönetimlerin KÖİ uygulamalarına yönelmelerinin temel nedeninin borçtan kaçınmak olduğu, KÖİ’lerde hizmet kalitesinin düşeceği, yerel yönetim personellerinin KÖİ çerçevesinde işlerini kaybedecekleri, hizmet bedelinin, özel ortağın kârını ödemek için artacağı* inancıdır (Uysal, 2017, s. 177). KÖO yönteminin yerel düzeyde uygulanabilirliğinin önünde politik engeller olacaktır. Olumsuz algı ortadan kaldırılmadan ve açık, şeffaf, katılımcı olunmadan uygulanacak modeller konusunda vatandaşın desteği zayıflayabilecektir.

Diğer taraftan merkezi düzeyde uygulanan modellerde olduğu gibi hazine garantili sözleşmelerin imzalanması durumunda yerel yönetimlerde yaşanabilecek yönetim değişikliği sonrası ilgili alanlarda politika kısıtlaması yaşanabilmektedir. Türkiye'nin yerel yönetim birimleri arasındaki seçmen kültürü, kullanıcı sayısı, ideolojik görüş, kamudan beklenti farklılıkları da KÖO yöntemiyle yapılacak sözleşmelerinin niteliğine etki edecek olan diğer faktörlerdir. Yerel siyaset düzleminde incelenebilecek olan bu konu, KÖO yönteminin vatandaş/kullanıcı nezdinde bir ön değerlendirmesidir. Özellikle yerel yöneticilerin KÖO modellerine olan olumsuz kullanıcı algısı üzerine bir tercihte bulunması zordur. Bu yüzden olumsuz algılara neden olabilecek sebepler tespit edilmeli ve bu doğrultuda adımlar atılmalıdır. Çünkü KÖO yöntemleri dünya genelinde katı kurallar üzerine işleyen bir sistem değil, aksine sözleşme serbestisi anlayışını kamusal hizmet sunum alanına aktarmaya çalışan ve her yönetsel kültürün kendi değerleriyle yeniden şekillendirmesi gereken bir kamusal hizmet sunum metodudur.

KÖO yöntemini yerel düzeyde başarıya ulaştırmak için birtakım adımlar atılmalıdır. Bu adımlardan ilki iyi bir ön araştırma yapmaktan geçmektedir. Yerel yönetim birimleri herhangi bir kamusal hizmet sunumunun gerçekleştirirken bu hizmetin KÖO yöntemiyle mi yoksa başkaca yöntemlerle mi daha yararlı olacağı konusunda bir değerlendirme yapmalıdır (Uysal, 2017, s. 177). Çünkü KÖO yöntemiyle risk analizi yapılırken siyasi riskler de hesaba katılmış ve bu riski kimin en iyi üstlenecekse onun üstlenmesi gerektiğinden bahsedilmiştir. Aynı şekilde İngiltere'de söz konusu riskin özel sektöre transfer olmadığı belirtilmiştir (Karasu, 2009, s. 89). Yani Türkiye'de de söz konusu siyasi riskin kamusal kesimde kalması durumunda politik açıdan KÖO uygulaması tehlikeye girecektir. Yerel yöneticilerin söz konusu riski tek başına üstlenmeleri pek akılcı değildir. Yöntemin uygulanması sırasında bir başka sorun, kurumsal boyutta yaşanmaktadır. İngiltere (Partnership UK ve Devlet Ticaret Bürosu) ve Avustralya (Partnerships Victoria ve Ulusal KÖO Forumu) KÖO konusunda söz konusu kurumlar aracılığıyla kurumsallaşma yoluna gitmişlerdir. Diğer taraftan İspanya'da KÖO yöntemini başarılı bir şekilde uygulamak adına uzman kadrolar eliyle aktif bir yönetim anlayışı sunulmuştur. Bu sayede daha hızlı ve daha düşük maliyetli sözleşme ve uygulamalara imza atmak mümkün hale gelmiştir. Tüm bunlara rağmen İspanya'da ve Avustralya'da kamu yönetimi KÖO yöntemini uygulama konusundan halktan gelen tepkiler nedeniyle sıkıntı yaşanmaktadır. Bir alternatif finansman yöntemi olarak KÖO'nun başarıya ulaşması için birtakım

kriterler söz konusudur. Bu kriterler arasında detaylandırılmış sözleşme, açıkça tanımlanmış gelir akışı, paydaş desteği, ortağın doğru seçimi, yasal çerçeve, kamu sektörü desteği (Köstekçi, 2016, s. 317-318) gibi kriterler önemlidir. Özellikle paydaş desteği politik uygulanabilirlik açısından çok önemlidir. Çünkü KÖO yönteminin aktörleri yalnızca kamu kuruluşları ya da hizmetin üstlenicisi özel sektör temsilcisi değildir. Hizmet kullanıcıları, sendikalar, çıkar grupları basın yayın kuruluşları KÖO yönteminin diğer ortakları olarak sayılabilir ve bunlar doğrudan söz konusu yöntemin başarılı olup olmamasına katkıda bulunurlar (Köstekçi, 2016, s. 318). KÖO projeleri ile yerel yönetimlerin mevcut finansal kaynaklarının sözleşmelere konu olacak KÖO projeleri dışında sosyal birtakım amaçlar için kullanılması mümkündür. Bu durum KÖO projelerinin yerel altyapı ve sosyal hizmetlere olan olumlu etkisi olarak değerlendirilmelidir. Çünkü çeşitli altyapı (elektrik, su, katı atık, ulaşım vb.) imkânlarının iyileştirilmesinin yanısıra birtakım sosyal hizmetlerin (sosyal tesisler, çocuk bahçeleri, dinlenme alanları, alışveriş merkezleri) sunumu yöre halkının yaşam kalitesinin ve standardının iyileştirilip yükseltilmesinin sağlayacaktır (Uysal, 2017, s. 182). Diğer taraftan sunulacak olan bu hizmetler için vatandaşlardan sürekli ücret talep edilmesi vatandaş açısından çifte vergilendirme algısı oluşturabilecektir. Bununla birlikte yerel kamusal birimin gelir oranında ortaya çıkacak olan artış, bazı alanlarda istihdama gerek kalmaması gerekçesiyle azalabilecektir.

Tablo 3: *KÖO ve Geleneksel Yöntemin Zaman-Bütçe Açısından Karşılaştırılması*

	Zamanında Teslim Oranı	Bütçe Sınırlarında Kalma Oranı
KÖİ/KÖO Projeleri	%76	%79
Geleneksel Yöntem Projeleri	%30	%27

Kaynak: Martin McKee, Nigel Edwards, Rifat Atun, “Public-private partnerships for hospitals” Bulletin of the World Health Organization, 2006, s. 84,11 akt. Uysal, 2017, s. 184

Tablo 3’te, geleneksel tedarik yöntemleriyle KÖO yönteminin zamansal ve finansal açıdan karşılaştırması yapılmaktadır. İlgili tabloda; KÖO yöntemi bariz bir şekilde geleneksel yöntem projelerinden daha kısa sürede gerçekleştirilmekte olduğu görülmekte ve planlanan bütçe sınırları içerisinde projeler sonlandırılmaktadır. Bu durumun en temel iki gerekçesi özel firmanın kamu ile gerçekleştirmiş olduğu sözleşmelerdeki gecikme tazminatlarına

maruz kalmamak ve bir an önce işletme süresine geçerek kar elde etmektir. Herhangi bir kamusal yatırımın yerel yönetim birimlerince doğrudan değil de, özel sektör temsilcisi tarafından kar payı olarak sunulması yerel halk nezdinde çok kolay kabul gören bir yöntem olmayabilir (Uysal, 2017, s. 191). Bu durumun en önemli sebebi vatandaş/hizmet kullanıcılarında oluşacak olan aynı hizmet için fazla ücret ödeme şeklindeki olumsuz algıdır. Bunun için yerel yönetimler gerektiğinde hizmeti sübvansede edebilmeli ve gölge ücretlerle bu olumsuz algıyı kullanıcılar üzerinden atmalıdır. Bununla birlikte vatandaşın üretim faaliyetlerini kolaylaştıracak faaliyetlerde bulunarak sistemin yapıcı yönü ön plana çıkarılmalıdır. Özellikle tarım ve hayvancılık alanında 5216 sayılı kanununun 2012 yılında 7. maddeye eklenen ek fıkra ile “*Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler (Ek fıkra: 12.11.2012-6360/7 md.)*” hükmü doğrultusunda; sürdürülebilir bir ekonominin ön koşulu olarak tarımsal ve hayvansal üretimi desteklemek adına ilgili madde düzenlemesi KÖO yönteminin bu alanlarda kullanımı sağlanabilir.

Tablo 4’te, KÖO yönteminin yerel düzeyde uygulanması durumunda ne gibi avantajlara ve dezavantajlar sahne olabileceği belirtilmiştir. Politik açıdan değerlendirildiğinde en önemli avantaj hizmet kalitesinde yaşanan artış ve paranın karşılığı değeri olurken, en önemli dezavantaj ise kamu hizmetlerinin özel sektörün kontrolüne verilmesi algısı olduğu söylenebilir.

Tablo 4: *KÖO Yönteminin Yerel Düzeyde Avantaj ve Dezavantajları*

Avantajlar	Dezavantajlar
Yerel yönetimlerin kamu hizmeti finansman yükünden kurtulmaları	Kamu hizmetlerinin özel sektörün kontrolüne verilmesi algısı
Etkinlik, verimlilik ve hizmet kalitesinin artırılması	Projelerin toplam maliyeti ile özel sektöre ödenen bedeller arasındaki yüksek fark
Risk paylaşımı	KOI’de maliyet etkinliğinin sağlanamaması
Paranın karşılığı avantajı	KOI süreçlerinin yeterince açık ve şeffaf olmaması
Topluma ve diğer paydaşlara olumlu etkileri	Dengeli bir risk dağılımı gerçekleştirilmenin zorluğu

KAMU-ÖZEL ORTAKLIĞININ YEREL YÖNETİMLERDE UYGULANABİLME OLANAKLARI
ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Proje finansörleri açısından avantajlar	Finansmana hazine garantilerinin getirilmesi
köi proje bütünlüğünün sağladığı avantajlar	Şimdiki hizmetlerin bedellerinin gelecek kuşaklara ödetirilmesi durumu
Projelerin belirlenen zaman ve bütçe sınırında bitirilmesi	KÖİ'nin karmaşık yapısı ve denetim zorlukları
Özeleştirmenin bazı dezavantajlarından kurtulma	Muhasebe ve raporlama standartlarında eksiklikler
Kamu otoritesinin geniş bir tercih ve karar verme yetkisine sahip olması	Özel sektör ortağının ortaklığı suiistimal ihtimali
KÖİ'nin bir "ortak akıl projesi" olması	Kamu ve özel sektörlerin amaç ve kültür farklılığı
Tasarufların artmasına ve ekonomik büyümeye yönelik avantajlar	Yüksek işlem masrafları
Yeni pazar olanaklarına kavuşma	İşgücü kaybı

Kaynak: Yusuf Uysal'ın Yerel Yönetimlerde Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Uygulamalarının İki Yönü: Avantajlar ve Dezavantajlar (2017, s. 169-199) adlı eserinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

KÖO yöntemi uygulanırken yerel halkın talebi, beklentileri ve bu beklentilerin karar alıcı aktörler gözündeki önemi, özel sektörün konuya ilişkin kar beklentisi ve diğer taleplerinden daha geri planda yer almamalıdır. Aksi takdirde yerel yönetim birimleri mahalli müşterek ihtiyaç giderme görevinden özel sektör tatmin edicisi piyasa aktörüne dönüşmüş olacaklardır. Bu durum yerel politik düzlemde vatandaşın tercihlerine olumsuz olarak yansıtacaktır. Nihayetinde sistemin yerel düzeyde tam anlamıyla başarısızlıkla sonuçlanmasına sebep olabilecek bu durum, yerel yönetim bütçesi üzerinde bir azalma değil tam tersine bir artış ile sonuçlanacaktır. Bu yüzden kullanıcıların söz konusu yöntemin yerel düzlemde sunumu sırasında katılımcı politikalar izlemesi gerekmektedir.

Sonuç

KÖO yöntemi kamusal hizmet sunumunda alternatif bir sunum yöntemi olma potansiyelini her geçen gün artırmaktadır. Söz konusu yöntem kamusal yatırımlarda önemli bir finansman kaynağı haline gelmiştir. Türk

kamu yönetimi içerisinde, 1999 anayasa değişikliği sonrası anayasal düzeyde uygulanma zemini bulan KÖO yöntemlerinin, kuşkusuz bu tarihten önce de kamusal hizmet sunumunda kullanılmaya çalışıldığı bilinmektedir. Parçalı ve dağınık KÖO yönetimi anlayışı mevzuat düzeyinde belirgin fakat yetersizdir. KÖO alt modelleri (YİD, Yİ, YKD) hakkında çıkarılan yasal düzenlemeler yeknesaklıktan yoksun ve ilgili yöntem çerçevesinde sınırlı kalmış yapıdadır. Yerel yönetimler için 2004 yılından itibaren yerel yönetim alanında ortaya çıkan yasal düzenlemeler sonrası KÖO yönteminin uygulanabilmesi adına yasal engeller ortadan kaldırılmıştır. Bununla birlikte ne merkezi yönetim ne de yerel yönetim düzeyinde kapsayıcı bir yasal düzenleme mevcut değildir. Yerel yönetim alanında KÖO yönteminin gerektirdiği şartlar yasal metinler içerisinde çıkarılmaya çalışılmaktadır. Bu konuda tek başına yerel kamu kurumlarına rehberlik edecek yasal düzenleme gerektiği ortadadır. Bu durum, KÖO alt uygulama usullerinin yerel düzeyde standart bir şekilde uygulanmasının önüne geçmektedir. KÖO yönteminin uygulanması sırasında bir başka sorun kurumsal boyutta yaşanmaktadır. İngiltere (Partnership UK ve Devlet Ticaret Bürosu) ve Avustralya (Partnerships Victoria ve Ulusal KÖO Forumu) KÖO konusunda kurumsallaşma yoluna gitmişken İspanya uzman kadrolar eliyle KÖO sürecinde kamu yararına aktif bir yönetim anlayışı sunarak daha hızlı ve daha düşük maliyetli sözleşme ve uygulamalara imza atmaktadırlar. Tüm bunlara rağmen İspanya’da ve Avustralya’da kamu yönetimi ilgili yöntemi uygulama konusundan halktan gelen tepkiler nedeniyle sıkıntı yaşanmaktadır. Öyleyse tek başına idari bir çaba KÖO yönteminin benimsenmesi adına yetersiz olacaktır. Öncelikle Türkiye’nin KÖO yöntemini benimseyerek yerel yönetim düzeyinde hizmet sunumunda bu yöntemi kullanmak yönünde politik bir irade göstermesi durumunda, ortaklık alanında kapsam, süre, garantiler ve sözleşmelerin oluşturulması aşamasında uzman düzenleyici bir kuruluşun varlığına ihtiyaç vardır. Bu kurumun gerekliliği zaten Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) çerçevesinde Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda belirtilmiştir. İspanya örneğinde olduğu gibi uzman kadroların yetiştirilmesi ise diğer önemli husustur. Diğer taraftan yine İspanya örneğinde olduğu gibi halkın veya kullanıcıların sürece katılımı ve süreci benimsemiş olması tüm diğer değerlerin üstünde bir öneme sahiptir. Ek olarak belirtilmesi gereken konu ise; merkezi yönetim birimlerinde örneklerini görmeye başladığımız KÖO birimlerinin, yerel düzeyde de kurulması gerekliliğidir. Kurumsal yapılanma şeklinde adlandırılacak olan bu durumun en önemli sonucu KÖO

alanında sözleşme yapabilecek, nitelikli personele olan ihtiyacın tedarik edilmesidir.

Dünya genelinde geniş destek görmüş ve kendisine uygulama alanı bulmuş bir yatırım ve hizmet tekniği olarak KÖO yöntemi üzerinde yapılan araştırmalar artırılmalıdır. Özellikle subsidiarity ilkesinin gereği olarak artan yerellik vurgusuna uygun biçimde söz konusu yöntemin yerel düzeyde yapılabilirlik sorunu üzerinde durulması gerekmektedir. KÖO yönteminin uygulama gerekçesinde yer alan söylemlere uygun olarak, yerel yönetim alanında da kamusal hizmet sunumunda işletme yöntem ve tedariklerinden yararlanma ile kamusal hizmetin maliyetini en aza indirme anlayışı hâkim olmuştur.

Özellikle, 6360 sayılı yasa sonrası büyükşehir statüsü elde eden kentler, aynı kanun kapsamında uhdesinde bulundurduğu köy ve il özel idaresi yerel yönetim birimlerini kaybetmiştir. Hukuksal açıdan 5216, 5393 ve 5355 sayılı kanunları incelendiğinde, KÖO yöntemiyle kamusal hizmet sunum modellerinin söz konusu yerel yönetim birimleri üzerinde herhangi bir engel teşkil etmediği belirtilebilir. Konuya ilişkin mevzuatta yer alan destekleyici maddeler detaylı bir şekilde paylaşılmıştır. Bununla birlikte tüm yerel yönetim birimlerini kapsayan tek parçalı bir düzenleme söz konusu değildir. Kurumsal açıdan 5216 sayılı kanunda yer alan tip projeye uygun şekilde örgütlenen yerel yönetimlerin yapısında KÖO yöntemine ilişkin özel bir birim bulunmamaktadır. Bu durum KÖO yönteminin konusunda sözleşme ve uygulama yapabilecek olan kalifiye personel açığının da doğmasına neden olmaktadır. Alternatif bir finansman aracı olan ve kamusal devasa kredi kartı benzetmesi yapılan KÖO alt modellerinin söylemini doğrular şekilde, belediyeler artan iş yükü ve yetersiz finansal destek sonucu bütçe açıkları vermektedirler. Bu açığın kapatılması adına KÖO alt modelleri sayesinde yerel düzeyde özel sektör finansmanı devreye sokulabilir. Bu uygulamanın bütçe sorununa kesin çözüm olacağı söylenemez. Ayrıca yerel düzeyde nüfus ve hizmet kullanıcısı potansiyeli göz önüne alındığında, kamusal hizmet sunum ücretlerinin tek başına kullanıcılardan finanse edilemeyeceği ve hatta yerel tepkilerden dolayı bu ücretlerin sosyal politikaların gerektirdiği seviyede tutulması gerektiğinden bahsedilebilir. Politik açıdan yapılan değerlendirmeler sonucu KÖO yönteminin yerel düzeyde sağlayacağı avantaj ve dezavantajlar üzerinden yerel siyasete etkileri göstermektedir ki; KÖO yönteminin yerel düzlemde uygulanması merkezi düzey uygulamalarına göre daha zordur. Çünkü uzun dönemli anlaşmalar hem yerel bütçe üze-

rinde hem de yerel siyaset üzerinde esnekliğin kaybolmasını sağlayacaktır. Yeni gelen yönetimler KÖO sözleşmelerinin özellikleri gereği kendinden önceki dönemde yapılan sözleşmeleri sürdürmek durumunda kalacak ve aynı zamanda kullanıcı ücretlerinin belediye bütçesinden yoğun bir şekilde karşılanması sonucu bütçe hareket alanı iyice daralabilecektir. Bu durumda, KÖO için en mantıklı yerel uygulama örnekleri hâlihazırda doğrudan belediyelerce finanse edilen hizmetleri sunmak ve atıl kamusal arazileri kamu yararına işletmektir.

EXTENDED ABSTRACT

Local governments are the closest service units to the public, and therefore their role in public goods and services delivery is very important. Because some local public services and needs are provided directly by local authorities. However, in the post-1980 period, there have been significant changes in the public goods and services which offered by the state with the changing world order. Undoubtedly, this change was not only at the central level but also at the local level. At the end of this change, public institutions and private sector representatives started to make partnerships about public services. Strict budgetary practices and budgetary constraints dominating the world have paved the way for the public private partnership method, which has started to conceptualize in the same period. A credit card was distributed to public institutions by the relevant method for the use of public mechanisms with this application. The lack of financing gap and expert capacity resulting from the imbalance of income at the local level facilitated inclusion of the private sector in the public service delivery in this area. In this way, public service delivery at the local level has become the application area of private sector methods and experiences. This situation is controversial in terms of the degree of coherence between the existing legal situation, financial-institutional capacity and public private partnership method in the area of local administration.

It can be stated that the PPP service delivery models, described as roof concept, have multiple application sub-models. The most important examples of these applications are Built Operate Transfer (BOT), Built Operate (BO), Built Rent Transfer (BRT) and Operating Right Transfer (ORT).

Discussions on the implementation of the PPP method, which can be evaluated in the context of public policy transfer, can be considered as new in the discipline of public administration. Therefore, the applicability of the public private partnership at the local level should be assessed legally, institutionally, politically and financially. Because, the implementation of public private partnership at the level of local government depends on the existence of certain conditions. Because each country's management style carries its own culture. For this purpose, The applicability of PPP method was examined; from a legal, institutional, financial and political perspective in the study.

From a legal point of view, the legal amendment in 1994 and the amendment of the constitution in 1999 are important break points. However, the legal basis for the study are the laws 5302, 5216, 5393 and 5355. Based on the

texts of the law, we can easily say that there is no legal concern for the implementation of public private partnerships at the local level. On the other hand, there is a need for a legal regulation in this area that will bring a large number of legal arrangements under one roof. Because a large number of legal regulations in the field cause chaos and make the application inextricable. In other words, there is no problem in the legal sense in front of the application of PPP system in local administrations except for legal confusion. Therefore, it has been concluded that a comprehensive legislative guideline should be drawn up, including implementation models for local governments.

When we look at the situation from an institutional point of view, we encounter more problems than legal regulations. The first problem is that the institutional structures required for the PPP model are not included in the municipalities and other local government units. When analyzed the organizational structure of the municipalities in Turkey, it is seen that there is no special unit related to the PPP method within the institutional structures. Therefore, it is necessary to established at the local level a unit at the level of directorate generals. In addition to this, at the recommendation of European Bank for Reconstruction and Development, a regulatory body, similar to the directorate of privatization administration, should be established. On the other hand lack of equipped staff is the second problem. The personnel needed in this regard are expected to be experts in process management, public finance, private finance, tax policy and regulations, accounting, contract law, engineering, architecture, facility operation, real estate development, marketing and market analysis, asset evaluation, measurement and communication.

The third pillar of the study is the financial viability. One of the important reasons why the PPP method is an alternative public service delivery method is that the financing need is supply with by the private sector. For local governments that do not have a proportionate income with increasing public burdens, this situation is extremely attractive. The biggest obstacle to financial viability is the possible increases in prices of public services. Another problem arising from local administrations is the guarantee payments that may be required for these investments. Therefore, it is very unlikely that these investments can be made in terms of many local administrations without the management of the central government. The fact that local government units determine tariffs much lower than the central government seems to be unavoidable as a result of this analysis. But this situation is not realistic in practise. Therefore, implementation of the PPP system to local

government departments in terms of funding is more difficult compared to central government practices.

Finally, political applicability has been addressed. The use of PPP sub-models will have some positive and negative political implications. While a successful PPP policy will be appreciated for the local community or service users, the discontent of an opposite situation can be made into a local policy material. On the other hand, the negative perception of PPP applications in the eyes of citizens can be considered as one of the political obstacles.

As a result, a number of steps should be taken to achieve the success of PPP at the local level. The first of these steps is doing a good preliminary research. The study shows that the implementation of PPP at the local government level can lead to unsuccessful results without eliminating the legal, institutional, financial and political problems. On the other hand, the PPP applications to be realized in the light of the mentioned recommendations can be a great solution for the financing problem of local governments.

KAYNAKÇA

- Acartürk, E & Keskin, S. (2012). Türkiye’de Sağlık Sektöründe Kamu Özel Ortaklığı Modeli. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 17 (3), 25- 51
- Acartürk, E. (2001). Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler. *Babkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6, 46-60
- Adıgüzel, Ş. (2012). 6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme. *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, 6 (13-14), 153-176
- Altan, Y.; Kerman, U.; Aktel, M.; Metin, Y. & Eke, E. (2013). Yerel Yönetimlerde Kamu Özel Ortaklığı Uygulaması: Büyükkabaca Belediyesi Örneği. *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 5 (3), 9-17
- Atasoy, H. (2011). *Kamu Özel İşbirliği Modeli ve Türkiye’de Belediyelerin Altyapı Projelerinin Finansmanında Uygulanabilirliği*. Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Muhasebe ve Finansman Bilim Dalı. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Kayseri.
- Bayrakçı, E. & Kahraman, S. (2017). Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı ve Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (37), 299-315
- Boz, S. S. (2013). Kamu Özel İşbirliği (PPP) Modeli. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4 (2), 277-332
- Çataloluk, C. (2014). Yerel Hizmetlerin Fiyatlandırılmasında Etkinlik ve Sorunlar (Teorik Bir Çalışma). *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırması Dergisi*, 3 (4), 870-889
- Eryılmaz, B. (2016). *Kamu Yönetimi Düşünceler Yapılar Fonksiyonlar Politikalar*. Umutepe Yayınları (9. Baskı). İzmit-Kocaeli
- Güzelsan, S. (2009). *Kamu Özel Ortaklığı Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme, Kamu Yönetimi: Yapı, İşleyiş, Reform*, (ed. Banış Övgün). 5 (43-78), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM), Yayın – 5, Ankara.
- Karahanogulları, Y. (2012). Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Mali Değerlendirmesi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi (SBF) Dergisi*, 67 (2), 95-125
- Karakılçık, Y. (2016). *Yeni Yerel- Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*. Seçkin Yayınları (3. Baskı), Ankara.
- Karasu, K. (2009). Sözleşme Sisteminin Genelleşmesi. B. Övgün (ed.). *Kamu Yönetimi: Yapı- İşleyiş Reformu İçinde* (79-91). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM), Ankara.
- Köstekçi, A. (2016). Kamu ve Özel Sektör Ortaklıkları: Dünyada ve Türkiye’de Yaşanan Gelişmeler. Fazlı Yıldız ve Güner Tuncer (Ed.), *Güncel Gelişmeler Perspektifinden Kamu Maliyesinde Seçme Konularında* içinde (s. 310-337)
- Kurt, N. (2016). Yerel Yönetim Hizmetleri Açısından Siyasal Talep ve Piyasa Talebi İlişkisi. *Anka E-Dergi*, 1 (1), 74-86
- Küçük, Ü. (2017). *Kamu Özel Ortaklığının Kamu Yönetimindeki Dönüştürücü Etkisi*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi. Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin
- Levrat, N. (1995). Avrupa’da Yerel Kamu Hizmetlerinin Sağlanması ve Kamu Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri. (Çev. Mustafa Dönmez). *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4 (2), 31-45
- Nohutçu, A. (2015). *İdare Hukuku* (15. Baskı). Savaş Yayınevi. Ankara
- Ökmen, M & Çağatay, U. (2014). Kamu Hizmeti- Yerel Hizmet İlişkisi ve Açılımları Üzerine Nottlar. 77-104
- Önen, S. M. & Güngör, M. (2018). Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkileri. M. A. Özer ve Ufuk Ayhan (Ed.), *Kamu Yönetimi Tartışmaları* içinde (s. 420-454).
- Roman, Alexandru V. (2015). A Guide to Public-Private Partnerships (PPPs): What Public Procurement Specialists Need To Know. Research Report.
- Sezer, Ö ve Vural, T. (2010). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı. *Maliye Dergisi*, 159, 203-219
- Şenel Tekin, P. (2017). Küresel Kamu Özel Ortaklığı Uygulamaları ve Türkiye Sağlık Sektörü Açısından Bir Değerlendirme. *Ankara Sağlık Hizmetleri Dergisi*, 16 (2), 5-20
- Tortop, N. (1993). Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 26 (2), 65-72

- Tunç, G. & Özseraça, E. (2015). Türkiye'deki Kamu Özel İşbirliği Modelinin İyileştirilmesine Ait Öneriler. 3. *Türkiye Deprem Mühendisliği ve Sismoloji Konferansı*. Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir
- Usta, S & Bilgiç, E. (2016). Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumu: Kamu Özel Ortaklığı Modeli. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (23), 249-268
- Uysal, Y. (2017). Yerel Yönetimlerde Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Uygulamalarının İki Yönü: Avantajlar ve Dezavantajlar. *Kent Akademisi/Kent Kültürü ve Yönetimi Hakemli Elektronik Dergi*. 10 (2), 169-199
- Zaharioaie, M. (2012). The Utility Of Using Public-Private Partnership For Local Governments Journal of Public Administration, *Finance and Law*, 17-24

Mevzuat ve Kurumsal Raporlar

2. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu. Yerel Yönetimlerin Alternatif Finansman Yöntemleri. 2009, Ankara
- Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun. Kanun Numarası: 3996 Kabul Tarihi: 08.06.1994, Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 13.06.1994, sayı: 21959, yayımlandığı düstur: Tertip: 5, cilt: 33
- Belediye Kanunu. Kanun Numarası: 5393, Kabul Tarihi: 03.07.2005, Yayımlandığı R. Gazete Tarih: 13.07.2005, Sayı: 25874, Yayımlandığı Düstur Tertip:5, Cilt: 44
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu. Kanun Numarası: 5216, Kabul Tarihi: 10.07.2004, Yayımlandığı R. Gazete Tarih: 23.07.2004, Sayı: 25531, Yayımlandığı Düstur Tertip:5, Cilt: 43
- Kalkınma Bakanlığı (Derleyen: Zeynep Orman) Raporu: "Dünyada ve Türkiye'de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler" (2015)
- Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (2014-2018)
- Karayollar Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı Ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun. Kanun Numarası: 3465 Kabul Tarihi: 28.05.1988 Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 02.06.1988, Sayı: 19830 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 27
- Mahalli İdare Birlikleri Kanunu. Kanun Numarası: 5355, Kabul Tarihi: 26.05.2005, Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 11.06.2005, Sayı: 25842, Yayımlandığı düstur: Tertip: 5, cilt: 44
- Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. KHK Tarihi: 25.08.2011, KHK No: 652, Yayımlandığı R. Gazete Tarih: 14.09.2011, R. Gazete No: 28054, Yayımlandığı Düstur Tertip: 5, cilt: 50
- Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun. Kanun Numarası: 4046, Kabul Tarihi: 24.11.1994, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih: 27.11.1994, Sayı: 22124, Yayımlandığı Düstur Tertip: 5, cilt: 34
- Public Private Partnership A Guide For Local Government (1999). Ministry of Municipal Affairs. Canadian Cataloguing in Publication Data.
- Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yapılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. Kanun No: 6428, Kabul Tarihi: 21.02.2013, Yayımlandığı R. Gazete Tarih: 09.03.2013, Sayı: 28582
- Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun. Kanun No: 5396, Kabul Tarihi: 03.07.2005
- Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım Ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun. Kanun Numarası: 3096, Kabul Tarihi: 04.12.1984, Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 19.12.1984, Sayı: 18610, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 24

Yap- İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun. Kanun Numarası: 4283, Kabul Tarihi: 16.07.1997, Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 19.07.1997, Sayı: 23054, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 36

İnternet Kaynakları

- European Public Private Partnerships (PPP) Expertise Centre (EPEC); (2015), 1-7 <http://www.eib.europa.eu/products/advising/epec/index.htm>, erişim tarihi: 02.03.2018
- “<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/94a3f02f-ab6a-47ed-b6b2-7de60830625e/language-en>”, erişim tarihi: 11.02.2019
- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, <http://www.migm.gov.tr/yonetim-yapisi-ve-teskilatitilice>, erişim tarihi: 05.05.2018
- İçişleri Bakanlığı, Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri: <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, erişim tarihi: 10.05.2018
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2014- 2018 Stratejik Planı s. 1- 76 <http://www.oib.gov.tr/2017/sdb/2014-2018-STRATEJIK-PLANI.pdf> T.C. Başbakanlık, erişim tarihi: 08.04.2018
- T.C. Başbakanlık, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2009- 2013 Stratejik Planı s. 1- 92 <http://www.oib.gov.tr/2017/sdb/2009-2013-STRATEJIK-PLANI.pdf>, erişim tarihi: 03.04.2018
- Worldbank Group-Public Private Partnership, Private Participation in Infrastructre (PPI) as defined by the Private Participation in Infrastructre Database; 2015, s.1-11 http://ppi.worldbank.org/resources/ppi_methodology.aspx, erişim tarihi: 04.04.2018