

YEREL YÖNETİMLERDE HİZMET SUNUMU: KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI MODELİ*

Sefa USTA**
Erdal BİLGİÇ***

ÖZET

Kamu Özel Ortaklığı (Public-Private Partnership - PPP), sağlık, ulaşım, adalet ve savunma gibi kamu hizmeti alanlarındaki yatırımların finansmanı ve risklerin etkin dağıtımında kullanılan bir yöntemdir. Bu çalışmanın amacı, kamu özel ortaklığı modelinin kamu hizmeti perspektifinde değerlendirilmesidir. Bununla birlikte, kamu özel ortaklığı modeline odaklanılarak yerel yönetimlerde hizmet sunmada kullanılan yöntemlerin ele alınması ve yerel yönetimlerde kamu özel ortaklığı modelinin irdelenmesi de amaçlanmaktadır. Bu amaçlar doğrultusunda hazırlanan çalışma kapsamında öncelikle, yerel yönetimlerde hizmet sunma yöntemleri ve kamu özel ortaklığı ile ilgili kavramsal çerçeve ele alınmakta ve yerel yönetimlerde kamu özel ortaklığı modeli konusu değerlendirilmektedir. Bu kapsam çerçevesinde çalışmada, kamu özel ortaklığı modeline yönelik mevzuat ve uluslararası belgeler gibi birincil kaynaklardan ve konuyla ilgili hazırlanmış ikincil kaynaklardan faydalanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Özel Ortaklığı, Finansman Yöntemi, Kamu Hizmeti, Yerel Yönetimler, Kamu Yönetimi.

SERVICE PROVISION IN LOCAL GOVERNMENTS: PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP MODEL

ABSTRACT

Public Private Partnership (PPP) is a method of effective distribution of risks and financing investments in public service fields as health, transportation, justice and defence. Purpose of this study is to evaluate public private partnership model in public service perspective. In addition, focusing on public private partnership model, discussing methods of service provision in local governments and considering public private partnership model in local

* Bu makale 7-9 Mayıs 2015 tarihleri arasında İnönü Üniversitesi tarafından düzenlenen 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu'nda (KAYSEM) sunulan bildirinin gözden geçirilmiş, genişletilmiş ve güncellenmiş halidir.

** Yrd. Doç. Dr., Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İ.İ.B.F., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, sefausta@kmu.edu.tr

*** Arş. Gör., Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İ.İ.B.F., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, erdalbilgic@kmu.edu.tr

governments are aimed. In this framework, first of all, service provision methods and conceptual framework of public private partnership model are discussed and public private partnership model in local governments is examined. In the study, public private partnership model oriented primary sources such as laws and regulations and international documents and secondary sources are used.

Key Words: *Public Private Partnership, Financing Method, Public Service, Local Government, Public Administration.*

GİRİŞ

Kamu Özel Ortaklığı (Public-Private Partnership - PPP), başta AB ülkeleri olmak üzere gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilerin sıklıkla başvurduğu yeni bir yatırım ve hizmet görme modeli olarak görülmektedir. Önemli bir finansman yöntemi olarak bilinen kamu özel ortaklığı modeli Avrupa'da öncelikle sağlık alanında uygulanmaya başlanmıştır.

Bu modeli kamu yatırımı ve hizmetlerinin özel sektör eliyle görüldüğü diğer finansman modellerinden ayıran en önemli özelliği, yatırımın tamamlanması ve hizmetin sunulmasına ilişkin risklerin, kamu ve özel sektör arasında paylaştırıldığı, oldukça geniş kapsamlı sözleşme ilişkilerinin bir araya gelmesiyle oluşmasıdır. Böylelikle kamu, yatırımın tamamlanması ve hizmetin sunulması bakımından en avantajlı teklifi sunan yatırımcıyla sözleşme imzalayarak kamu yatırımlarından kaynaklanan maliyetleri azaltmakta, özel sektör yatırımcısı ise sahip olduğu çeşitli imtiyazlarla yatırımın geri dönüşünü teminat altına almaktadır.

Yerel yönetimler konumu gereği yerel kalkınmanın sağlanmasına yönelik önemli roller üstlenmektedir. Kamu yönetiminde yaşanan değişim ile birlikte kamu giderlerinin sınırlandırılması ihtiyacı, yerel yönetimlerde hizmet tedarik ve sunumunda özel sektöre doğru artan bir eğilim ve ilginin ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Yerel hizmet sunumunun ekonomik olması ve uzmanlık gerektirmesinden dolayı özel işletmelere yaptırıldığı görülmektedir (Levrat, 1995: 32; Altan, vd., 2013: 12). Ayrıca yerel yönetimlerin büyüklüğü ve yapısı da özel sektör eliyle hizmet sunumu isteğini etkilemektedir.

Yerel yönetimler, taşınmaz mallarını değerlendirme ve gelir elde etme amacıyla genellikle kiraya verme, pay karşılığı verme, işletme hakkını devretme, yap-işlet-devret yöntemlerinden yararlanmaktadır. Son yıllarda yerel yönetimler, altyapı ve diğer yerel hizmetlerin karşılanması amacıyla kamu özel ortaklığı yöntemini kullanma yolunu tercih etmektedir (Altan, vd., 2013: 12).

Çalışma kapsamında öncelikle, yerel yönetimlerde hizmet sunma

yöntemleri genel hatlarıyla incelenmektedir. Kamu özel ortaklığı yöntemi kavramsal çerçeveye oturtularak, yerel yönetimlerde kamu özel ortaklığı modeli konusu ele alınmaktadır. Daha sonra, Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde Türkiye'de kamu özel ortaklığına yönelik gelişmeler, kalkınma planları ve Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları ekseninde irdelenmektedir. Son olarak Türkiye'de yerel yönetimler ve kamu özel ortaklığı modeli yasal çerçevede değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Sonuç ve değerlendirme kısmında ise, yerel kamu hizmeti sunumu olarak kamu özel ortaklığı modelinin uygulanmasında dikkat edilmesi gereken hususlar tartışılmaktadır.

1. YEREL YÖNETİMLERDE HİZMET SUNMA YÖNTEMLERİ

Toplumsal anlamda ihtiyaçları karşılayacak mal ve hizmetlerin üretimi şeklinde ifade edilen kamu hizmet kavramı daha geniş olarak "bir kamu kurumunun ya kendisinin ya da gözetimi altındaki bir özel girişimin eliyle kamuya sağladığı hizmetler bütünü" şeklinde tanımlanmaktadır (TÜBA, 2011: 655). Yerel kamu hizmetinin ise, merkezi idare yerine yerel yönetim kuruluşları tarafından sağlanan veya sağlatılan hizmetler şeklinde ifade edilmesi mümkündür.

Kamu hizmetlerinin sunulması ve yürütülmesinde, "düzenleyen, üreten ve tüketen" olmak üzere üç taraf bulunmaktadır. Belediyeler ve diğer yerel yönetim kuruluşları, yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerini doğrudan kendileri yapabildiği gibi, başkalarına da yaptırabilirler. Yükümlü oldukları bir kamu hizmetini yapmak için, "özel bir yüklenici ile sözleşme yapıldığında, belediye yönetimi hizmeti *düzenleyen*, özel yüklenici *üreten*, vatandaşlar ise *tüketen*" konumundadır. Bu üç faktör, yetki denetim, üretim ve finansman bakımından birbirlerine bağlı bir işleyiş düzeni içindedir. Bu ilişkilerde farklı hizmet modellerini ortaya çıkarmıştır (Eryılmaz, 2015: 211). Yerel yönetimler, etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunabilmek ve belde halkının yönetime ve hizmet etme sürecine dahil edilebilmesi için alternatif hizmet sunma yöntemlerinden yararlanmaktadır (Yıldırım, 2004: 22). Yerel yönetim kuruluşlarının emanet, ihale/sözleşme, imtiyaz, yap-işlet devret, şirketleşme ve yönetimler arası ilişkiler/işbirliği gibi farklı hizmet sunma yöntemleri/modelleri mevcuttur (Eryılmaz, 2015: 211-217; Kalabalık, 2005: 354-363):

- Emanet Yöntemi; özel bir yüklenici veya bir başka kamu kurumu araya girmeksizin, belirli işlerin, oluşturulacak kurullar aracılığıyla yaptırılmasıdır.
- İhale/Sözleşme Yöntemi; kamu mal ve hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarınca bir sözleşmeye dayalı olarak yürütülmesidir. Bu yöntemde, ilgili kamu makamı, hizmeti kendi örgüt ve personeli

tarafından yürütmek yerine, özel firmalara yaptırmaktadır.

- İmtiyaz Yöntemi; bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesinin, kamu otoritesi tarafından özel bir firmaya/şirkete tekel olarak verilmesidir. Özellikle, su, metro, demiryolu ve kanalizasyon gibi doğal tekellerin var olduğu, mal ve hizmetlerde uygulanan bir yöntemdir.
- Yap-İşlet-Devret Yöntemi; Kamu yönetimine mali bir külfet getirmeyen bu yöntemde, kamuya ait gayrimenkuller üzerinde, özel firmalar tarafından bir kamu hizmeti tesis edilmesi, belirlenen süreler içinde işletilmesi, süre bitiminde işletmenin her türlü varlığının karşılıksız olarak kamu yönetimine devredilmesi esasına dayanmaktadır.
- Belediye Şirketleri (Şirketleşme); Belediyeler kendisine verilen görev alanları içinde daha etkin ve kaliteli hizmet sunabilmek adına şirket kurabilmektedir. Belediye İktisadi Teşebbüsleri bu konuda örnek olarak verilebilir.
- Yönetimler Arası İşbirliği; Yerel yönetimlerin önemli ölçüde teknik donanım ve uzmanlık gerektiren hizmetleri, doğrudan kendileri üretmeleri yerine, başka bir yerel yönetim birimi veya kamu kurumu ile anlaşma yoluna giderek yaptırabilmesi veya satın alabilmesi durumu söz konusu olmaktadır. Yönetimler arası işbirliği, merkez-yerel işbirliği veya yerel-yerel işbirliği olmak üzere kurumsal olarak iki şekilde yürütülmektedir. Altyapı Koordinasyon Merkezleri, Ulaşım Koordinasyon Merkezleri, Mahalli İdare Birlikleri gibi birliklikler, yönetimler arası işbirliğinin örnekleridir.

Bunların yanında, yerel yönetimlerde özelleştirme konusu ile ilgili olan "*satış yöntemi*" de mevcuttur. Yerel yönetimler özellikle belediyeler kendilerine ait arazi, bina ve malvarlıklarını "doğrudan satış" veya hisse satış yoluyla ellerinden çıkarabilmekte ve kazanç elde edebilmektedir. Yerel satın almaya yönelik olarak tüketicilerin kullanabileceği parasal değeri olan kuponların sağlandığı "*kupon yöntemi*" ise yarı kamusal mal ve hizmetlerin özelleştirilmesinde kullanılmaktadır. Bu yöntemle, yerelde sunulan bazı kamusal mal ve hizmetlerin kupon karşılığında temininin sağlanması amaçlanmaktadır. Yerel kamu hizmetlerinin daha iyi yürütülebilmesi amacıyla, "geri kazanım için kağıt ve şişelerin toplanması gibi konularda "*kendine kendine hizmet (self service)*" yönteminden de yararlanılmaktadır. Kurumsallaşmanın tam olarak sağlanamadığı (Acartürk, 2001: 51-53, 58) bu yöntemin temel amacı, yerel düzeyde kamusal hizmetlerin daha etkili ve düzgün yürütülebilmesinin sağlanmasıdır. "*Yerel yönetim hizmetlerine gönüllü katılım*" yöntemiyle ise sivil toplum kuruluşları (vakıflar, dernekler gibi) ve gönüllü kuruluşların kamu hizmetlerine yönelik katkı sağlaması amaçlanmaktadır. Gönüllülük ilkesi uyarınca bireysel olarak vatandaşlarda

kamu hizmeti sürecine dahil olabilmektedir. (Eryılmaz, 2015: 217)

Bu hizmetlerin dışında, kiralama, hizmet sözleşmesi, ortak girişim gibi farklı hizmet sunma yöntemleri de mevcuttur (Yıldırım, 2004: 22; Kalabalık, 2005: 354-363). Yerel yönetimlerde uygulanan farklı hizmet modellerinden birisi de kamu özel ortaklığı hizmet yöntemidir.

2. KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1990'lı yıllarla birlikte dünyada, kamu hizmet sunum alanına özel sektörün farklı düzey ve biçimlerde katılmasını sağlayan ilişkiler şeklinde ifade edilen ve literatürde Public Private Partnerships-PPPs olarak nitelendirilen kavram ön plana çıkmıştır. Bu kavram, 2000'li yılların ortasından itibaren Türkiye'de de önemli tartışma konularından biri haline gelmiştir. Türkçe literatürde Public Private Partnership kavramının karşılığı olarak daha çok Kamu Özel Sektör İşbirliği, Kamu Özel Sektör Ortaklığı, Kamu Özel İşbirliği, Kamu Özel Ortaklığı gibi kavramlar kullanılmaktadır (Güzelsarı, 2009: 44). Bu çalışmada Kamu Özel Ortaklığı (KÖO) kavramının kullanılması yeğlenmiştir.

Avrupa Birliği tarafından yayınlanan Yeşil Kitap'ta, kamu özel ortaklığı "*kamu ile özel sektör arasında altyapı hizmetlerinin finansmanı, yapımı, yenilenmesi, işletilmesi ve bakımı ile hizmetlerin sunulmasına ilişkin olarak gerçekleştirilen bir ortaklık yöntemi*" şeklinde tanımlanmıştır (Uz, 2007: 1171). Kalkınma Bakanlığı ise, "*bir sözleşmeye dayalı olarak, yatırım ve hizmetlerin, projeye yönelik maliyet, risk ve getirilerinin, kamu ve özel sektör arasında paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesi*" şeklinde bir tanımlamaya gitmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 6). Kamu özel ortaklığı modeline ilişkin üzerinde tam olarak uzlaşılmış bir tanım bulunmamaktadır. Kamu özel ortaklığına yönelik farklı tanımlar şu şekilde sıralanmaktadır (Güzelsarı, 2009: 45):

- Bir kamu kurumu ve özel sektör kuruluşunun, kâr amacı güden ve kar amacıyla hareket etmeyen, geleneksel olarak kamu tarafından yerine getirilen bir faaliyeti birlikte/ortaklaşa üstlenmelerine ilişkin bir düzenleme;
- Havalimanları, kamu binaları ve su sistemleri gibi sermaye yoğun, uzun vadeli ve büyük kamu altyapı yatırımlarını gerçekleştirmek; kentsel gelişim projelerini üstlenerek hayata geçirmek amacıyla çoğunlukla en az bir kamu kuruluşu ve özel şirketlerden oluşan bir konsorsiyum arasında gerçekleşen karmaşık ilişkiler bütünü;
- Kamu hizmetlerinin geleneksel sözleşmeyle yürütülmesi/gövdürülmesi yönteminin yerini alan yeni bir yönetim aracı veya yönetişimin en yeni biçimi;

- Kamu hizmetlerinin görülmesi sürecinde özel sektör katılımını imkan sağlayan eski, yerleşik usulleri içererek genişleten ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının başlıca unsurlarından biri haline gelen yeni bir yöntem tarzı ve idari örgütlenme biçimi;
- “Sözleşmeyle hizmet gördürme” yönteminin bir uzantısı;
- Yetki ve sorumlulukların, maliyet ve risklerin, gelir ve kazançların paylaşıldığı, karşılıklı kazanma taahhütlerinin geçerli olduğu ve taraflar arasındaki sınırın belirsizleştiği model;
- Özel sektörle bir hizmetin tasarlanması, yapımı, kiralanması, ortaklık kurulması ve finansmanının sağlanması, işletilmesi gibi unsurların bileşiminden oluşan ve özel hukuk hükümlerine tabi sözleşmeler üzerinden uygulanan işbirliği modeli.

Özelleştirmenin yeni bir biçimi; sözleşmeyle hizmet gördürme yönteminin bir uzantısı; kamu ve özel sektör işbirliğine dayalı kurumsal düzenlemeler şeklinde değerlendirilen kamu özel ortaklığı yöntemi, “sosyal sorumluluk” politikaları ekseninde finansman sorunu gibi kamusal sorunların çözümüne yönelik şirketlerin katkı sağlama girişimlerinin en üst aşaması olarak da ifade edilmektedir. Daha genel bir ifadeyle, kamu ve özel sektör arasındaki her türlü işbirliği ilişkilerini kapsayan hizmet yöntemi kamu özel ortaklığı modelidir (Güzelsarı, 2009: 45).

“Projenin toplam maliyetini en aza indirmek için inşaat riski, işletme riski, talep riski, idari riskler, siyasi riskler ve hukuki riskler gibi farklı türdeki risklerin hangi kesim tarafından en iyi şekilde yönetilebilecekse o kesim tarafından üstlenilmesi” kamu özel ortaklığı modelinin en önemli özelliğidir (Karasu, 2009: 89). Çekirdek hizmetin idare tarafından yürütüldüğü (Karahanoğulları, 2011: 182) bu yöntemi klasik yöntemlerden ayıran başlıca özellik, özel sektör ile işbirliğinin işletme aşamasında da devam etmesi; özel sektör inşaat ve işletme birlikteliğinin oluşturulmasıdır (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 6).

Kamu özel ortaklığı ile özel sektörün verimli işletme tekniklerinden faydalanılacağı, kamunun ise yatırımların eşgüdüm, genel planlama, denetleme ve politika belirleme gibi alanlarda fayda sağlayacağı bir model olarak görülmektedir (Güzelsarı, 2009: 83; Kalkınma Bakanlığı, 2012: 7).

Kamu hizmetlerinin finansmanına yönelik ortaya çıkan sorunların bu model ile çözümlenmesi beklenmektedir. Bu şekilde sunulan hizmetlerde etkinlik sağlanacağı düşünülmektedir. Kamu özel ortaklığı modelinin sağlayacağı avantajlar şu şekilde sıralanabilir (Acartürk ve Keskin, 2012:35; Güzelsarı, 2009:48):

- Kamu hizmetlerinin daha kaliteli ve hesaplı şekilde sunulabilmesi;
- Talep edilen hizmetlerin daha kısa sürede gerçekleştirilebilmesi;

- Atıl sermayenin ülke içine yönlendirilebilmesi;
- Özel sektörün sermaye etkinliği sağlanarak, konuyla ilgili uzmanlığından yararlanılabilmesi;
- Uluslararası sermayenin altyapı projelerine yönlendirilebilmesi;
- Finansman gerektiren hizmetlerin sunumunda finansman sıkıntısının minimize edilebilmesi;
- Kamu kesiminin finansman ihtiyacı sağlanabilmesi adına çeşitli finansman kaynaklarının ortaya konulması;
- Sermaye harcamalarını artırarak, kamunun borçlarının azaltılması;
- Gerçekleştirilen işlem maliyetlerinin kısılması ve hizmet maliyetlerinin aşağıya çekilmesi;
- Yatırım ve hizmetlerde tasarruf gerçekleştirilmesi;
- Kamu-özel kesim arasında risk dağılımının dengeli bir şekilde gerçekleştirilmesi.

Bütçe dengesinin sağlanması ve alternatif yönetim stratejilerinin geliştirilmesi, belirli kaynaklardan ayrıcalıklı yararlanma, olası piyasa riskleri karşısında devletin özel sektöre uzun süreliğine alım güvencesi sağlanması, risklerin paylaşılması, mal ve hizmetlerin kâr maksimizasyonunu sağlayacak şekilde tarifelerinin gerçekleştirilmesi; özelleştirmelere yönelik toplumsal tepkileri yumuşatma gereksinimi, kamu borçlanmaları üzerindeki kısıtlamaları aşma (Güzelsarı, 2009: 48-49) bu yöntemin diğer avantajlı taraflarıdır.

Kamu özel ortaklığı modelinin avantajlı/olumlu yönleriyle birlikte, dezavantajlı/olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Bu yöntemin yol açacağı sorun alanları şu şekilde sıralanabilir (Acartürk ve Keskin, 2012: 36):

- Bu model ile birlikte, borçlanma özel sektör tarafından yapıldığından kaynak maliyeti daha yüksek olabilmektedir.
- Yabancı sermayenin bu modele olan ilgisi, yabancılaşmayı çağrıştırabileceğinden kamuoyu tarafından tepki ortaya çıkabilmektedir.
- Kamu özel ortaklığı sözleşmelerin genelde çok uzun vadeli olmaları sebebiyle kaynağa uzun vadeli ödeme zorunluluğu getirdiğinden genel bütçe esnekliği azalmaktadır.
- Yatırım planlama daha karmaşık bir hal almaktadır.
- Son olarak, riskin devlet tarafından üstlenilebilme ihtimali de artmaktadır.

Kamu özel ortaklığı modelinin çeşitli uygulama modelleri bulunmaktadır. Son yıllarda bu model; ulaştırma sektörü, okul, hastane ve cezaevi gibi bina ve ekipman yapımına ve çevre yatırımlarına yönelik uygulamaya konulmaktadır. İngiltere, Fransa, İspanya ve Almanya'da kamu özel ortaklığı modeli pazarı gelişmekte ve çeşitlenmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 11). İngiltere'de özellikle yatırımlarda ve hizmet örgütlemeye

bu yöntemden yoğun bir şekilde yararlanılmıştır (Karasu, 2013: 282). Kamu özel ortaklığı modeli, ABD, İngiltere, İrlanda, İspanya ve Portekiz gibi ülkelerde finansman sorununa bir çözüm olarak görülmektedir. Bu yüzden modelin, mevcut politika içinde finansman yöntemi olarak uygulanması tercih edilmiştir (Acartürk ve Keskin, 2012: 29-30).

3. YEREL YÖNETİMLER VE KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI

Levrat (1995: 32-33)'a göre yerel kamu hizmetleri, ekonomik açıdan maliyetleri ve finansman şekilleri bakımından ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan ilki, önemli bir sermaye yoğunluğu isteyen yerel kamu hizmetleridir (Su, elektrik, toplu ulaşım gibi). Bu kamu hizmetlerinin bedeli, genellikle kullanıcılardan alınan ücretlerle karşılanırken, kullanıcıların ödemekle yükümlü olduğu payın düşük olduğu, diğer kamu hizmetleri emek gerektiren yerel kamu hizmetleridir (Kütüphaneler, spor merkezleri, yaşlı bakım merkezleri gibi). Yerel kamu hizmetlerinin sağlanmasında kamu özel ortaklığı yönteminden de yararlanılmaktadır. Yerel yönetimlerin özel işletmelere başvuru nedenleri, ekonomiklik, kamu giderlerinin sınırlandırılması düşüncesi, etkinliğin ve uzmanlığın artması şeklinde belirmektedir.

Çalışmada daha öncede vurgulandığı üzere, yerel yönetimlerin sunacağı kamu hizmet sunma biçimlerinde de farklı yöntemler kullanılmaktadır. Yerel yönetimler, son yıllarda, altyapı ve diğer yerel hizmetlerin karşılanması amacıyla kamu özel ortaklığı yöntemini kullanma yolunda tercihlerini kullanmaktadır. Yerel yönetimlerde kamu özel ortaklığı; - çevre, konut, ulaşım, su, kanalizasyon ve katı atık yönetimi konularında- alt ve üst yapı projelerinin hayata geçirilmesi amacıyla kamu ile özel sektör projelerinin finansmanının sağlanması ile işletme ve yönetimi konusunda da işbirliği projelerinin hayata geçirilmesi hedeflenmektedir (Altan, vd. 2013: 12; Gülen, 2015).

Yerel yönetimlerde kamu özel ortaklığı modelinin kullanılabilmesi ve sunulan hizmetin etkili olabilmesi için, hizmetlerin açıkça belirlenmesi; işbirliğine gidilen özel sektör kuruluşunun bu hizmet için yetkin olması; fayda-maliyet analizinin yapılması; sözleşmelerin kısa vadeli olmaması; uzman personele sahip olunması önemli gerekliliklerdir. Bunlarla birlikte, hizmet sunumunu gerçekleştirecek özel sektör kuruluşunun baskılardan uzak olması; bu hizmet neticesinde özel sektör kuruluşunun makul kâr elde edebilmesine olanak sağlanması; finansal riskin paylaşılabilir olması; sivil toplum kuruluşlarından, ulusal veya uluslararası kuruluşlardan danışmanlık ve destek alınması; hukuki sistemin herhangi bir aksaklığa neden olmayacak şekilde oluşturulması etkin ve verimli kamu hizmeti sunumunda gerekli olan diğer önemli şartlardır (Altan vd., 2013: 12).

Yerel yönetimlerin kamu özel ortaklığına başvuruda elde edebilecekleri avantajlar şu şekilde belirtilmektedir (The Canadian Council, 2011: 67):

- Özel sektör ortaklarıyla risk ve sorumluluğun paylaşılması;
- Yeni fon kaynaklarına ulaşma ve yeni uzmanlaşmış beceriler ortaya konulması;
- Hükümetin sorumluluğu altında kaynakların temel alanlara yeniden dağıtılması;
- Etkinliğin ve verimliliğin artırılması;
- Yüksek kalitede altyapının oluşturulması;
- Şeffaflığın, hesap verebilirliğin sağlanması ve derinlemesine fayda-maliyet analizinin yapılması;
- Kamu sektörü altyapısı için özel sektör yatırımlarının elde edilmesi;
- Rekabetin artırılmasıdır.

Kamu özel ortaklığı modeli ile rekabet odaklı yönetim anlayışı hayata geçirilerek, yerel yönetimlerde hizmet sunumunda etkinlik ve verimlilik gibi ilkelerle birlikte, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi değerlerin birlikte yürütüleceği vurgusu dikkati çekmektedir. Türkiye'de 2000 sonrası dönemde, Avrupa Birliği sürecinin de etkisiyle, kamu yönetimi sisteminde ve yerel yönetim alanında, katılımcı, demokratik, şeffaf, hesap verebilir, etkin ve verimli bir yönetim anlayışı hayata geçirilmek istenmektedir. Bununla birlikte, geleneksel yönetim anlayışı yerini yeni yönetim anlayışına bırakarak, yerel kamu hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarına yaptırılması veya özel sektörle işbirliği içinde faaliyetlerin yürütülmesi yoluna gidilmeye başlanmıştır.

4. AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL ORTAKLIĞINA YÖNELİK GELİŞMELER

Kamu özel ortaklığı modeli, haberleşme ve ulaştırma, güvenlik, enerji üretimi ve dağıtımı, hastaneler, eğitim binaları, okullar, stadyumlar, turizm, imalat ve konut yapımı, kültürel, kentsel ve kırsal altyapı düzenlemeleri ile kamu idarelerinin altyapı yatırım ve hizmetleri gibi alanlarda uygulanmaktadır (Acartürk ve Keskin, 2012: 29). Türkiye'de enerji, sağlık, ulaşım gibi kamu hizmetlerinin sağlanmasında bu modelden yararlanılmaktadır. Karayolları Genel Müdürlüğü bünyesinde, Kamu Özel Sektör Ortaklığı Bölge Müdürlüğü oluşturulmuştur. Bununla birlikte, Sağlık Bakanlığı bünyesinde, Kamu Özel İşbirliği Daire Başkanlığı, Kalkınma Bakanlığı bünyesinde Kamu Özel İşbirliği Daire Başkanlığı kurulmuştur.

1998 yılından bu yana Avrupa Birliği'ne üyelik süreci kapsamında Türkiye ile ilgili olarak ilerleme raporları yayımlayan Avrupa Komisyonu 2007 yılında yayımladığı İlerleme Raporunda, kamu alımları faslı ile ilgili olarak Kamu İhale Kurumu'nun etkin ve verimli çalışma yürüttüğünü, idari kapasite konusunda ilerleme kaydedildiğini fakat genel politika eşgüdümünden, imtiyazlar ve kamu özel ortaklıkları da dâhil olmak üzere kamu ihaleleriyle ilgili tüm alanlardaki uygulamadan sorumlu bir kurumun mevcut olmadığını vurgulamıştır (Avrupa Komisyonu, 2007: 37).

2007-2013 yılları arasını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda, ulaştırma başlığı altında büyük ulaştırma projelerinin yapımında ve işletilmesinde finansman ihtiyacına cevap verebilmek, bunun yanında özel sektörün verimli işletme yapısından yararlanmak amacıyla kamu-özel sektör işbirliği modelinin uygulanmasına öncelik verileceği hususunun altı çizilmiştir. Bunun yanında demiryolu ulaşımı için gerçekleştirilecek projelere yönelik vurgularda dikkati çekmektedir (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2006: 70-71):

Demiryolu ulaşımında, Ankara merkez olmak üzere İstanbul-Ankara-Sivas, Ankara-Afyonkarahisar-İzmir, Ankara-Konya koridorlarından oluşan çekirdek ağ üzerinde hızlı tren ile yolcu taşımacılığına başlanacak, bu ağ üzerinde inşa edilecek hatların yapım ve işletiminde kamu özel sektör işbirliği modellerinden yararlanılacaktır.

Diğer taraftan, yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılmasına yönelik olarak, kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör ve STK'lar arasındaki işbirliği ve ortaklıkların destekleneceği, işbirliği ağlarının oluşturulması yoluyla bilgi alışverişinin özendirileceği hususu vurgulanmıştır. Yerel düzeyde kurumsal kapasite geliştirilmesi ile birlikte, kırsal kesimde kalkınmanın sağlanmasına yönelik bazı hususlar vurgulanmaktadır (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2006: 93-94):

Yerel düzeyde aktörler arası işbirliğini geliştiren, yerel ihtiyaçlara duyarlı kalkınma girişimlerini tabandan tavana yaklaşımla güçlendiren, katılımı ve maliyet paylaşımını esas alan projeler, öncelikle pilot düzeyde uygulamaya konularak, iyi uygulama örnekleri yaygınlaştırılacaktır.

2008 İlerleme Raporu'nda, kamu alımları faslına yönelik olarak, kamu hizmet kurumlarının klasik kamu alımı prosedürlerine bağlı olmayı sürdürdüğü, imtiyazların verilmesi ve kamu özel ortaklıkları için uyumlu bir yasal çerçeve bulunmadığı değerlendirilmesinde bulunulmuştur (Avrupa Komisyonu, 2008: 44). 2009 yılı İlerleme Raporu'nda kamu alımları faslı ile ilgili olarak, bir önceki ilerleme raporundaki kamu özel ortaklığına yönelik eksiklikler yinelenmiştir. *"İmtiyazlar ve kamu özel sektör ortaklıklarına yönelik olarak, 2 yıl önce kapsamlı mevzuat taslakları sunulup, tartışılmış olmasına rağmen, bu konularda tutarlı bir yasal çerçeve bulunmadığının"* altı çizilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2009: 46).

2010 yılı İlerleme Raporu'nda kamu özel ortaklığı da dâhil olmak üzere kamu alımlarına yönelik mevzuat eksikliğine vurgu yapılmıştır. Uyumlu bir yasal çerçeve olmaması nedeniyle, kamu özel sektör ortaklığı ve imtiyazların verilmesinde şeffaflık bulunmadığı, başta su, enerji, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların alımları, imtiyazlar ve kamu özel sektör işbirliği olmak üzere Türk mevzuatının kapsamının AB müktesebatıyla uyumlu hale getirmediği belirtilmiştir. Son olarak, kamu-özel ortaklığına yönelik çalışmaların çok ileri düzeyde olmadığı belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2010: 51).

2011 yılı Avrupa Komisyonu İlerleme Raporu'nda, Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde 2010 yılında kamu özel işbirliği politikası ve destek birimi kurulmasının olumlu bir gelişme olduğu vurgusu dikkati çekmektedir. Diğer taraftan, kamu özel ortaklığı hususunda daha önceki raporlarda belirtilen eksiklikler tekrarlanmıştır (Avrupa Komisyonu, 2011: 58-59):

Tutarlı bir yasal çerçeve olmaması nedeniyle, kamu özel sektör işbirliği ve imtiyazların verilmesi bakımından şeffaflık bulunmamaktadır. Türkiye'nin, AB müktesebatına aykırı olan istisnaları kaldırması ve başta su, enerji, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların alımları ile imtiyazlar ve kamu özel işbirliği konularında mevzuatını daha da uyumlu hale getirmesi gerekmektedir.

Bilindiği üzere 2011 yılında çıkarılan Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kaldırılmış, DPT'nin görev ve yetkileri Kalkınma Bakanlığı'na devredilmiştir. 2011 yılında kabul edilen, Kalkınma Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile birlikte, Yatırım Programlama, İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur. "Kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesinde uygun finansman modelleri geliştirmek, kamu özel işbirliği projelerini analiz etmek"...(md.13) müdürlüğün görev alanı içerisinde sayılmıştır. Bununla birlikte, Kalkınma Bakanlığı bünyesinde, Yatırım Programlama, İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü altında, Kamu Özel İşbirliği Dairesi Başkanlığı oluşturulmuştur.

2012, 2013 ve 2014 İlerleme Raporları'nda da şeffaflık ve etkinliği sağlayabilmek için kamu özel işbirliğine ilişkin daha tutarlı bir yasal çerçeve oluşturması gerektiği, kamu-özel işbirliği konuları da dâhil olmak üzere mevzuatın AB'ye uyumlu hale getirilmesinin öneminin altı çizilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2012: 49; Avrupa Komisyonu, 2013: 28; Avrupa Komisyonu, 2014: 29).

2015 İlerleme Raporunda ise, kamu alımlarına yönelik Türkiye'nin spesifik bir stratejisinin bulunmadığı belirtilmiştir. Kasım 2014 tarihli AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı çerçevesinde, mevzuatın 2014 AB direktiflerine uygun olarak yeniden düzenlenmesinin önemi vurgulanmıştır. Kamu hizmetleri; su, enerji, ulaştırma ve posta sektörleri ile kamu özel

ortaklıkları hakkındaki mevzuatın değiştirilmesini amaçlayan bir uyum programı içermesi gerektiği hususunun altı çizilmiştir. Bununla birlikte, Türkiye'de, hacimleri giderek artmasına rağmen, "Kalkınma Bakanlığı'ndaki Kamu Özel İşbirliği Dairesi Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı ile birlikte bazı projelerin ilk aşama incelemesini gerçekleştirdiği" ve bundan dolayı kamu özel ortaklıklarının işleyişinin koordinasyonundan, denetiminden ve izlenmesinden sorumlu tek bir otorite bulunmadığı yönünde eleştiride bulunulmuştur (Avrupa Komisyonu, 2015: 40).

2014-2018 yıllarını kapsayan Onuncu Kalkınma Planı'nda, Dokuzuncu Kalkınma Planı dönemine atıfta bulunularak, 2007-2013 arası dönemde, kamu özel ortaklığı modelinin ulaştırma altyapısının finansmanında; havalimanı ve terminal yapımlarına ilave olarak otoyol, tünel ve köprü yapımlarında da uygulanmaya başlandığı vurgulanmıştır. Diğer taraftan, sağlık yatırımlarının hayata geçirilmesinde, kamu kaynaklarına ilaveten, kamu özel ortaklığı yönteminden de yararlanılması amacıyla yasal düzenleme yapıldığı ve bu yolla başta büyük şehirlerde olmak üzere 2013 yılı Mayıs ayı itibarıyla yaklaşık 30 bin yatak kapasitesine sahip hastane yapımı için süreç başlatıldığı ifade edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 23, 34).

Onuncu kalkınma planı döneminde ayrıca, "spor tesislerinin yapımı ve işletiminde başta kamu özel işbirliği modeli olmak üzere alternatif finansman ve işletme modellerinin hayata geçirileceği", "lojistik alanında kamu özel işletim modelinden etkin şekilde yararlanılacağı", "inşaat sektörünün tüm üretim süreçlerinde ve kamu özel işbirliği projeleri ile yürütüleceği" ve "kentsel dönüşüm" gibi alanlarda bu tür işbirliği faaliyetlerinin daha etkin şekilde yürütüleceğine yönelik teminin sağlanacağı" öngörülere dikkati çekmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 49, 110, 116).

5. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI MODELİ: YASAL ÇERÇEVE

1982 Anayasa'sının "Devletleştirme ve Özelleştirme" başlıklı 47. maddesinde, "Devlet, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılacağı veya devredilebileceği kanunla belirlenir" hükmünün, kamu-özel ortaklığı modeline yönelik bir anayasal düzenlemedir.

Türkiye'de kamu özel ortaklığı modelinin arka planını oluşturacak yasal düzenlemeler mevcuttur. Kamu kurum ve kuruluşlarınca (kamu iktisadi teşebbüsleri dâhil) ifa edilen, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılmasını sağlamak amacıyla, 1994 yılında 3996 sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında

Kanun" çıkarılmıştır:

Kanun kapsamında, köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, kongre merkezi, kültür ve turizm yatırımları, ticari bina ve tesisler, spor tesisleri, yurtlar, tema parklar, 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 gibi alanlarda yap-işlet devret modelinden yararlanılabilmektedir (md. 1-2).

Bunun dışında, 4046 sayılı "Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun" ve 4749 sayılı "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" kamu özel ortaklığının altyapısını oluşturan diğer yasal düzenlemelerdir.

Bu genel düzenlemelerin dışında, yerel yönetim kuruluşları ile ilgili mevzuatta kamu özel ortaklığı modeline dayanak oluşturacak düzenlemeler mevcuttur. 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda, Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin görevleri şu şekilde sıralanmıştır:

Durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletmek veya kiraya vermek; Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, *yaptırmak*; Büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, *yaptırmak*; Katı atıkların kaynağa toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, *kurdurmak*, işletmek veya *işlettirmek*; Sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, *kurdurmak*, işletmek veya *işlettirmek*; Deniz araçlarının atıklarını toplamak, *toplatmak*, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak; Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, *yaptırmak*, işletmek, *işlettirmek* veya ruhsat vermek; Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, *yaptırmak*, işletmek veya *işlettirmek*; Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, *kurdurmak*, işletmek veya *işlettirmek*; Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, *kurdurmak* ve işletmek; Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, *işlettirmek*, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek; Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, *yaptırmak*, işletmek veya *işlettirmek*; Her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak,

işletmek veya *işlettirmek*; Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, *kurdurmak*, işletmek veya *işlettirmek* (md.7).

2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, Belediyelerin toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67.maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği hususuna yer verilmiştir (md. 15). Diğer taraftan il sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabileceği veya yaptırabileceği, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabileceğine yönelik düzenleme ortaya konulmuştur. Diğer taraftan, sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla belediye tarafından taşınmaz tahsis edileceğinin altı çizilmiştir (md. 15). Bununla birlikte, belediyelerin görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları şu şekilde sıralanmıştır:

Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapmak veya *yaptırmak*; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapmak veya *yaptırmak*; Vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya *yaptırmak*; Atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, *kurdurmak*, işletmek ve *işlettirmek*; kaynak sularını işletmek veya *işlettirmek*; 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*; Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve *yaptırmak*; Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, *kurdurmak*, işletmek, *işlettirmek*; Durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, *işlettirmek* veya *kiraya vermek* (md. 14-15).

2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda, İl Özel İdarelerinin, hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek; Belediye sınırları dışında, hizmete sunulacak olan asansörlerin tescilini yapmak, ilgili teknik mevzuat çerçevesinde yıllık periyodik kontrollerini yapmak ya da yetkilendirilmiş muayene kuruluşları aracılığıyla *yaptırmak* gibi yetki ve imtiyazları bulunmaktadır (md.7). 2005 yılında çıkarılan, 5355 sayılı Mahalli

İdare Birlikleri Kanunu'nda, Mahalli İdare Birlikleri'nin giderleri arasında, "Kamu ve özel sektör kuruluşlarıyla yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri" (md.16) sayılmıştır. Bu hususlar, yerel yönetimler tarafından hizmet sunumunda kamu özel ortaklığı modelinden yararlanabilmesinin arka planını oluşturmaktadır.

Yerel yönetimlerin kamu-özel ortaklığı modeli uygulayabilmesinin önünü açan bu düzenlemelerle birlikte, yerel yönetimleri de içine alan kamu özel ortaklığı modelini düzenleyen bir yasanın olmaması önemli bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda hazırlanacak bir yasanın temel yönleriyle şu özellikleri taşıması önemlidir (Atasoy, 2011: 165):

- Yasanın amacı ve sınırları net olarak çizilmelidir.
- Proje uygulamaları ve son karar, proje sahibi kuruma bırakılmalıdır.
- Model tanımlamakla birlikte yeni modellerin uygulanması için esneklik olmalıdır.
- Yasaya göre hazırlanacak ikincil düzenlemeler, karmaşaya yol açmamalıdır.

Türkiye'de yerel yönetimler alanında kamu hizmet sunumu aşamasında kamu özel ortaklığının yolunun açılmasına yönelik doğrudan olmasa da dolaylı düzenlemeler mevcuttur. Yerel kamusal hizmet sunumunda, kamu özel ortaklığı modelinin uygulanabilmesine yönelik bir yasal düzenlemenin hayata geçirilmesi, yerelde daha etkin ve verimli hizmet sunulmasının yolunu açacaktır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yerel yönetimler, şeffaflık, katılım, demokrasi, özerklik, özgürlük ve etkinlik gibi değerlerle birlikte anılmaktadır. Hizmeti vatandaşa en yakın birim yürütsün mantığında, hizmette yerellik ilkesi uyarınca vatandaşlara sunulacak kamusal hizmetlerde yerel yönetimlere önemli görevler düşmektedir. Merkezi idare yerine yerel yönetimlerin kamu hizmeti sunumunda öncü olması, adem-i merkeziyetçilik ilkesinin bir zorunluluğudur.

Kamu hizmetinin sağlanmasında merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında işbirliği kadar yerel yönetimler arasında etkileşim ve işbirliği de büyük önem arz etmektedir. Bununla birlikte, genelde kamu hizmetinin özelde ise yerel kamu hizmetinin sağlanmasında özel sektör yönetim tekniklerinden yararlanılması, dahası özel sektör kuruluşları ile ortaklık yürütülmesi değişen kamu yönetimi anlayışının getirdiği zorunluluklardır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının terk edilerek, yeni yönetim

anlayışının uygulamaya konulması ile birlikte, yerel yönetimlerde klasik hizmet sunma yöntemlerinden vazgeçilerek, alternatif/modern hizmet sunma yöntemleri hayata geçirilmeye başlanmıştır. Yerel düzeyde kamusal hizmet sunumunda alternatif yöntemlerden birisi de kamu özel ortaklığı modelidir.

Kamu özel ortaklığı modeli, kamu hizmetlerinde ve yerel kamu hizmetlerinde etkinlik, verimlilik ve katılımcı yönetim anlayışı gibi kavramlarla ilişkilidir. Yerel kamu hizmetlerinin sunulmasında, kamu yararı ilkesi göz ardı edilmeden, kalite, verimlilik, etkinlik ve etkililik ilkelerinin dikkate alınması önemli bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu özel ortaklığı modelinin aynı zamanda, network/ağbağ tipi örgütlenme biçimi olarak değerlendirilmesi de mümkündür. Merkezi yönetim, yerel yönetim kuruluşları ve diğer kurum/kuruluşlar ile özel sektör kuruluşlarının karşılıklı etkileşim içinde hareket ederek, sektörler arası işbirliğinin sağlanmasının bu model çerçevesinde hedeflendiği söylenilebilir.

Diğer taraftan, kamusal hizmet sunumunda, kamu özel ortaklığı modelinin oluşumunda ve işleminde hesap verebilirlik, şeffaflık ve etik gibi ilkelere/değerlere uygun hareket edilmesi önemli bir gerekliliktir. Kamu hizmeti bir emanettir düşüncesiyle, etkin, verimli ve etkili bir hizmet sunumu ortaya konulurken, son yıllarda üzerinde çok durulan, kamusal hesap verebilirlik, yönetimde şeffaflık/açıklık ve kamu yönetimi etiği gibi temel ilkeler ve değerler çerçevesinde hareket edilmesinin önemi vurgulanabilir.

Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde, Türkiye'de kamu yönetiminde ve yerel yönetimler alanında önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetimler sadece hizmet sunar konumdan çıkarılarak, hizmet sunulmasını sağlayan ve yaptıran bir hüviyet kazanmıştır. Yerel düzeyde gerçekleştirilen bu düzenlemelerle birlikte, kamu özel ortaklığı konusunda merkezi düzeyde kurumsal ve yasal altyapının sağlanmasına yönelik çabalar dikkati çekmektedir. Fakat kamu sektörü ve özel sektör işbirliğinin istenilen ölçüde sağlanamadığı hususunun vurgulanması bir gerekliliktir.

Sonuçta, Türkiye'de kamu yönetiminde kamu özel ortaklığı modelinden yararlanılmasına yönelik çaba henüz yenidir. Kamu özel ortaklığı yönteminin uygulanmasına yönelik kurumsal yapılar oluşturulmasına rağmen, Avrupa Komisyonu İlerleme Raporlarında da belirtildiği üzere, kamu özel ortaklığı modeline yönelik yasal dayanak eksikliği devam etmektedir. Türkiye'de, kamu yönetiminde yeni uygulamaya çalışılan bu yöntem, yerel yönetimlerde henüz yaygın biçimde uygulanmamaktadır. Yerel yönetimlere yönelik yasal mevzuatta, doğrudan olmasa da kamu özel ortaklığına temel oluşturabilecek düzenlemelerin varlığı, bu konuda oluşturulacak mevzuat düzenlemesi ile desteklenebilirse, yerel yönetimlerde hizmet sunumunda kamu özel ortaklığı modelinden faydalanılması mümkün olacaktır. Bununla birlikte, Avrupa ülkelerindeki iyi uygulama örneklerinden yararlanılarak, bu

model ekseninde projeler hazırlanmasının, yerel yönetimlerde bu yöntemin uygulanmasına imkân sağlayacağı da ifade edilebilir.

KAYNAKÇA

- ACARTÜRK, Ertuğrul (2001), “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C:4, S: 6, ss. 46–60.
- ACARTÜRK, Ertuğrul ve Keskin, Sabiha (2012), "Türkiye'de Sağlık Sektöründe Kamu Özel Ortaklığı Modeli", *Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C:17, S:3, ss.25-51.
- ALTAN, Yakup, Kerman Uysal, Aktel Mehmet, Metin Yüksel, Eke Erdal (2013), "Yerel Yönetimlerde Kamu Özel Sektör Ortaklığı Uygulaması: Büyükkabaca Belediyesi Örneği", *Uluslararası Antalya İşletme Fakültesi Dergisi*, C:5 S:3 ss.9-17.
- ATASOY, Hidayet (2011), "Kamu Özel İşbirliği Modeli ve Türkiye’de Belediyelerin Altyapı Projelerinin Finansmanında Uygulanabilirliği", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kayseri.
- AVRUPA KOMİSYONU (2007), "Türkiye 2007 Yılı İlerleme Raporu", www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf (Erişim Tarihi: 29.04.2015).
- AVRUPA KOMİSYONU (2008), "Türkiye 2008 Yılı İlerleme Raporu", www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf (Erişim Tarihi: 29.04.2015).
- AVRUPA KOMİSYONU (2009), "Türkiye 2009 Yılı İlerleme Raporu", www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf (Erişim Tarihi: 29.04.2015).
- AVRUPA KOMİSYONU (2010), "Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu", www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf (Erişim Tarihi: 29.04.2015).
- AVRUPA KOMİSYONU (2011), "Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu", www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim Tarihi: 29.04.2015).
- AVRUPA KOMİSYONU (2012), "Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu", www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim Tarihi: 29.04.2015).

- eRaporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim Tarihi: 29.04.2015).
- AVRUPA KOMİSYONU (2013), "Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu", www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Ilerlem_eRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim Tarihi: 29.04.2015).
- AVRUPA KOMİSYONU (2014), "Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu", http://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim Tarihi: 29.04.2015).
- AVRUPA KOMİSYONU (2015), "Türkiye 2015 Yılı İlerleme Raporu", http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/2015_turkiye_raporu.pdf (Erişim Tarihi: 29.05.2016).
- DOKUZUNCU KALKINMA PLANI (2006), "Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-2013", *Resmi Gazete*.
- ERYILMAZ, Bilal (2015), *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- GÜLEN Fikret (2015), "Özelleştirme, Yap-İşlet-Devret, Kamu Özel Sektör İşbirliği", <http://www.yayed.org/id81-incelemeler/ozellestirme-yap-islet-devret-kamu-ozel-sektor-isbirligi.php> (Erişim Tarihi: 13.04.2015)
- GÜZELSARI Selime (2009), "Kamu Özel Ortaklıkları Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme", Barış Övgün (Ed.) *Kamu Yönetimi: Yapı-İşleyiş-Reform*, KAYAUM Yayınları, Ankara, ss.43-77.
- KALABALIK, Halil (2005), *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Teori-Uygulama*, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- KALKINMA BAKANLIĞI (2012), "Dünyada ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler", http://www.kalkinma.gov.tr/KamuOzelIsbirligiYayinlar/2_Password_Removed.pdf (Erişim Tarihi: 03.04.2015).
- KALKINMA BAKANLIĞI (2013), *Onuncu Kalkınma Planı, 2014-2018*, Ankara.
- KARAHANOĞULLARI, Onur (2011), "Kamu Hizmetleri Piyasasında Dördüncü Tıp: Eksik İmtiyaz (Kamu-Özel Ortaklığı)", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C:66, No:3, ss.177-215.
- KARASU, Koray (2009), "Kamu Özel Ortaklığı: Sözleşme Sisteminin Genelleşmesi", Barış Övgün (Ed.) *Kamu Yönetimi: Yapı-İşleyiş-Reform*, KAYAUM Yayınları, Ankara, ss.79-91.
- KARASU, Koray (2013), "İngiltere’de Kamu Yönetimi", Karasu, Koray (Yay. Haz.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitabevi, Ankara, ss.145-292.
- LEVRAT, Nicolas (1995), "Avrupa’da Yerel Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri", Mustafa

- Dönmez (Çev.), *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C:4, S:2, ss.31-45.
- THE CANADIAN COUNCIL FOR PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS (2011), "Public-Private Partnerships: A guideline for Municipalities", Canada <http://www.p3canada.ca/~media/english/resources-library/files/p3%20guide%20for%20municipalities.pdf> (Erişim Tarihi: 14.04.2015).
- TÜBA (2011), *Türkçe Bilim Terimleri Sözlüğü-Sosyal Bilimler*, Türkiye Bilimler Akademisi, Ankara.
- UZ, Abdullah (2007), "Kamu-Özel Ortaklığı/Public Private Partnership (PPP) (Kavramsal ve Hukuksal Çerçeve)", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:XI, S:1-2, ss.1165-1182.
- YILDIRIM, Uğur (2004), "Yeni Belediye Yasaları Çerçevesinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C: 13, S:4, ss.19-37.

