



Kamu Hizmetlerinin Sunum ve Finansmanında Kamu Özel İşbirliği Modeli: Avrupa Birliği ve Türkiye

Public Private Partnership Model in the Provision and Financing of Public Services: European Union and Turkey

Mircan Tokatlıođlu¹

Semih Ően²

RESEARCH
ARTICLE

ARTICLE INFO

Submitted : 25.09.2019

Revised : 07.11.2019

Accepted : 15.11.2019

Available : 30.12.2019

iThenticate similarity
score: 13%

JEL classification:

L32, R42, H42

Keywords:

Public Services, Public
Private Partnerships,
PPP, Public Private
Sector Collaboration,
European Union

ABSTRACT

The changing role of the state in the economy, especially after the 1990s, has led to the use of more and more public-private partnership (PPP) models as well as traditional methods of providing and financing public services. Public-private partnership, which is an umbrella concept used in the fulfillment of public services in various fields, primarily in infrastructure investments, is becoming a model adopted by the governments of developing countries which can not meet the increasing infrastructure need with limited public resources. Therefore, PPP investments are increasing worldwide. However, this increase brings with it various problems. One of these problems is that it increases risks and uncertainties in terms of public finance, disrupts budget discipline and increases debt stock. For this reason, it is thought to be useful to examine PPP projects. The aim of this study is to evaluate the development of PPP model historically, to determine the place of public services in the methods of presentation and financing and to make a brief evaluation of the applications. Selected experiences are the European Union (EU) and Turkey. Practices of PPP in Turkey, parallel to developments in the world, began in the 1990s. So, we need to look at the practice of other countries in order to evaluate Turkey. Because Turkey is a candidate country to the EU, we need to understand and evaluate the practices of the EU. In this study, it is determined that PPP investments in Turkey an EU has increased.

Cite this article as: Tokatlıoğlu, M. & Ően, S. (2019). "Kamu Hizmetlerinin Sunum ve Finansmanında Kamu Özel İşbirliği Modeli: Avrupa Birliği ve Türkiye", *International Journal of Public Finance*, 4(2), 205-235.

¹ Prof. Dr., ORCID: 0000-0001-6358-9498, Bursa Uludağ University, Department of Public Finance, Turkey, miryildiz@uludag.edu.tr

² Res. Assist., ORCID: 0000-0001-5020-3998, Bursa Uludağ University, Department of Public Finance, Turkey, semihsen@uludag.edu.tr

MAKALE BİLGİSİ

G¼nderme: 25.09.2019
D¼zeltme : 07.11.2019
Kabul : 15.11.2019
Yayın : 30.12.2019

iThenticate benzerlik oranı: %13

JEL Kodu:

L32, R42, H42

Anahtar Kelimeler:

Kamu Hizmetleri, Kamu Özel İŐbirlikleri, K¼Oİ, Kamu Özel Ortaklığı, Avrupa Birliği

Ö Z E T

Devletin ekonomide deđiŐen rol¼, özellikle 1990'lı yıllardan sonra, kamu hizmetlerinin sunum ve finansmanında geleneksel yöntemlerin yanı sıra giderek daha fazla kamu özel işbirliği (K¼Oİ) modellerinden yararlanmayı beraberinde getirmiştir. Öncelikle altyapı yatırımları olmak üzere çeşitli alanlardaki kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde başvuru alan şemsiye bir kavram niteliğindeki kamu özel işbirliği, sınırlı kamu kaynaklarıyla artan altyapı ihtiyacını gideremeyen geliŐmekte olan¼lkelerdeki hükümetlerin daha fazla benimsediği bir model haline gelmektedir. Buna bağlı olarak da K¼Oİ yatırımları dünya genelinde artış göstermektedir. Ancak söz konusu artış çeşitli sorunları da beraberinde getirmektedir. Bu sorunların başında kamu maliyesi acaısından risk ve belirsizlikleri çoğaltan, bütçe disiplinini bozabilen ve borca stokunu arttırabilen bir yanı olması gelmektedir. İŐte bu nedenle K¼Oİ projelerinin incelenmesinin yararlı olacağı düşün¼lmektedir. Çalışmanın amacı, K¼Oİ modelinin gelişimini tarihsel olarak ele almak, kamu hizmetlerinin sunum ve finansman yöntemleri içindeki yerini belirlemek ve uygulamalara dair kısa bir değerlendirme yapmaktır. Seçilen uygulamalar Avrupa Birliği (AB) ve T¼rkiye'dir. T¼rkiye'de K¼Oİ uygulamaları dünyadaki gelişmelere paralel biçimde 1990'lı yıllarda başlamıştır. Dolayısıyla T¼rkiye'yi değerlendirebilmek için diđer¼lkelerdeki uygulamalara da bakmak gerekir. T¼rkiye'nin Avrupa Birliği'ne aday bir¼lke olması ise Avrupa Birliği'ndeki uygulamaları anlamayı ve değerlendirmeyi gerekli kılmaktadır. Çalışmada hem Avrupa Birliği'nde hem de T¼rkiye'de K¼Oİ yatırımlarının arttığı tespit edilmiŐtir.

1. GiriŐ

Kamu özel işbirliği veya diğer ifadeleriyle kamu özel sektör ortaklığı, günümüzde çok tartıŐılan ve merak edilen kavramlardan biri haline gelmiŐtir. Kavramın ekonomik, finansal, hukuki ve sosyal yönleri bulunmaktadır. Dünyada olduğu gibi¼lkemizde de, son yıllarda, yapımı devam eden ya da tamamlanmıŐ şehir hastanesi (veya entegre sağlık kamp¼s¼), yol, köprü, havaalanı gibi birçok kamu yatırım projesi kamu özel işbirliği modeli ile gercekleŐtirilmektedir. Dolayısıyla bu projeler özellikle büyük kentlerde sunulan kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşların günlük yaşamını doğrudan etkileyen projelerdir. Öte yandan projelerin büyük ölçekli olması ve ciddi miktarda kaynak gerektirmesi, ekonomiye ve bütçeye olan etkilerini önemli hale getirmektedir. Kamu özel işbirliği, kamu ve özel sektör arasında proje bazında risk ve getirilerin paylaşıldığı hukuki bir sözleşmeye dayandığından konunun hukuki yönü de önem kazanmaktadır. Kamu özel işbirliği ile ilgili literatürde daha çok modelin özellikleri, avantajları ve dezavantajları, hukuki yönleri, finansmanı, dünyadaki gelişimi,¼lke uygulamaları, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve Avrupa Birliği gibi kuruluşların yaklaŐımları üzerinde durulmaktadır. Bu çalışmalarda K¼Oİ'nin bir kamu alımı mı, bir örg¼tlenme biçimi mi, hizmet sunma yöntemi mi, kamu hizmetlerinin özel kişilere gördür¼lme yöntemi mi, finansman yöntemi mi olduğu konusunda bir görüş birliği oluşmamıŐtır. Bunun nedeni başta belirttiğimiz gibi konunun çok yönl¼ olması ve ekonomideki birçok akt¼r¼ doğrudan ilgilendirmesidir. Ancak kamu özel işbirliğinin

Şemsiye niteliğinde bir kavram olduğu ve farklı siyasal ve yŐnetsel yapılardaki giderek standart hale gelen yapılanma ve iŐleyiŐ özellikleriyle bir model haline geldiği yŐnũnde neredeyse bir gŐrũŐ birliği oluŐmaya başlamıştır (Karasu, 2011: 219). Kamu hizmetlerinin KÖİ modeli ile Özel sektör tarafından gerŐekleŐtirilmesi, hizmetin kamusal niteliğini ortadan kaldırmadığından, bu modeli kamu hizmetlerinin sunum ve finansman yöntemleri iÇine nasıl dâhil edileceği cevaplanması gereken bir soru olarak ortaya Çıkmaktadır. Kamu hizmetlerinin ũretim ve sunumunda KÖİ modeline baŐvurulup baŐvurulmayacađı ve baŐvurulacaksa bunun miktar ve bileŐiminin ne olacağı konusundaki kararlar siyasal sũreŐte alındığından, konu devletin ekonomiye mũdahalesi ve kamu hizmetlerine yaklaŐımı ile yakından ilgili olmaktadır. Dolayısıyla bu ŐalıŐmada KÖİ modeli, kamu maliyesi (veya kamu ekonomisi) bakış aŐısıyla kamu hizmetlerinin sunum ve finansman yöntemleri iÇinde geleneksel yŐntemlerden ayrı bir baŐlıkla ele alınmaktadır.

ŐalıŐmanın amacı, devletin ekonomiye mũdahalesinin sınırlandırılması dũŐũncesinin kamu hizmeti anlayıŐına yansımaysıyla gũndeme gelen KÖİ modelinin tarihsel bir perspektiften ele alınması, KÖİ modelinin kamu hizmetlerinin sunum ve finansman yöntemleri iÇindeki yerinin maliye literatũrũnden yararlanarak belirlenmesi ve uygulama ile ilgili kısa bir değerlendirmenin yapılmasıdır. Bu değerlendirmede Tũrkiye ve Avrupa Birliği'ndeki KÖİ verileri dikkate alınmaktadır. Őũnkũ KÖİ uygulamaları hem Tũrkiye hem de Avrupa Birliği'nde aynı dŐnemlerde yani 1990'lı yıllarda başlamıştır. Diğer taraftan Tũrkiye'nin Avrupa Birliği'ne aday ũlke olduğu dũŐũnũldũđũnde, Avrupa Birliği'ndeki geliŐmelerin Tũrkiye'yi yakından ilgilendirdiğini söylemek mũmkũndũr. Bu gŐrũŐler ŐerŐevesinde makalenin planı Őu Şekilde tasarlanmıŐtır: GiriŐin ardından, ikinci başlıkta devletin kamu hizmetlerine iliŐkin yaklaŐımı kuramsal ve tarihsel bir perspektif ile aÇıklanmaktadır. ũçũncũ başlıkta KÖİ modelinin kamu hizmetlerinin sunum ve finansman yöntemleri iŐerisindeki yeri ve tũrleri, dŐrdũncũ başlıkta modelin genel Özellikleri, sũreci ve finansmanı teorik olarak ifade edilmektedir. BeŐinci başlıkta KÖİ modelinin Avrupa Birliği ve Tũrkiye'deki gelişimi ve uygulamaları ũzerinde durulmaktadır. SonuÇ baŐlıđında ise konu genel olarak değerlendirilmektedir.

2. Devletin Kamu Hizmetlerine YaklaŐımında Değerim: Kuramsal ve Tarihsel Bir Perspektif

Devlet, insanların toplum halinde yaŐamaları ihtiyaından kaynaklanan yönetim, gũvenlik, savunma gibi temel hizmetlerin yerine getirilebilmesi amacıyla oluŐturulan bir kurum olarak gŐrũlmektedir. Devletin toplumsal ihtiyaÇları gidermek ũzere ũretim sunduğu hizmetlere de "kamu hizmeti" denmektedir. Devlet kamu hizmetlerini merkezi ve yerel yönetim birimleri aracılığıyla gerŐekleŐtirir. Toplum yararı iÇin gerŐekleŐtirilen kamu hizmetlerinin bazı temel Özellikleri bulunmaktadır. Bu Őzellikler; hizmetin faydasının bŐlũnememesi, hizmet karŐılıđı bedel Ődenmemesi, hizmette birbirine rakip olmama, hukuki zor kullanma ve hizmetin finansmanının vergilerle

karşılanması olarak ifade edilebilir. Bir kamu hizmetinde bu özelliklerin bir ya da birkaçı birlikte bulunabilir. Devlet piyasa mekanizması yoluyla sunulma imkânı olmayan kamu hizmetlerini bizzat sunar. Diğer bir ifadeyle, piyasa tarafından sağlanamayan, piyasada satılamayan ve pazarlanma imkânı olmayan hizmetleri sunmak devlete düşer. Kamu hizmetlerinin fiyatı ve miktarı piyasa koşullarında belirlenemez (Mutluer, Őner ve Kesik; 2007: 111-114). Bu özelliklere rağmen bir hizmetin kamu hizmeti sayılıp sayılmayacağı, kamu hizmetlerinin neler olacağı ve bunların hangi boyutta yürütüleceği, sahip olunan ekonomik ve mali koşullara göre siyasal iktidarlarca kararlaştırılır. Bir hizmetin kamu hizmeti kapsamına alınması ya da kamu hizmeti kapsamından çıkarılması, temsil ettiği toplum adına siyasal iktidarın yetkisindedir. Bu uygulama anayasal ilke ve koşullar altında gerçekleştirilir (Akdoğan, 1993: 31).

Devletin hangi kamu hizmetlerini sunacağı sadece siyasal bir karara bağlı değildir, tarihsel ve sosyal koşulların yanı sıra devletin ekonomideki rolü ile ilgili iktisadi görüşlerde yaşanan değişim de bunu belirlemektedir. Nitekim 1929 Bunalımı'na kadar olan dönemde devlet, Klasik iktisadın jandarma devlet anlayışının etkisiyle sadece genel nitelikli kamu hizmetlerini (yönetim, adalet, güvenlik, savunma) yerine getirmekteydi. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Keynesyen iktisat temelli müdahaleci devlet anlayışının yaygınlaşması ve refah devleti uygulamalarına geçilmesiyle devletin ekonomide üstlendiği yeni iktisadi ve sosyal görevler doğrutusunda kamu hizmetlerinin kapsamına ulaşım, enerji, haberleşme, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, toplu konut, toplu taşımacılık gibi ekonomik ve sosyal nitelikli kamu hizmetleri de girmiştir (Tokatlıoğlu, 2005: 3-8).

Ancak 1970'lerde yaşanan stagflasyon krizi ve Keynesyen iktisada yönelik eleştirilerin artması, müdahaleci devlet anlayışının ve bu anlayışın en önemli unsuru olan kamu girişimciliği, kamusal mal ve hizmet üretim biçiminin de sorgulanmasını beraberinde getirmiştir. Bunların kamu maliyesine yük oluşturduğu, kamu maliyesinin bu zararların etkisiyle artan kamu borçlanma ihtiyacının, özel sektör aleyhine kaynak kullanımını bozduğu, enflasyona yol açtığı, faizleri yükselttiği ve büyümeyi yavaşlattığı yönünde (Sönmez, 2018: 59) eleştiriler ortaya çıkmıştır. Bu eleştirilerin kaynağı, neoliberalizm denilen devletin ekonomideki rolünün azaltılması ve piyasa ekonomisine öncelik verilmesi görüşünü savunan iktisatçılardır. Neoliberalizm, özellikle 1980'lerden sonra, kapitalizmin güçlenmesine yol açan sermaye önündeki kısıtların kaldırılması, teknolojideki gelişmeler, Sovyetler Birliği'nde sosyalizmin çökmesi ve piyasa ekonomisine geçiş süreci ve Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi kuruluşların dünya ekonomisini yönlendirmede etkili bir güç haline gelmesi gibi faktörlerin de etkisiyle dünyada yaygın bir kabul görmeye başlamıştır (bkz: Tokatlıoğlu, 2005). Dolayısıyla neoliberal temelli ekonomide serbestleşme, piyasa ekonomisine öncelik verme ve devletin ekonomiye müdahalesini sınırlandırma yönündeki politikalar uygulamaya girdikçe kamu hizmetlerine yönelik yaklaşımlar da Yeni Kamu Yönetimi anlayışı bağlamında değişmeye başlamıştır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, kamu hizmetini sunma bakımından kamuya ait işletmelerle özel sektöre ait işletmeler arasında hiçbir ayırım yapılamayacağını ve dolayısıyla kamu hizmetlerinin özel sektöre

sözleşme ile görd¼r¼lebileceđini savunmaktadır (Balcı, 2005: 5; Gök¼Ő, 2011: 40). Özel sektör¼n katılımını içeren bu yeni yaklaŐımların benimsenmesinde özellikle geliŐmekte olan¼lkelerdeki kamu idarelerinin mevcut kaynaklarla, artan nüfusun kamu hizmeti taleplerini hem nicelik olarak hem de nitelik olarak karŐılamada yetersiz kalmalarının önemli bir rol¼ olduğu gibi, yeni kamu hizmeti taleplerinin getireceği ek finansman yük¼n¼n vergi m¼kelleflerine yüklenmesinde söz konusu kamu otoritesi ve siyasi iktidarların isteksizliği (Acar, 2012: 3-4) de etkili olmuŐtur.

Kamu hizmetlerine yönelik yaklaŐımdaki bu deđiŐiklik, hizmetin üretimi, sunumu ve yür¼t¼lmesinde geleneksel yöntemleri (örneğin emanet gibi) istisna haline getirirken, hizmetin piyasadan teminini esas alan yöntemleri öne çıkarmıŐtır (Karasu, 2011: 218). Bu bağlamda geliŐmiŐ ve geliŐmekte olan birçok¼lkede 1980'li ve 1990'lı yıllarda yür¼t¼len özelleŐtirme politikaları, kamu hizmeti alanlarının özel sektöre açılmasını ve daha da ötesinde kamu hizmeti sunan tesislerin ve kamu iktisadi teŐebb¼slerinin m¼lkiyetinin özel sektöre satılmasını içermiŐtir. Ancak bir süre sonra özelleŐtirme politikaları sorgulanmaya başlamıştır. Bu sorgulamanın nedeni özelleŐtirme uygulanan¼lkelerde, kamunun kamusal mal ve hizmetler üzerindeki kontrol¼n¼ kaybetmesi, istihdam sorununun artması, özel sektör¼n daha yüksek maliyetlerle borçlanması nedeniyle sunulan hizmetin fiyatının artması ve özel sektör¼n işletme maliyetlerini azaltmak için üretilen hizmetin kalitesini d¼Őürmesi gibi olumsuzlukların yaŐanmasıdır. Özellikle geliŐmekte olan¼lkelerdeki özelleŐtirme politikalarının neoliberal beklentilere cevap vermemesi, uygulamadaki başarısızlıklar, özelleŐtirme ile ilgili eleŐtiri ve tartıŐmaların artmasına yol açmıŐtır. Bu durum kamu hizmetini sunmak için özelleştirmenin çok etkin bir yol olmadığı d¼Ő¼ncesini beraberinde getirmiŐ, özelleŐtirme dili yumuŐamıŐ ve özelleŐtirme yerine "özel sektör katılımıcılığı", "kamu özel işbirliği" gibi kavramlar öne çıkarmıŐtır (Teker, Teker & Çimen; 2013: 118; Baylis, 2009: 546; Şahin & Uysal, 2012: 158).

Kamu özel işbirliği, hem özelleŐtirmeye yönelik artan eleştiriler hem de kamu borçlanmasına getirilen sınırlamalar nedeniyle özelleŐtirmeye bir alternatif olarak ortaya atılmıŐtır (Hemming, 2006: 1-2). ÖzelleŐtirmede olduğu gibi, kamu özel iŐbirliđinde de, önceleri kısmen kamu kesimindeki finansman açıklarını azaltma ve fon kaynaklarını çeŐitlendirme gibi nedenler ön plandayken, zaman içinde kamu hizmetlerinde özel sektör¼n işletme verimlilikleri ve finansal kaynaklarından yararlanma gibi gerekçeler (Çerçi, 2011: 10) de söz konusu olmaya başlamıştır. Günümüzde KÖİ modelleri, geniş anlamda altyapı yatırımlarını kapsıyor olsa da içine sağlık, hatta eğitimle ilgili fiziki mekân, "destek hizmet" yatırımları da girmektedir (Sönmez, 2018: 55). Diğer bir ifadeyle KÖİ modelleri sosyal ve ekonomik altyapı projelerinde uygulanmakta ve özellikle otoyol, havaalanı, hava trafik kontrol sistemleri, hapishane, hastaneler, okullar, cezaevleri, köprüler, t¼neller, hafif raylı sistemler, su ve kanalizasyon tesisleri gibi büyük ölçekli projeleri gerçekteŐtirmek için d¼nyanın birçok¼lkesinde kullanılmaktadır (Hemming, 2006: 2).

Kamunun özel sektör ile iŐbirliđine giderek kamu hizmetlerini görmesinin tarihsel kökeni, 17. yüzyıl Kıta Avrupa'sına kadar geriye götür¼lebilir. Özellikle Fransa

başta olmak üzere Batı Avrupa ¼lkelerinde su kanalları, posta hizmetleri, ulaŐtırma hizmetleri gibi temel bazı hizmetler için kamu özel işbirliği modeli kullanıldığı söylenebilir. Fransa'da 1782 yılında Perier Brothers adlı özel bir firmanın Paris'in içme suyunun sağlanması için yetki alması ve projeyi gerçekleŐtirmesi KÖİ ile ilgili ilk örneklerden biri olarak gösterilmektedir (Kamu Özel İŞbirliği Özel İhtisas Komisyonu, 2018: 3-4). Bug¼nk¼ anlamda olmasa da kanal ve demiryolu inŐası projelerinde kamu özel işbirliği uygulamasının Sanayi Devrimi'nden sonra arttığı, Mısır'daki SüveyŐ Kanalı'nın da o dönemde kamu özel işbirliği ile yaptırıldığı ifade edilmektedir (Boz, 2013: 280). Bug¼nk¼ anlamda ilk KÖİ modelinin hayata geçirilmesi İngiltere'de kamu yatırımlarına özel sektör¼n giriŐini engelleyen yasanın yür¼rl¼kten kaldırılması (Çakır, 2016: 24) ve 1992 yılında "Özel Finansman Girişimi'nin kurulması ile gerçekleŐtirilmiŐ ve 1997 yılında İŐçi Partisi'nin iktidara gelmesiyle uygulama yaygınlaŐmıŐtır (Chinyio & Gameson, 2009: 4). Dolayısıyla özelleŐtirmede olduğu gibi KÖİ konusunda da İngiltere'nin bu modelin dünyada yayılmasında etkili bir rol oynadığını söylemek mümkündür.

KÖİ modellerinin sadece İngiltere'de değil, diğer Avrupa Birliği ¼lkelerinde de benimsendiğini ve uygulamaya girdiğini söylemek mümkündür. 1993 yılında yür¼rl¼đe giren Maastricht AntlaŐması, üye ¼lkelerin b¼tçe aŐıđı ve borçlanmalarına kısıtlama getirdiğinden, ilgili ¼lkeler kamu yatırımlarının finansmanında özel sektöre yönelme baskısı ile karŐı karŐıya kalmıŐtır. Avrupa Birliği de bu uygulamayı teŐvik etmiŐtir. KÖİ modelinin geliŐmekte olan ¼lkelerde yaygınlaŐmasında ise Dünya Bankası ve IMF'nin önemli bir rol¼ olduğu söylenebilir. T¼rkiye'deki KÖİ uygulaması da dünyadaki gelişmelere benzer Şekilde, 1990'lı yıllardan itibaren enerji ve ulaŐtırma gibi alanlarda başlamıştır. Modelin geŐmiŐi, devleti ekonomide küç¼ltmek ve kamu yatırımlarının b¼tçe üzerindeki yük¼nü azaltmak amacıyla 1980'lerden itibaren yasal altyapısı oluŐturulan ve uygulanan yap iŐlet devret modeline dayandırılabilir. Modelin KÖİ adıyla daha geliŐkin bir Şekilde uygulanması ise 2000'li yıllarda devam etmiŐtir. 2001 krizi ile derinleŐen kamu finansman sorunlarını ç¼zme üzere uygulamaya giren mali disiplin politikaları, büyük ölçekli kamu yatırımlarının KÖİ modeli ile gerçekleŐtirilmesi için önemli bir gerekçe oluŐturmuŐtur. Ancak günümüzde KÖİ uygulaması ile ilgili değerlendirmelerde, kamu yatırımlarının b¼tçe üzerindeki yük¼nü azaltmak amacıyla baŐvurulan KÖİ modelinin, b¼tçede tasarruf sağlamaktan çok, b¼tçeye yeni maliyetler yükleyebildiği yön¼nde gör¼Őler ortaya konmaktadır.

3. Kamu Özel İŞbirliği Modelinin Kamu Hizmetlerinin Sunum ve Finansman Yöntemleri İçindeki Yeri ve Türleri

Kamu özel işbirliği modelinin kamu hizmetlerinin sunum ve finansman yöntemleri içindeki yerini açıklayabilmek için, önce kamu hizmetini tanımlamak, ardından kamu hizmetlerinin üretim ve sunumu konusunda devlet ile özel sektör arasındaki iliŐkiyi ortaya koymak gerekir. Kamu hizmeti, devlet tarafından, piyasanın iŐleyiŐ ilkelerinden/kurallarından belli ölç¼de bađıŐık kılınarak üstlenilmiŐ olan,

toplumsal ihtiyaçları giderecek mal ve hizmet üretimini ifade etmektedir (Karahanoğulları, 2011: 178). Kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunda devlet / kamu / idare ile özel sektör arasındaki iliŐkiye gelince, bu iliŐkinin birkaç noktada ortaya çıktığı söylenebilir. Birincisi devlet, kapitalist ekonomik düzende, hizmeti kendisi üretse bile, üretim için ihtiyaç duyduğu üretim araçlarını/faktörlerini kendisi üretmez, piyasadan yani özel sektörden satın alır. Bu nedenle devletin hizmet üretmek için yaptığı kamu alımları (araç-gereç ve inŐaat iŐleri) özel sektör için kârlı bir faaliyet alanıdır. İkincisi ise devlet, bazen, bazı kamu hizmetlerinin üretimini ya da sunumu veya her ikisini de çeşitli nedenlerle özel sektöre bırakabilir. Bunu geleneksel yöntemler dediğimiz imtiyaz, ruhsat, kiralama sözleşmesi, yönetim sözleşmesi vb. yollara başvurarak yapabilir. Günümüzde bu geleneksel yöntemlerin dışında kamu özel iŐbirliđine başvurarak da kamu hizmetlerinin özel sektöre gördür¼lmesi söz konusudur. Kamu hizmetlerinin üretimi ve sunumu dışında finansmanını da dikkate aldığımızda, KÖİ modelini içine alan kamu hizmetlerinin sunum ve finansman yöntemlerini, hizmeti üreten ve sunan birimin kamu veya özel sektör kuruluşu olup olmadığı kriterine dayalı olarak altı baŐlıklı bir sınıflandırma ile açıklamak mümkündür:

- i. Kamunun üretip sunduğu hizmetlerin bütçeden finansmanı,
- ii. Kamunun üretip sunduğu hizmetlerin yararlananlarca finansmanı,
- iii. Özel sektörün üretip kamunun sunduğu hizmetlerin kamusal finansmanı,
- iv. Özel sektörün üretip sunduğu hizmetlerin kamusal finansmanı,
- v. Gönüll¼/kâr amacı gütmeyen kuruluşların kamu hizmetini sunması ve finansmanını sağlaması ve
- vi. Özel sektörün üretip sunduğu hizmetlerin kamusal+resmi/resmi olmayan kullanıcı ücretleri ile finansmanıdır.

Sınıflandırmada, Ataay (2007: 77-81)'deki yaklaşım ile Akdemir ve Karakurt (2009: 226)'un sağlık hizmetleri örneği üzerinden ele aldığı hizmet sunum yöntemlerinden yararlanılmıştır. Ayrıca Ataay'ın (2007: 42-45) "kamu hizmetinin doğrudan kamu eliyle görülmesi ile özel sektöre gördür¼lmesi kriterinin hizmetin kâr amaçlı bir faaliyet olup olmaması yönünde önemli bir farklılık yarattığı; hizmetin finansmanının bütçeden mi yoksa fiyatlandırma ile mi karşılandığı kriterinin de, hizmetin, yararlananların gelir düzeylerine duyarlı olup olmaması noktasında farklılık yarattığı" yönündeki görüşü de önemsenmektedir. AŐađıda söz konusu sınıflandırmaya dayalı kamu hizmeti sunum ve finansman yöntemleri ayrıntıları ile açıklanmaktadır.

3.1. Kamunun Üretim Sunduğu Hizmetlerin Bütçeden Finansmanı

Kamu ekonomisinde kamu hizmetlerinin geleneksel üretim ve sunumunun kamu üretici birimlerine (bürokrasi) gördür¼lmesi **emanet yöntemi** olarak adlandırılmaktadır. Kamu hizmetinin üretimi için kullanılacak kaynak ilgili kamu biriminin bütçesi tarafından karşılanmakta ve bu hizmet faaliyete geçene kadar bütçe

deneklerinde emanet olarak saklanmaktadır. Tam kamusal özellik gösteren d¼zen ve g¼venlik (yasaların yapılması, polis ve mahkeme hizmetleri) ve savunma gibi kamu hizmetlerinin özel sektöre emanet yöntemi ile grd¼r¼lmesi söz konusu değildir. Hizmetin niteliği ve içeriğinin denetimi, üretim kamusal idaresi tarafından yapılmasını gerektirmektedir (Bulutğlu, 2008: 147; akır, 2016: 29; Erdem, 2015: 5). Kamu hizmetinin kamu eliyle gr¼l¼p b¼tçeden finanse edilmesinin en önemli özelliği, hizmetin kr amaçlı olmamasıdır. B¼tçeden finansman, t¼m toplum bireylerinin ödeme g¼c¼n¼n göstergeleri olan gelir, t¼ketim ve servetleri ile orantılı olarak ödediği vergiler ile kamu hizmetinin finansmanına katılımını ifade etmektedir. Bu finansman yöntemi kamu hizmetlerinin sosyal devlet anlayıŐına uygun bir yaklaŐımla sunulmasına imkn vermektedir (Ataay, 2007: 43).

3.2. Kamunun retim Sunduğu Hizmetlerin Yararlananlarca Finansmanı

Kamunun retim sunduğu hizmetlerin yararlananlarca finansmanı, kamu hizmetlerinin kamusal niteliği gereği, hizmetin faydası ve maliyetlerine tam karŐılık gelmeyen bir bedel (hizmetin fiyatı) alınması esasına dayanmaktadır. Genel b¼te ile finanse edilen kamu hizmetleri için fiyatlandırma söz konusu değildir. Fiyatlandırma daha çok piyasa malları sunan kamu iŐletmeleri ve elektrik, ulaŐtırma, haberleşme gibi doğal tekel niteliği taşıyan kamu hizmet alanlarında uygulanmaktadır. Bunun yanı sıra b¼y¼k ölçüde genel b¼teden finanse edilen kamusal eğitim ve sağlık hizmetleri de fiyatlandırılabilen kamu hizmetleri arasında yer alabilmektedir. Fiyatlandırmanın amacı, kâr elde etmek değil, kamu hizmetinin maliyetini, en azından bir bl¼m¼n¼ karŐılamaktır (Kirmanoğlu, 2019: 178-179). Y¼ksekđretim hizmetlerinden harç alınması, paralı yol uygulaması, sağlık hizmetlerinde reçete bedellerine katılma payı vb. uygulamalar bu yöntemin deđiŐik örnekleridir (Aktan, 1987: 118).

3.3. Özel Sektör¼n retim Kamunun Sunduğu Hizmetlerin Kamusal Finansmanı

Kamu hizmetlerinin özel sektörden "satın alma" yoluyla teminine dayanan bu yöntemde, hizmetin finansmanı b¼teden ya da sosyal g¼venlik kaynakları gibi kamusal fonlardan karŐılanmaktadır. Bireyler hizmetin finansmanına ödedikleri vergiler ya da sosyal g¼venlik primleri ile katılmakla birlikte, özel sektöre hizmetin maliyetinin yanı sıra belirli bir kr da ödediğinden, kamu hizmeti kr amaçlı bir faaliyete dn¼Őmekte ve özel sektöre kaynak aktarımının aracı haline gelmektedir (Ataay, 2007: 45-46). Kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından üretilmesi ve sunumunun gerçekleŐtirilmesi için, ilgili kamu idaresinin özel sektörden mal, hizmet ve yapım iŐlerini satın alması literat¼rde "ihale yöntemi" olarak adlandırılmaktadır (Edizdoğan & etinkaya, 2010: 289). İhale yönteminde hizmetin üretilmesi özel firma tarafından gerekleŐtirilirken, hizmet sunumuna yönelik t¼m y¼k¼ml¼l¼kler devlette kalmaktadır. Devlet sermayedar olarak, özel firma tarafından üretilen mal ve hizmetlerin t¼r¼ ve kalitesine iliŐkin

kararları alma ve gerekli politikaları uygulama yetkisine sahip olmaktadır (Aktan & Dileyici, 2005: 53).

Bazı kamu hizmetlerinde ihale yöntemine başvurulamaz, hizmetin niteliği ve içeriğinin denetimi, üretimin devlet dairesince yapılmasını gerektirir. Yukarıda belirttiğimiz emanet yöntemi ile gör¼lmesi gereken kamu hizmet türleri aynı zamanda ihale yöntemiyle piyasa firmalarına bırakılamayacak hizmetlerdir (savunma, güvenlik, genel idare vb). Buna karŐılıklı özel fayda sağlayan pazarlanabilir, dolayısıyla fiyatlandırılabilir bazı eğitim, sağlık gibi bazı kamu hizmetlerini ise devlet ihale yoluyla özel sektöre yaptırabilir (Bulutadılu, 2008: 147). Hizmetin niteliğinin sürekli olarak denetiminin gerekli olmadığı hallerde ihale yöntemi yaygın biçimde kullanılabilir. Örneğin karayolu, köprü, liman gibi bayındırlık işlerinde, kamu idaresi ürünün niteliklerini Őartnameyi hazırlayarak belirttiğinde, teslim aşamasında hizmetin Őartnameye uygun olup olmadığını fazla bir maliyete katlanmadan denetleyebilir (Bulutadılu, 2008: 147).

3.4. Özel Sektörün Üretim Sunduğu Hizmetlerin Kamusal Finansmanı

Burada sübvansiyon ve kupon yöntemi olmak üzere iki ayrı yöntemden söz etmek mümkündür. **Sübvansiyon yöntemi**, bir kamu hizmetinin tedarik edilmesi ya da üretiminde değişiklik meydana getirmek için doğrudan veya dolaylı olarak mali destek sağlanmasıdır. Doğrudan sübvansiyonlar yardım ve bütçesel destek, dolaylı sübvansiyonlar ise vergiden muaf tutmak ve kamu garantisi gibi biçimlerde olabilmektedir (Akdemir & Karakurt,2009: 228). **Kupon yöntemi** ise devletin düşük gelirli bireylere eğitim, sağlık, ulaşım, kreŐ vb. mal ve hizmetleri doğrudan sunmak yerine, hizmetin bedelini kapsayan bir kupon vererek, hizmetin özel sektörden teminini olanaklı hale getirmesidir (Tokatlıoğlu, 2005: 104-105). Bu yöntemde devlet kamu hizmetinin kullanıcılarına kupon vererek, üretimin piyasa Őartlarında yapılmasını ve dolayısıyla piyasadaki rekabetin sağlayacağı etkinlikten yararlanmayı hedeflemektedir. Böylece kamu hizmetinin arz tarafı özel finansmanla sağlanırken, talep tarafı kamusal finansman ile karŐılanmaktadır (Kirmanoğlu, 2019: 194).

3.5. Gönüllü / Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşların Kamu Hizmeti Sunması ve Finansmanını Sağlaması

Bazı kamu hizmetlerinin gör¼lmesinde gönüllü/kâr amacı gütmeyen kuruluşlar (hayırsever kuruluşlar, vakıflar, dernekler, dini organizasyonlar vb.) tarafından sunulması ve finansmanının sağlanması söz konusu olabilir. Bu kamu hizmetlerine örnek olarak okul ve hastane yapımı, öğrencilere eğitim ve araştırma bursu verilmesi, kültürel ve sanatsal faaliyetler düzenlenmesi (müzeler, özel kütüphaneler, sanat galerileri, senfoni orkestrası kurulması vb.), çevre koruma hizmetleri, kan bankaları kreŐ vb. verilebilir (Tokatlıoğlu, 2005: 105-106).

3.6. Özel Sekt¼r¼n Üretim Sunduğu Hizmetlerin Kamusal+Resmi/Resmi Olmayan Kullanıcı Ücretleri İle Finansmanı

Devlet, bazı kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle üretilip sunulması ve hizmet finansmanının hizmetten yararlananların karşılığında ödediği bedelle sağlanması için düzenlemeler yapabilir. Kamu hizmetini yerine getiren özel sektör kuruluşu bu faaliyeti kâr amacıyla yapacağından, hizmetin fiyatı, maliyet artı makul düzeyde bir kârı içerecektir. Ancak devlet özel sektör kuruluŐunun kârının aŐırıya kağmaması ve makul düzeyde tutulması için fiyatları belirleme yetkisini elinde bulundurmak durumundadır (Ataay, 2007: 79-80). Özel sektör¼n üretim sunduğu hizmetlerin yararlananlarca finansmanını, kamu hizmetlerinin özel sekt¼re gördür¼lmesinin geleneksel yöntemleri ve 1990'lardan sonra dünyada yaygınlaŐmaya baŐlayan ve kamu hizmetlerinin kamu ile özel sektör¼n işbirliğine dayalı olarak gör¼ldüđu modeller, yani kamu özel işbirliği modelleri olarak iki ayrı alt başlıkta açıklamak mümkündür.

3.6.1. Geleneksel Yöntemler

Kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle üretilip sunulması ve yararlananların ödediği bedellerle finansmanının geleneksel yöntemlerini, "imtiyaz", "ruhsat", "kiralama sözleşmesi", "yönetim sözleşmesi", "müşterek emanet" ve "iltizam" olarak ifade etmek mümkündür. Bu yöntemleri kısaca açıklamak gerekirse Őunlar söylenebilir:

İmtiyaz yöntemi, doğal tekel niteliği taşıyan su, gaz, elektrik, metro vb. toplu taşıma, kanalizasyon gibi belediyelerin sunduğu yerel kamu hizmetlerinde, hizmet sunma hakkının özel bir firmaya verilmesidir. Bazen belli bir kamu hizmet alanında alt birimlere, örneğin elektrik hizmetlerinde elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı için ayrı ayrı imtiyazlar verilebilmektedir. İmtiyaz hakkını elde eden özel firmanın hizmetinden yararlananlar ödemeyi doğrudan hizmeti sunan özel firmaya yapmaktadırlar (Akıllı, 2013: 95; Aktan & Dileyici, 2005: 55-57). Bu yöntemde kamu idaresi (imtiyazı veren) ile özel kişi (imtiyazlı) arasında uzun süreli bir (idari) sözleşme yapılmaktadır. Bu sözleşme uyarınca belli bir kamu hizmetinin, sermayesi, kârı, hasar ve zararı özel kesime ait olmak üzere özel kiŐilerce kurulması ve işletilmesi ya da daha önce kurulmuş bulunan hizmetin sadece işletilmesi söz konusudur (Akıllı, 2013: 94). Burada hizmetten alınacak ücret, hizmetten yararlananların ödeme gücü de göz önünde bulundurularak kamu idaresi tarafından belirlenmektedir. İmtiyaz yönteminde temel nokta pazarlık sürecidir. İmtiyaz, pazarlık ile sözleşmede nitelikleri belirtilen mal ya da hizmeti en düşük bedel ile piyasaya sunmayı kabul eden firmaya verilmelidir.

Ruhsat yöntemi, doğal tekel niteliğinde olmayan ve özel kişiye tekel kurma hakkı tanınmayan bir kamu hizmetinin kamu idaresi tarafından verilen izin üzerine özel kişilere gördür¼lmesidir (Ataay, 2007: 47; Akıllı, 2013: 94). Ruhsat yönteminde, kamu idaresi ile özel kişi ve kuruluş arasında bir sözleşme olmamakta, kamu hizmetinin sunum maliyeti üzerine yüksek bir kâr konulmaması ve bunun ilgili kamu idaresi tarafından denetlenmesi kanuna dayanarak yapılmaktadır (Erdem, 2015: 6-7).

Kiralama sözleşmesi yöntemi, özel sektörün genellikle kamu kesimine ait hizmet tesislerini kullanmak için bir ücret karşılığında kiralaması, tesisi yönetme ve işletme için sorumluluk alması ve bu amaçla kiralama sözleşmesi yapılmasıdır. Özel sektörün bu sözleşmeye dayalı olarak üretip sunduğu kamu hizmetinden gelir elde etme hakkı bulunmaktadır. Kamu kesimi artık kiralama yapılan alanda faaliyette bulunmadığından özel sektör tüm ticari risklere katlanmak zorundadır (Akdemir & Karakurt, 2009: 227).

Yönetim sözleşmesi yöntemi, özel sektörün bir sözleşme ile mülkiyeti kamu kesimine ait hizmet tesislerinin ücret karşılığında yönetme sorumluluğunu üstlenmesidir. Bu yöntemde özel sektöre yönetim alanında geniş yetkiler verilirken özel sektörün finansal bir yükümlük altına girmesi ya da yürüttüğu faaliyetin kârlılığına bağlı olarak kendisine bir ödeme yapılması söz konusu değildir. Kamu kesimi tüm ticari riski taşımaya devam etmekte ve çalışma sermayesi ile borçla finansmandan sorumlu olmaktadır. Bu yöntemin avantajı, mülkiyetin devlette kalması, belli derecede de olsa denetimin sürdürülebilmesi ve özel sektörün yönetim ve diğer becerilerinin kamu kesimine aktarılması ve böylece kamu hizmetinde verimlilik ve kârlılığı arttırma imkanını getirmesi olarak görülmektedir (Akdemir & Karakurt, 2009: 227). Ancak yönetim, mülk sahibi kadar özen göstermeyebilir ve yönetimin muhasebe ve denetim ölçütleri yeterli değilse, değerlendirilmesi güç olabilir (Kepenek, 1990: 155).

Müşterek emanet yöntemi, bir kamu hizmetinin masrafları, hasar ve zararı kamu idaresine ait olmak üzere, gelir üzerinden belli bir pay veya götürü bir ücret karşılığı özel bir kişiye veya firmaya gördürülmesidir. **İltizam yöntemi** ise müşterek emanet yönteminin mali konularda uygulanma biçimi olup, **mültezim** adı verilen bir özel kişiye bir bedel karşılığında bir kamu hizmetinin gördürülmesini ifade etmektedir (Akıllı, 2013: 94). Hizmetin karşılığı özel kişi ya da kuruluşa götürü olarak verilmektedir. Günümüzde iltizam usulü kullanılmamaktadır (Keskin, 2005: 47).

3.6.2. Kamu Özel İşbirliği Modelleri

3.6.2.1. Kamu Özel İşbirliği Kavramı

Kamu özel işbirliği, kamu hizmeti sunum ve finansmanında, bir ucunda kamu mülkiyeti altında geleneksel kamu mal ve hizmet tedarikinin yer aldığı, diğer ucunda ise özelleştirmenin bulunduğu yelpazede hizmetin tümüyle özel sektör eliyle gerçekleştirilip finanse edildiği alternatif uygulamalardan biri olarak görülmektedir. Bu nedenle devlet ve özel sektörün birlikte katılımını içeren tüm kamu mal ve hizmet sağlama modellerinin bir üst kavramı olarak değerlendirilebilir (Kesik, 2012; Çerçi, 2011: 13; Güzelsarı, 2013: 313; ayrıca bkz: Kovancılar, Miynat & Bursalioğlu, 2007: 197). Literatürde kavramın adı konusunda bir çeşitlilik söz konusudur. İngiltere’de "Özel Finansman Girişimi (PFI)", Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’nde "Kamu Özel Ortaklığı" (PPP), Türkiye’de ise "Kamu Özel Sektör Ortaklığı", "Kamu Özel Sektör İşbirliği", "Kamu Özel Sektör Ortak Girişimciliği", "Kamu Özel İşbirliği" kavramları

kullanılmaktadır. Resmi raporlarda "Kamu Özel İŞbirliği" kavramı kullanıldığından bu çalışmada da aynı kavram benimsenmiŐtir.

Kalkınma Bakanlığı (bug¼nk¼ adıyla Strateji ve B¼te BaŐkanlıđı), kamu özel iŐbirliđini "bir s¼zleŐmeye dayalı olarak, yatırım ve hizmetlerin, projeye y¼nelik maliyet, risk ve getirilerinin, kamu ve özel sekt¼r arasında dengeli bir Şekilde paylaŐılması yoluyla gerçekleŐtirilmesi olarak tanımlamıŐtır T.C. Kalkınma Bakanlığı (2015). ABD Genel Muhasebe Ofisi'nin tanımlaması ise "kamu özel ortaklığı, kamu hizmetini sunan bir sistem ya da tesisi kısmen veya tamamen yenilemek, inŐa etmek, iŐletmek, bakımını sağlamak ve/veya y¼netmek için kamu ve özel sekt¼r ortakları arasında oluŐturulmuŐ s¼zleŐmeye dayalı anlaşma" Őeklinde dir (Şahin & Uysal, 2008: 12-13). D¼nya Bankası, K¼i modelini, risk ve y¼netim sorumluluğu özel sekt¼re ait olmak üzere kamusal mal ve hizmet ¼retimi ve sunumunun sağlanması amacıyla, hem kamu idaresinin hem özel sekt¼r kuruluŐunun uzun d¼nemli sorumluluk ¼stlendiđi s¼zleŐmeler olarak tanımlamaktadır (<https://ppiaf.org/about-us>). Bir baŐka tanıma g¼re ise, "kamu ve özel sekt¼r ortaklığı, her bir ortağın uzmanlığını alarak kaynakların, risklerin ve getirilerin uygun Şekilde tahsis edilmesi yoluyla kamusal ihtiyaçları en iyi Şekilde karŐılayan kamu ve özel sekt¼r birimlerince yapılan ortak bir giriŐim modelidir" (K¼steki, 2017: 312).

3.6.2.2. Kamu Özel İŞbirliği T¼rleri

Kamu özel işbirliği modelleri çeşitli Őekillerde uygulanabilmektedir. AŐađıda bu modellerden sadece yap iŐlet devret, yap iŐlet, yap kirala devret, işletme hakkı devri ¼zerinde durulacaktır. Bunların dıŐındaki modeller; yap devret iŐlet, yap iŐlet sahip ol devret, tasarla yap, tasarla yap iŐlet, tasarla yap finanse et iŐlet, ek yatırım yap t¼m tesisi iŐlet ek yatırıma sahip ol, geliŐtir iŐlet ve işletme bakım modeli olarak ifade edilebilir (bkz: Grimsey & Lewis, 2004: 10-12; G¼zelsarı, 2013: 327-328; K¼steki, 2017: 319-321).

Yap iŐlet devret, bir özel sekt¼r firmasının belirli bir d¼nem için s¼zleŐmeyle bir kuruluşu veya tesisi inŐa etme ve işletme imtiyazını elde etmesi ve s¼z konusu d¼nemin sonunda kuruluşu devlete devretmesidir. Alt yapı hizmetlerinin hem sunumu hem de finansmanında özel sekt¼rden yararlanmayı amaçlayan bu y¼ntemde devletin altyapı hizmetlerine yatırım yapması yerine bu hizmetlerin finansmanı özel sekt¼rden sağlanmaktadır (Aktan & Dileyici, 2005: 54-55). Yap iŐlet devret s¼zleŐmeleri, ilk olarak T¼rkiye'de geliŐtirilmiŐtir (Yescombe, 2007: 7-8). Devlet bu modelle ayrıca yabancı sermayenin katkısını da amaçlamaktadır. B¼ylelikle b¼y¼k elektrik santralleri, barajlar, hava alanları, metrolar, elektrik enerji dağıtımı, Şehir suyu tesisi, toplu taşımacılık ve bazı karayollarının yapımı gibi projelerin b¼te kaynaklarına ağır bir y¼k getirilmeden gerçekleŐtirilmesi imkanı ortaya çıkmaktadır. Kamu yararı özelliği ağır basan s¼z konusu alt yapı yatırımları için oluŐturulan yap iŐlet devret s¼zleŐmelerinin bir tarafında kamu idaresi diğer tarafında ise yerli ya da yabancı veya her ikisinin oluŐturduđu konsorsiyumlar ve iş ortaklıkları (joint venture) bulunmaktadır. Yap iŐlet devret

modelinin ekonomik açıdan faydası kamu idaresinin yatırıma yönelik finansman y¼k¼n¼ azaltması olarak gr¼l¼rken; sakıncası kamusal özelliği ağır basan yatırımların ticari krl¼l¼k koşullarında sunulması olarak gr¼lmektedir. Yap iŐlet devret yöntemiyle üretilip sunulan hizmetler yararlananlara kamu eliyle üretilip sunulması durumuna göre daha pahalıya gelmektedir (Őeny¼z, 1996: 4-5).

Yap iŐlet devret modelinin tercih edilmesinin en önemli nedeni, devletin b¼tce hesaplarında önemli bir yer tutacak b¼y¼k ölçekli kamu yatırımlarının finansman y¼k¼n¼n özel sektöre aktarılmasıdır (Kılıçaslan, 2017: 38). Özel sektör¼n yatırımı kamuya göre daha etkin ve verimli gerçekleŐtireceđi de varsayılır. B¼y¼k ölçekli yatırımların finansmanına yabancı sermayenin katılımının teŐvik edilmesi halinde, sadece finansman değil, yurt dıŐındaki teknolojiyi de transfer etme imkânı ortaya çıkmaktadır (Tokatlıoğlu, 2017: 31). Yap iŐlet devret modeli ile finansman, üretilcek kamu hizmetinin yatırım bedelinin (elde edilecek kr dahil) zel sektör Őirketine, Şirketin işletme s¼resi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesini ifade etmektedir (Yerlikaya, 2003: 422).

Yap iŐlet, "kamu ile özel sektör arasında yapılacak bir sözleşme erevesinde, bir tesisin özel sektör tarafından tasarlandığı, finanse edilerek yapıldığı, iŐletildiđi ve tesisin m¼lkiyetinin özel sektrde kaldığı modeldir" (G¼zelsarı, 2013: 327). Ülkemizde elektrik enerjisi üretiminde uygulanmıŐtır. Uygulamaya göre modelde, özel sektöre m¼lkiyetleri kendine ait olmak üzere termik santral kurma ve işletme izni verilmekte, üretilen elektriği devlet satın almaktadır. Sözleşme bitiminde ise tesis özel sektrde kalmaktadır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2016: 14).

Yap kirala devret, "kamu ile özel sektör arasında yapılan bir sözleşme ile bir tesisin özel sektör tarafından tasarlandığı, finanse edilerek yapıldığı, belirli bir s¼re için idareye kiralandığı, gerekli hallerde yatırım kapsamındaki mal ve hizmet üretim birimlerinin kısmen veya tamamen yapımçı tarafından iŐletildiđi ve sözleşmede yer alıyorsa tesisin m¼lkiyetinin kira dönemi sonunda, kamuya geçtiği modeldir" (G¼zelsarı, 2013: 327). Yap kirala devret modeli, T¼rkiye'de olduğu gibi, daha çok sağlık sektör¼nde Şehir hastaneleri yatırımlarında tercih edilmektedir. Şehir hastaneleri uygulamasında yap kirala devret, ihale ile belirlenen Őirket ya da Őirket ortaklığının, bedelsiz tahsis edilen Hazine arazisi üzerinde, finansmanını -kamusal garantiler kolaylığı altında- sağlayarak inŐa edip tamamlayacağı tam teŐekk¼ll¼ bir hastaneye, Sağlık Bakanlığı'nın -en az- 25 yıl s¼reyle kiracı olmasını ifade etmektedir (Toker, 2018: 250). Yap kirala devret yöntemi ile gerekleŐtirilen sağlık yatırımlarında risk, devlet ve özel sektör arasında paylaŐılmaktadır. Yatırım zel sektör tarafından tamamlandıktan sonra sağlık hizmetinin sunumu ise devlet tarafından sağlanmaktadır. Özel sektör tıbbi destek (gr¼nt¼leme, laboratuvar ve diğer tıbbi destek hizmetleri) ve tıbbi olmayan hizmetlerin sunumu ve ticari alanların iŐletilmesinden sorumlu olmaktadır. Sağlık tesisinin işletme s¼resi boyunca devlet, özel sektör ortağına bir "bedel" ya da "kira" demektedir (Kulaksız & K¼¼kkocaođlu, 2019: 198).

İŞletme hakkı devri, devletin, bir s¼zleŐmeye dayanarak, mevcut bir tesisin işletme hakkını belirli bir s¼reliđine özel sekt¼re devrettiği kamu ¼zle işbirliği modelidir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2016: 14). Bu modelde, m¼lkiyeti kamuda kalmak ¼zere, ilgili kamu idaresinin aktifindeki mal ve hizmet ¼retim birimlerinin işletilmesi tam olarak veya kısmen, bir bedel karşılığında belli bir s¼reliđine özel sekt¼re bırakılmaktadır (G¼zelsarı, 2013: 327). Burada sadece kamu hizmeti niteliği taşıyan mal ve hizmetlerin değil, aynı zamanda doğal kaynakların ve kamu hizmeti konusu oluŐturmayan mal ve hizmet ¼retim birimlerinin de işletme haklarının devredilmesi s¼z konusudur (Ayanoğlu, 2007: 6'dan aktaran KılıÇaslan, 2017: 39).

4. K¼i Modelinin ¼zellikleri, S¼reci, Faydaları ve Finansmanı

4.1. K¼i Modelinin ¼zellikleri

Kamu ¼zel işbirliği modelinde, kamu sekt¼r¼, ¼zel sekt¼r ile bir altyapı projesi veya bir kamu hizmetinin sunumu amacıyla başta finansman olmak ¼zere yapım, iŐletim, yenileme ve onarım gibi alanlarda iŐbirliđine gitmektedir. Burada kamu sekt¼r¼ ¼zel sekt¼rden yararlanırken, yatırımın riskini de paylaŐmaktadır. Ancak hizmet ¼retimi ve sunumunda kamusal ¼zellik değil, ¼zel sekt¼r mantığı ¼n planda olmaktadır (Kovancılar, Miynat & Bursalıoğlu, 2007: 202). GeliŐmiŐ ve geliŐmekte olan ¼lkeler aÇısından kamu ve ¼zel sekt¼r arasında bu iŐbirliđini gerekli kılan ya da ortaya ¼ıkaran fakt¼rler ¼eŐitlidir. Bu fakt¼rleri kamu kesiminin finansman ihtiyaŐı temelinde finansman kaynaklarının ¼eŐitlendirilmesi, kamu borŐlarının azaltılması, sermaye harcamalarının artırılması, iŐlem maliyetlerinin azaltılması, hizmet maliyetlerinin d¼Ő¼r¼lmesi, yatırım ve hizmetlerde tasarruf sağlanması, kamu ile ¼zel kesim arasında dengeli bir risk dağılımının sağlanması, b¼t¼ce dengesinin sağlanması vb. olarak ifade etmek m¼mk¼nd¼r (G¼zelsarı, 2013: 313).

4.2. Kamu ¼zel işbirliği S¼reci

Kamu yatırımlarında kamu ve ¼zel sekt¼r¼n iŐbirliđine gitmesi; proje kapsamının belirlenmesi, proje stratejisinin oluŐturulması, seŐim s¼reci, m¼zakereler, s¼zleŐme yapılması ve hizmet sunumunun baŐlaması aŐamalarını iŐermektedir. Proje kapsamının belirlenmesinde, projenin hangi ihtiyaŐa cevap vereceğinin belirlenmesi ve projeden beklenen faydaların tespit edilmesi s¼z konusudur. Stratejinin oluŐturulması aşamasında, ihale grubunun oluŐturulması ve ihale ¼ıktı Őartnamesinin d¼zenlenmesi gibi ihale ile ilgili ¼alıŐmalar yapılmakta ve riskler belirlenmektedir. SeŐim s¼reci, proje ile ilgilenen firmaların tekliflerinin alınması, firmaların ¼n koŐulları sağlayıp sağlayamadığının incelenmesi ve ¼n elemeyi geŐen firmaların tespit edilmesi aŐamasıdır. M¼zakere aşamasında ise proje kapsamında sağlanması talep edilen hizmete iliŐkin ¼n elemeyi geŐen firmalarla m¼zakere y¼r¼t¼lmektedir. Tespit edilen s¼zleŐme Őartları ¼erŐevesinde değerlendirme yapılmakta ve ihaleyi kazanan firma

belirlenmektedir. Sözleşme yapılması aşamasında, ihaleyi kazanan firma ile yapılacak sözleşmede önemli risklerin transferi, paranın iyi bir şekilde değerlendirilmesi ve ödenebilirlik kriterleri dikkate alınmaktadır. Son aşamada ise hizmetin ilgili özel kesim kuruluşu tarafından sunumu gerekmektedir (Kovancılar, Miynat & Bursalioğlu, 2007: 202). Buna göre KÖİ modeliyle bir kamu hizmeti sağlanması sürecinin geleneksel tedarik yöntemlerine göre daha karmaşık, daha uzun vadeli ve çok taraflı olduğu ve modellerin tasarımı ve uygulanmasında tarafların getiri beklentilerinin yanı sıra risklerin nasıl paylaşıldığı da önemli olmaktadır. Sonuçta KÖİ, kamu ile özel sektör arasında yapılan, ticari finansal analiz ile toplumsal fayda-maliyet analizi arasındaki farkın kamu sektörü tarafından kapatıldığı bir iş ortaklığı sözleşmesi olarak ortaya çıkmaktadır (Çerçi, 2011: 16).

4.3. KÖİ Modelinden Beklenen Faydalar

Kamu hizmetlerinin sunum ve finansman yöntemi olarak KÖİ modelinin hükümetler tarafından benimsemesinde, bu modelin sağlayabileceği çeşitli iktisadi, mali ve sosyal nitelikli fayda beklentileri önemli bir rol oynamaktadır. Bu faydalardan çalışmanın kapsamını ilgilendiren belli başlı olanları üç noktada ifade edilebilir:

KÖİ modelinden beklenen birinci fayda, kamu yatırım projelerinde kamu kesimi ile özel kesim arasındaki risk paylaşımının adil yapıldığı ve etkin rekabetçi piyasa şartlarının sağlandığı varsayımıyla maliyet minimizasyonunun gerçekleşeceği ve optimum kamusal hizmet üretim düzeyinin tesis edileceği beklentisidir. Bilhassa bu konuda özel kesimin yönetim becerilerinin kamu kesimine görece daha üstün olduğu kabul edilmekte ve böylelikle üretilen kamusal hizmetin sunum kalitesinin de iyileşeceği tahmin edilmektedir (Kılıçaslan, 2017: 46; Şahin & Uysal, 2008: 39).

Beklenen ikinci fayda, KÖİ modeli ile özel kesimin kaynaklarına başvurmakla, kamu kesiminin bütçe imkânları genişlemekte ve böylelikle farklı kamusal ihtiyaçlar için ek kaynak yaratılmış olmaktadır (Asian Development Bank, 2008: 3). Çünkü hükümetler, uzun vadede borçlanma gibi doğrudan kamu yükümlülüklerine oranla daha maliyetli olsa bile, başlangıçta acil nakit finansmanı gerektirmeyen bütçe dışı uygulamalara daha meyilli olabilmektedir (Polackova, 1998: 8).

Üçüncü beklenen fayda ise hükümetlerin KÖİ yatırımları ile siyasal müdahale ve baskıların önüne geçme imkanını elde etmesidir. Bilindiği üzere kamu harcamaları siyasetçilerin popülist politikalarından etkilenmekte, gerçekleşen harcamalar zaman zaman iktisadi büyüme ve kalkınma hedeflerinden ayrırmakta ve siyasetçilerin oy maksimizasyonu hedefi doğrultusunda yapılabilmektedir. Özellikle birden fazla yıla yayılı yatırım harcamalarında, belirli bir seviyeye gelmiş yatırımların iptal edilmesi gibi durumlar kaynak israfına yol açmaktadır. KÖİ modelinde ise yatırımlar siyasal baskılardan uzak, iktisadi rasyonalite ilkesine uygun ve kısa vadeli kaygılardan ziyade uzun vadeli bir bakış açısı ile gerçekleştirilebilmektedir (Köstekçi, 2017: 316).

Ancak KÖİ modelinin bu potansiyel teorik faydalarına dikkat edildiğinde, çeşitli varsayımlara dayandığı görölmektedir. Bu varsayımların başında ise kamu ve özel kesim arasında risk bölüşümünün adil şekilde gerçekteştiği, rekabetçi bir piyasa sisteminin varlığı ve siyasetin etkisine açık olmadığı yer almaktadır. Oysa KÖİ modelinde risk genellikle özel kesim tarafından değil kamu kesimince üstlenilmektedir. Hükümetler, projelerin gerektirdiği acil nakit ihtiyacından kurtulurken -bir sonraki başlıkta değineceğimiz gibi- verdikleri garantiler ile ortaya çıkabilecek riskleri üstlenmiş olmaktadır. Söz konusu garantiler, sözleşme süresine de bağlı olarak hükümeti uzun yıllara yayılı bir taahhüt altına sokmakta, mali açıdan karşılaşılabilecek risk ve belirsizlikleri arttırmaktadır (Aslan & Duarte, 2014: 6-7). Öte yandan bu projelerin ihale şartlarının kamuoyu ile açık olarak paylaşılmaması, projeyi üstlenen firmaların yasal tekel statüsü kazanması ve böylelikle belirli bir kesime kamu hizmetlerinin sunumu üzerinden kaynak transferinin sağlanması uygulamada karşılaşılan sorunlar arasındadır.

4.4. KÖİ Modelinin Finansmanı

KÖİ, kamu hizmetlerinin üretim ve sunum modeli olduğu kadar, aynı zamanda bir finansman modeli olarak ele alınmaktadır. Çünkü KÖİ'nin benimsenmesinde özellikle devletin tümüyle çekilmek istemediği ve devletin katılımı olmaksızın özel sektörün tek başına sunmaktan çekindiği hizmetlerin özel sektörün katılımıyla gerçekteşirilmesi ve böylece devletin temel çıkmazı haline gelen finansman sorununun aşılma istenmesi etkili olmaktadır (Acartürk & Keskin, 2012: 27). Kamunun finansman sorununun arkasında ise artan kamu harcamaları ve bütçe açıklarının, ülkelerin yeni altyapı yatırımlarına yönelmesini zorlaştırmaması, kamu gelirlerinin de aynı hızla yükseltilemeyeşisi, vergi ödeyenlerin taleplerindeki artışlar vb. faktörler yer almaktadır (Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu, 2018: 2). Böylece KÖİ modelleri özellikle kamu kaynaklarının yetersiz kaldığı ülkelerde yapılması planlanan yüksek maliyetli büyük altyapı yatırımlarının yerli ve/veya yabancı özel sektörün katılımı ile bütçe dışı kaynaklarla yapılmasını olanaklı kılmaktadır (Memiş, Karadağ & Bingöl; 2012: 146). Türkiye'de de KÖİ modeli kamu kaynaklarının yetersizliği nedeniyle alternatif bir finansman tekniği olarak görölmektedir (Emek, 2009b: 14).

KÖİ modeli, proje finansman ihtiyacının karşılandığı ve özel sektörün de bu ortaklıkla kira geliri elde etme noktasında kârlı olabileceği bir model olarak ele alınmaktadır (Tunç & Özseraç, 2015: 3). KÖİ finansman modelinin birçok tarafı vardır. Bu taraflar; kamu hizmetlerinin üretimiyle ilgili kamu idaresi, üretimi yapacak özel sektör ortağı, kamu hizmetinin üretiminden fayda sağlayacak bireyler, kamu hizmetlerinin finansmanının içereceği riskleri üstlenen sigorta şirketleri ve kredi kuruluşları olarak ifade edilebilir (Ersöz, 2010: 38). Burada kamu tarafı, KÖİ ile kendisinin tek başına klasik tedarik yöntemiyle gerçekteşireceği duruma göre daha fazla katma değer yaratmayı, kamu hizmetinin daha uygun maliyetle ve daha iyi kalitede sunulabilmesini sağlamayı hedeflemektedir. Diğer bir ifadeyle kamu tarafı için yüksek maliyet ve finansman gerektiren hizmetlerin gerçekteşirilmesiyle hizmet arzının

sağlanması esastır. Kâr maksimizasyonu odaklı hareket eden özel sekt¼r tarafı ise yapılabilir olan ve üstlenilen riskin karşılığında, sözleşme sürecinde, kira gelirinin eşik değer ve üzerinde elde edilmesiyle makul bir getiri sağlama amacındadır. Finansman kuruluşlarının amacı ise yapılabilir ve finanse edilebilir olan KÖİ projelerine destek vermektir (Çerçi, 2011: 16; Tunç & Özseraç, 2015: 3).

KÖİ proje finansmanı modelinde, yatırımı gerçekleŐtirecek özel sekt¼r firmasının proje finansmanına yatırım tutarının asgari %20'si oranında bir öz kaynak tutarı ile katılması gerekmektedir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014: 7). Oldukça uzun vadeli olan KÖİ yatırım projelerinin öz kaynak dışı finansmanına ise ticari bankalar, uluslararası finansal kuruluşlar, çeşitli kurumsal yatırımcılar, fonlar ve stratejik yatırımcılar risk ve vade tercihlerine göre finansman sağlayabilmektedir (Çerçi 2011: 18). KÖİ projelerine borç verenler nezdinde önemli olan; proje için verilen kredilerin geri ödenmesinde söz konusu projenin yaratacağı nakit akımlarının dikkate alınması ve proje sahibi şirketin değil, projenin varlıklarının kredilerin teminatını oluŐturmasıdır (Çerçi, 2011: 17). KÖİ modelleri ile gerçekleştirilen projelerde, projenin kendi kendini finanse etmesi esastır. Model uygulanmaya başlamadan önce özel şirketin öz kaynak miktarının belirlenen koşulu sağlaması ve yatırımın devamı için uluslararası kuruluşlardan temin edeceği kredi derecelendirmede belirli bir oranı ya da harf notuna sahip olması gerekmektedir. Ancak piyasa yetersizlikleri ve yapısal kısıtlar gibi nedenlerle projenin kendi kendini finanse etmesi mümkün değilse, devlet tarafından yatırımcı şirketler lehine garanti desteği sağlanabilmektedir (Memiş, Karadağ & Bing¼l; 2012: 146; T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014: 7).

KÖİ projelerinin finansmanında kamu garantileri, yatırımın gerçekleŐme sürecinde meydana gelen ve gelebilecek risklerin ortadan kaldırılması için ilgili kamu idaresinin verdiği dolaylı desteklerdir. Dolaylı devlet destekleri birtakım koşullara bağlandığı için "koŐullu yük¼ml¼l¼kler" olarak adlandırılmaktadır. KoŐullu yük¼ml¼kler gerçekleŐtiđinde, yatırımların sürdürülebilirliği için kamu idaresinin üstlenmiş olduğu yük¼ml¼l¼kler garanti niteliğini taŐımaktadır (B¼lb¼l & Atabey, 2010: 63-66). Kamu özel işbirliği ile ilgili kamu garantileri, finansman aşamasında kamu idaresinin özel sekt¼r yatırımcısına borç üstlenim taahh¼d¼nde bulunması Őeklinde olduğu gibi, kamu hizmetinin sunumu aşamasında, hizmetin niteliğine göre kamu idaresinin özel sekt¼r yatırımcısından hizmet satın alma garantisi (talep garantisi) vermesi ya da hizmet kapsamında üretilen bina, makine ve ekipmanların özel sekt¼r yatırımcısından kiralanması Őeklinde de olabilmektedir (Yusufoğlu, 2017: 165). Bunların dışında kamulaŐtırma maliyetlerinin üstlenilmesi, enflasyon ve kur riski üstlenimi gibi konularda da kamu garantileri sağlanabilmektedir (Kamu Özel İŞbirliği Özel İhtisas Komisyonu, 2018: 43).

Kamu garantilerinin kamu maliyesi açısından önemli yön¼, projelerin başarısını etkileyecek kur riski, politik riskler ve benzeri (vb.) oluŐtuđunda, KÖİ projelerinin finansmanı için uluslararası kuruluşlardan alınan kredilerin geri ödenememesi sonucu, devletlerin garantisi altındaki bu kredilerin kamu borcuna dönüŐme ihtimalinin

artmasıdır. Ayrıca talep veya kullanım garantisi gibi garantilerin uzun d¼neme yayılan kamusal taahh¼tler (25-30 yıl gibi) olduğu g¼z ¼n¼ne alındığında uzun d¼nemde h¼k¼metlerin karŐılaŐacađı belirsizlikler artmaktadır. Nitekim koŐullu y¼k¼ml¼l¼klerin en karakteristik ¼zelliđi de s¼z konusu bu belirsizliklerdir (Hemming, 2006: 9). Bu bağlamda IMF, K¼İ projelerinin uygulanmasıyla ortaya ¼ıkan ekonomik risklere karŐı alınabilecek ¼nlemler kapsamında verilen kamu garantilerinin kendisinin de ekonomik riske sebep olacağını belirtmektedir. Kamu garanti y¼netimi ve s¼rd¼r¼lebilir borç y¼netimi bağlamında ¼lkelerin alabileceği bazı ¼nlemlerin olduğu ifade edilmektedir (Hemming, 2006: 9-10).

Buna g¼re K¼İ projelerinin gerçek ekonomik koşullara ve ihtiyaçlara g¼re belirlenmesi, verilen garantiler ile ekonomik risklerin artması halinde bu s¼recin y¼netiminin sağlanması, ¼lkelerin gerçekleŐtirdiđi yatırımlar için ulusal ve uluslararası arenadan temin edilen finansal yatırım kredilerinin yani borçlanmanın s¼rd¼r¼lebilir bir seviyede gerçekleŐtirilmesi ¼zerinde durmaktadır. K¼İ projelerini hayata geçiren geliŐmiŐ ve geliŐmekte olan ¼lkelerin kamu borcunu ¼evirme oranı ¼lke aleyhine y¼kseldiđinde kur riski arttığı için, projelerin gelecekteki maliyetinin kapsamlı bildiriminin yapılmasının gerekli olduğunu vurgulamaktadır. ¼zellikle 2008 Krizi ve ardından yaşanan Avrupa Borç Krizi sonrasında da IMF'nin kamu borcu ile ilgili bu uyarılarını devam ettirdiği g¼r¼lmektedir.

5. Avrupa Birliği Ve T¼rkiye'de Kamu Özel İŞbirliği Uygulamaları

T¼rkiye'de K¼İ uygulamaları d¼nyadaki gelişmelere paralel biçimde 1990'larda başlamıştır. Dolayısıyla T¼rkiye'yi değerlendirebilmek için diğer ¼lkelerdeki uygulamalara da bakmak gerekir. T¼rkiye'nin Avrupa Birliği'ne aday bir ¼lke olması Avrupa Birliği'ndeki uygulamaları anlamayı ve değerlendirmeyi gerekli kılmaktadır.

5.1. Avrupa Birliği'nde Kamu Özel İŞbirliği Uygulamaları

K¼İ modelinin Avrupa Birliği ¼lkelerinde geliŐiminin uygun bir zemin bulmasını iki temel gerekçe ¼zerinden açıklamak m¼mk¼nd¼r. Birincisi, d¼nyada ekonomik liberalleŐme y¼n¼nde adımların atıldığı 1980'li yıllarda, Avrupa'da da ekonomik entegrasyon s¼recinin gerektirdiği liberalleŐme adımlarının atılması kamu hizmet alanlarına ¼zel sekt¼r¼n girmesini teŐvik etmiŐtir. Diğer bir ifadeyle Avrupa Birliği'nin, Tek Pazar hedefine ulaŐmak için mal, hizmet, sermaye ve emeğin serbest dolaŐımını sağlamak ¼zere aldığı ¼nlemler, ¼ye ¼lkelerin, tekel niteliğindeki kamu hizmet alanlarını serbestleŐtirmesi (EPSU, 2004), yani kamu hizmet alanlarını ¼zel kesime açması ve kamu iktisadi teŐebb¼slerini ¼zelleŐtirmesine ¼nemli bir gerekçe olmuŐtur. İkincisi ise, 1990'lı yılların başında ekonomik ve parasal birlik hedefini gerçekleŐtirmek ¼zere y¼r¼rl¼đe giren Maastricht AntlaŐması'nın, Tek Avrupa Parası Euro'nun istikrarı'nı sağlamak ¼zere ¼ye ¼lkelerin maliye politikalarını baskı altına alan b¼tçe açığı (%3) ve kamu borcu (%60) ile

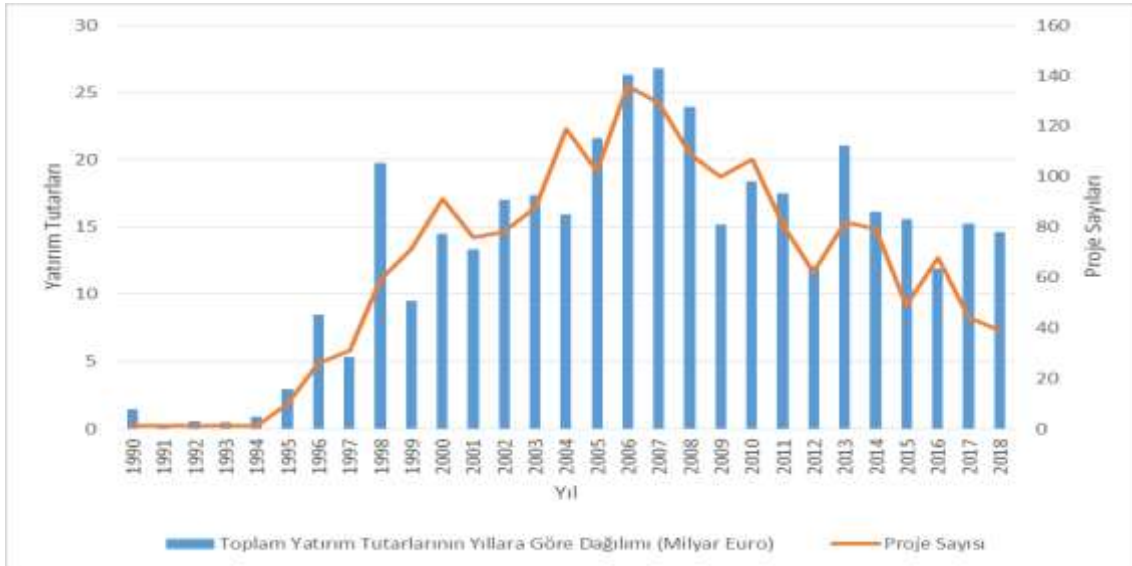
ilgili "yakınlaŐma kriterleri"dir (bkz: Tokatlıoğlu, 2004: 63). İŐte bu kriterleri yerine getirmekle yũkũmlũ olan ũye ũlkelerin, devlet bũtçesinden kamu hizmetlerine ayrılan payı azaltma zorunluluğu ile karŐı karŐıya olması, artan kamu alt yapı ihtiyaçlarının giderilmesinde ũzel sektŕe baŐvurması ve kamu ũzel işbirliği projelerine yŕnelmesinde etkili olmuŐtur (Cour des Comptes Europ enne, 2018: 17; Van Thiel, 2007: 91).

Avrupa Birliği'nin KÖİ'ye yaklaŐımını, "bir altyapı hizmetinin inŐasını, bakım onarımını, finansmanını, yŕnetimini ve/veya bir kamu hizmetinin sunumunu sũrdũrmek amacıyla kamu idareleri ve ũzel teŐebbũsler arasında oluŐturulan işbirliği politikaları" olarak ifade etmek mũmkũndũr (Emek, 2009a: 19). Komisyon'un, 2003 yılında, kamu ũzel işbirliği projeleri için AB fonlarından yararlanmak isteyen ũye ve aday ũlkelere yŕnelik yayınladığı rehberde, kamu ũzel iŐbirliđinde ũzel sektŕrũn dŕrt temel rolũnũn olduğu vurgulanmaktadır. Bunlar; ek sermaye temin etmek, yŕnetim becerilerini ortaya koymak, tũketicie ve daha geniş Őlçekte kamuya katma değer sağlamak, ihtiyaçların daha iyi tanımlanmasını ve kaynakların optimal kullanımını sağlamak olarak ifade edilmiŐtir (European Commission, 2003: 7). Politika metinlerinde kamu ũzel işbirliği (public private partnership) terimi kullanılsa da Topluluk dũzenlemelerinde hukuki olarak KÖİ yerine "imtiyaz" kavramı kullanılmaktadır. 2004 yılında AB Komisyonu'nun kabul ettiği "Kamu Özel iŐbirlikleri ve Topluluk Hukukunda Kamu İhaleleri ile İmtiyazlara İliŐkin YeŐil Kitap" (bkz: TC. Maliye Bakanlığı, 2010), ũye ũlkelerdeki KÖİ uygulamalarının "imtiyaz sŕzleŐmeleri" ve "kurumsal kamu ũzel iŐbirlikleri" Őeklinde iki ayrı model ũzerinde yođunlaŐtıđını belirtmektedir (Emek, 2009a: 19-20; TC. Maliye Bakanlığı, 2010: 7-11). İmtiyaz sŕzleŐmelerine dayalı KÖİ projeleri, projenin tasarımı, finansmanı, yapımı ve iŐletilmesinde sŕzleŐmedeki iliŐkiye dayalı bir işbirliği sŕz konusudur. Bu modelde yatırım bedelinin Ődenmesi, kullanıcılardan yararlanma bedeli ve devletin sağlayacağı sũbvansiyonlarla yũklenici ũzel sektŕrũn yatırımcısına Ödeme Őeklinde olmaktadır. Kurumsal, dolayısıyla tũzel kiŐiliđe sahip KÖİ projelerinde ise, ũzel sektŕrũn yatırımcısı kamu hizmetinin alt yapısının inŐası ve işletilmesi amacıyla davet edilmektedir. Bu yŕntem "Özel Finansman Girişimi" (Private Finance Initiative) olarak daha çok okul, hastane, ulaşım, cezaevi inŐası projelerinde gŕrũlmektedir. Özel sektŕe Ődenecek bedel, kullanıcılar ũzerinden değer, kamu idaresinin projeye yıllık belirli bir bedel Ődemesi Őeklinde uygulanmaktadır (Emek, 2009a: 12).

AB ũlkelerindeki KÖİ uygulamaları EPEC (Avrupa Kamu Özel Ortaklığı DanıŐma Merkezi) verileri ũzerinden takip edilebilmektedir. EPEC, AB'ye ũye ũlkelerde alt yapı projelerinin finansmanında Önemli bir rol oynayan Avrupa Yatırım Bankası bũnyesinde 2008 yılında oluŐturulmuŐ bir kuruluŐtur. Banka'dan fon sağlayacak ũlkeler ile yatırımı gerçekteŐirecek firmalara proje planlama, ihale, yatırım ve işletme aŐamalarında destek vermektedir (<http://www.eib.org/epec>). EPEC verilerine dayanılarak hazırlanan aŐađıdaki ilk ũç grafik, 1990-2018 dŕneminde Avrupa Birliği ũlkelerinde hayata geçirilen KÖİ projelerinin yatırım değer ve proje sayıları bakımından gelişimini, yatırım değerlerinin ve proje sayılarının sektŕrel dağlılımlarını ortaya koymaktadır.

AŐađıdaki Grafik 1, AB Őlkelerinde KÖi projelerinin yatırım değeri ve proje sayıları bakımından gelişimini göstermektedir. Buna göre, 1990-1994 yıllarında her yıl yatırım değerleri 1 milyar Euro'nun altında olan 1'er projenin hayata geğirildiği görölmektedir. Maastricht AntlaŐması'nın getirdiği bŐtçe kısıtlarının etkisini gŐstermeye baŐladıđı 1990'lı yılların ortalarından itibaren kamu yatırımlarında kamu Özel işbirliği projeleri ile gerđekleŐtirilen proje sayılarının ve yatırım bŐyŐklŐklerinin arttığı görölmektedir. Nitekim 1995 yılında proje sayısı 10, yatırım bŐyŐklŐđŐ 2.88 milyar Euro iken, bu sayılar sırasıyla 1998 yılında 59 ve 19.69 milyar Euro'ya yŐkselmiŐtir. İlerleyen yıllarda artış eğilimi KŐresel ekonomik krize kadar devam etmiŐtir. 2007 yılında toplam yatırım tutarı 26.79 milyar Euro olan 129 proje hayata geđirilmiŐtir. 2008 yılından sonra ise KŐresel kriz koŐullarının getirdiği kaybolan gŐven ortamı, daralan kredi imkânları ve hŐkŐmetlerin karŐılaŐtıkları mali açıdan sŐrdŐrŐlebilirlik sorunu KÖi pazarının daralmasını beraberinde getirmiştir. Bu daralma 2010-2012 yıllarındaki Avrupa Borç Krizi sŐrecinde de sŐrmŐŐ, yatırım bŐyŐklŐđŐ 2010 yılında 18.33 milyar Euro ve proje sayısı 107 iken, 2012 yılında bu sayılar 12.08 milyar Euro ve 62 olarak gerđekleŐmiŐtir. 2013 yılında tekrar bir artış söz konusu söz konusu olsa da (yatırım bŐyŐklŐđŐ 20.99 milyar Euro ve proje sayısı 82) 2014 yılından itibaren hem yatırım bŐyŐklŐđŐ hem de proje sayılarında ciddi bir dŐŐŐŐ olmuŐtur. 2018 yılı itibariyle Avrupa KÖi pazarının toplam yatırım değerleri 14.61 milyar Euro ve proje sayıları 39'dur.

Grafik 1: 1990-2018 Yılları İtibariyle Avrupa Birliği Őlkelerinde KÖi Projelerinin Yatırım Değerleri ve Proje Sayıları Bakımından Gelişimi

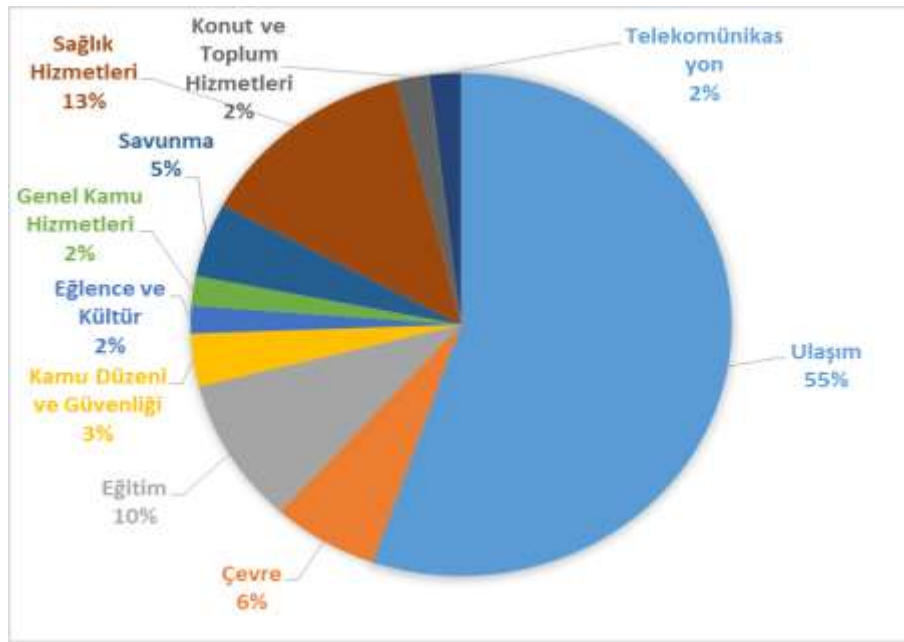


Kaynak: EPEC, <https://data.eib.org/epec> (08.07.2019).

AŐađıdaki Grafik 2, Avrupa Birliği Őlkelerinde yatırım bŐyŐklŐđŐ bakımından sektŐrlerin toplam içindeki payını göstermektedir. Buna göre toplam yatırım

bũyũklũğũnden en bũyũk pay %55.3 ile ulaşım hizmetleri ve %13.2 ile sağlık hizmetleri ile ilgili KÖİ projelerine gitmektedir. Diğer kamu hizmet alanlarındaki KÖİ projelerinin payı ise eğitim hizmetlerinde %9.3; evre hizmetlerinde %6.3; gũvenlik ve savunma hizmetlerinde %4.7; kamu dũzeni ve gũvenliđi hizmetlerinde %3.3; konut ve toplumsal hizmetlerde %1.9, telekomũnikasyon hizmetlerinde %1.9; genel kamu hizmetlerinde %1.9; eğlence ve kũltũr hizmetlerinde %1.7 ve araştırma-geliştirme hizmetlerinde %0.0042 olarak gerekleşmiştir.

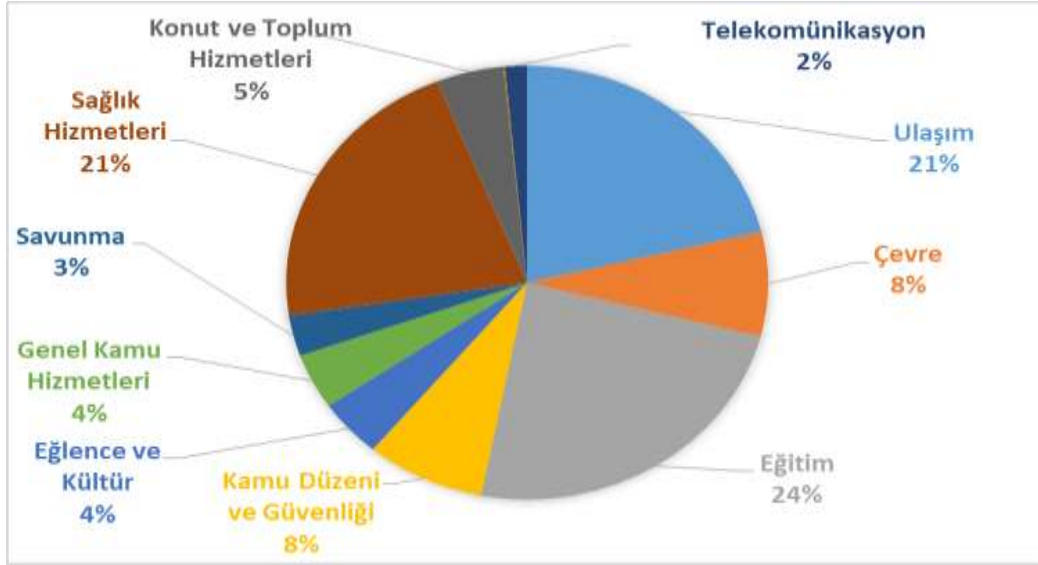
Grafik 2: 1990-2018 Yılları İtibariyle Avrupa Birliği Őlkelerinde KÖİ Projelerinin Toplam Yatırım Değerinin Sektörel Dağılımı (Yũzde Olarak)



Kaynak: EPEC, <https://data.eib.org/epec> (08.07.2019).

1990-2018 yılları itibariyle, Avrupa Birliği Őlkelerinde KÖİ modeli ile toplam 383.173 milyar Euro yatırım değerini olan toplam 1841 proje gerçekleştirildiği gŐrũlmektedir. Aşağıdaki Grafik 3, Avrupa Birliği Őlkelerinde gerekleştirilen KÖİ proje sayılarının toplam proje sayısı içindeki payını göstermektedir. Toplamdan en bũyũk payları eğitim, sağlık ve ulaşım hizmetlerinin aldığı söylenebilir. Buna göre çeşitli sektŐrlerin kamu hizmetleri ile ilgili toplam içindeki dağılımı řu Őekildedir: eğitim %24 (443 proje), sağlık %21 (393 proje), ulaşım %21 (391 proje); kamu dũzeni ve gũvenliđi %8 (147 proje); kamu dũzeni ve gũvenliđi %8 (147 proje); evre %8 (143 proje); konut ve toplumsal hizmetler %5 (83 proje); eğlence ve kũltũr %4 (80 proje); genel kamu hizmetleri %4 (76 proje); savunma %3 (56 proje) telekomũnikasyon %2 (27 proje); araştırma-geliştirme %0.01 (2 proje)'dir.

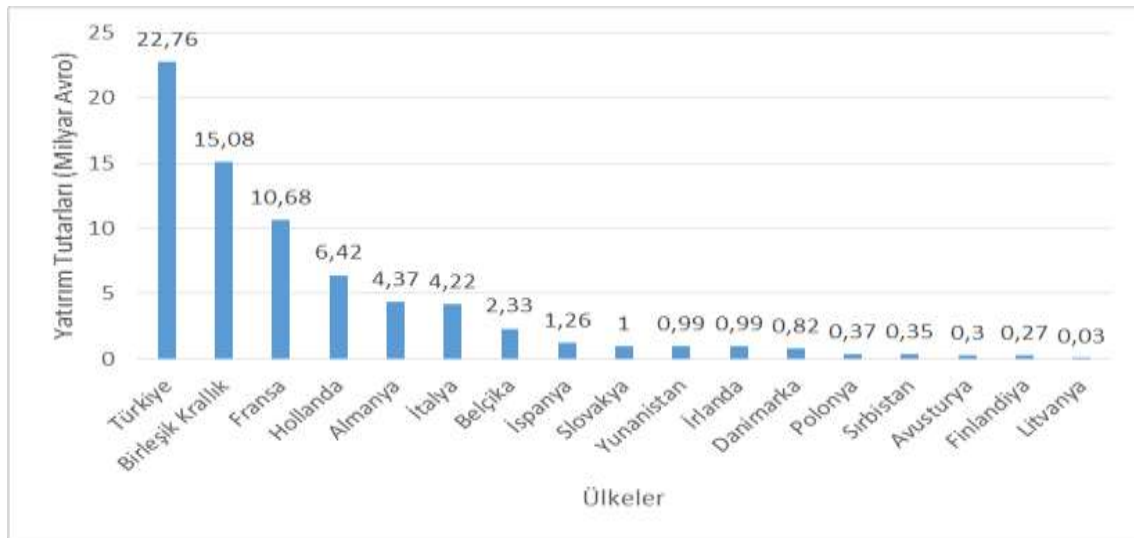
Grafik 3: 1990-2018 Yılları İtibariyle Avrupa Birliği Őlkelerinde Toplam KÖi Proje Sayılarının Sektörel Dağılımı (YŐzde olarak)



Kaynak: EPEC, <https://data.eib.org/epec> (08.07.2019).

Avrupa Birliği'nde son yıllardaki KÖi uygulamaları Őlke bazında yatırım tutarı bakımından ele alındığında İngiltere, Fransa, Hollanda gibi Őlkeler baŐı çekmektedir. Grafik 4, 2014-2018 yılları itibariyle bazı Avrupa Birliği Őlkelerinde gerçekteŐen KÖi projelerinin yatırım tutarlarını göstermektedir (TŐrkiye bir sonraki başlıkta ele alınsa da, durumun ilginç olması nedeniyle, Grafik 4'te Birlik Őyesi olmayan TŐrkiye'ye iliŐkin tutarlar da yer almaktadır).

Grafik 4: 2014-2018 Yılları İtibariyle Bazı Avrupa Birliği Őlkelerinde GerçekteŐen Toplam KÖi Yatırım Tutarları



Kaynak: T.C. Strateji ve BŐtçe BaŐkanlıđı, 2019: 11

Buna g¼re T¼rkiye, s¼z konusu yıllar arasında ger¼ekleŐtirdiđi 22.76 milyar Avro tutarındaki K¼O yatırımaları ile Avrupa'da en b¼y¼k K¼O pazarına sahip ¼lke durumundadır. Nitekim Avrupa'da, 2018 yılı itibariyle finansal kapanıŐ ger¼ekleŐtirilen, yatırım tutarları itibariyle en b¼y¼k sekiz projeden ¼ tanesi T¼rkiye'dedir. Bu ¼ projeden ¼anakkale K¼pr¼s¼ (3.1 milyar Avro) ve Ankara-Niğde Otoyolu (1.2 milyar Avro) projeleri sırasıyla Avrupa'nın en b¼y¼k iki K¼O yatırımdır. Bilkent Laboratuvarı (711 milyon Avro) ise bu alanda en b¼y¼k yedinci sıradaki projedir (T.C. Strateji ve B¼t¼e BaŐkanlıđı, 2019: 11-12).

5.2. T¼rkiye'de Kamu Özel İŞbirliği Uygulamaları

Devletin ekonomideki rol¼n¼n sınırlandırılması g¼r¼Ő¼n¼n d¼nyada kamu hizmetlerinin sunum ve finansman bi¼iminde yarattığı d¼n¼Ő¼m T¼rkiye'yi de etkilemiŐ ve bu doğrultuda 24 Ocak 1980 kararları ile baŐlayıp 1990'larda s¼rd¼r¼len liberalleŐme ve ¼zelleŐtirme politikaları T¼rkiye'de kamu ¼zel işbirliği uygulamalarının zeminini hazırlamıŐtır. 1970'li yılların ortalarından itibaren ekonomide artan i¼ ve dıŐ kaynaklı istikrarsızlıklara ¼öz¼m bulmak amacıyla y¼r¼rl¼đe konulan 24 Ocak 1980 ekonomik istikrar ve yapısal uyum programı, sadece ekonomik istikrarsızlıkları gidermek i¼in değil, aynı zamanda yeni bir ekonomik modeli hayata ge¼irmek i¼in alınan ¼nlemlerdir. Bu ¼nlemlerin amacı devletin ekonomide yatırımcı ve ¼retici olarak yer aldığı ithal ikameci ekonomi modelinden dıŐa a¼ık ekonomi modeline ge¼ilmesi, bunun i¼in devletin ekonomideki rol¼n¼n azaltılması, piyasa ekonomisine iŐlerlik kazandırılmasını i¼ermektedir. Bu doğrultuda dıŐ ticaretin serbestleŐtirilmesi, ihracatın teŐvik edilmesi, yabancı sermayenin ¼lkeye giriŐinin teŐviki ve K¼T'lerin ¼zelleŐtirilmesi politikaları uygulanmıŐtır. 1990'lı yıllarda bu politikalar kısa vadeli sermaye hareketlerinin serbestleŐtirilmesi ile desteklenerek s¼rd¼r¼lm¼Őt¼r. Ancak ¼zelleŐtirme politikalarında karşılaşılan hukuki sorunlar uygulamada tıkanıklıklara yol a¼mıŐtır. ¼te yandan bu liberalleŐmeyi destekleyici yani ¼zel sermaye ¼zerindeki vergi y¼k¼n¼ azaltıcı vergi politikası uygulanmasına rağmen kamu harcamalarının azaltılamamasının yarattığı kamu finansman sorunları ¼nce 1994 Krizinin, ardından 2001 Krizinin yaŐanmasına yol a¼mıŐtır.

2001 Krizi sonrasında mali disiplini sağlamaya d¼n¼k yapısal ¼nlemler ve ¼zelleŐtirme uygulamalarına hız verilmesiyle kamudaki finansman sorunları b¼y¼k ¼l¼de ¼öz¼lm¼Őt¼r. İlerleyen yıllarda mali disiplini koruyacak maliye politikaları benimsenmiŐtır. Yatırım ortamın iyileŐtirilmesi ve ¼zel giriŐimciliđin teŐvik edilmesine y¼nelik yasal ve kurumsal ¼nlemler alınmıŐtır. Diğer taraftan kalkınmak i¼in gerekli altyapı yatırım ihtiyacının artması ve kamuda mali disiplini s¼rd¼rme amacı kamu ¼zel işbirliği projelerine y¼nelmeyi ve bunun i¼in yasal alt yapının oluŐturulmasını beraberinde getirmiŐtır. Aslında T¼rkiye i¼in kamu hizmetlerinin ¼zel sekt¼re g¼rd¼r¼lmesi yeni bir durum değildir. Bug¼n hala y¼r¼rl¼kte olan 1910 tarihli Menafii Umumiyye M¼teallik İmtiyazat Hakkında Kanun kamu hizmetinin imtiyaz y¼ntemi ile g¼rd¼r¼lmesine imkan vermektedir. 1984 yılından beri yapılan ¼eŐitli yasal

dŐzenlemeler ise otoyol, kŐprŐ, tŐnel, havalimanı, sağlık ve enerji gibi birÇok sektŐrde yap-iŐlet-devret, yap-iŐlet, yap-kirala, işletme hakkı devri gibi daha karmaşık nitelikteki KÖİ modellerinin uygulanmasını sağlamaktadır. BugŐn bu modellere yap-kirala-devret modeli de eklenmiŐtir. Konu ile ilgili geniş bir mevzuat oluŐmuŐ gŐrŐnmektedir (ayrıntılı bilgi iÇin bkz: T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2015).

KÖİ uygulamalarının değerlendirilmesine gelince, bu değerlendirmeyi Avrupa Birliği baŐlıđında olduğu gibi birtakım veriler Őzerinden ortaya koymak mŐmkŐndŐr. Strateji ve BŐtŐe BaŐkanlıđı'nın verilerinden yararlanarak hazırlanan aŐađıdaki grafikler, TŐrkiye'de 1986-2018 yılları itibariyle KÖİ projelerinin toplam yatırım değer ve proje sayılarını, bunların sektörel dağılımlarını göstermektedir. Buna göre KÖİ projelerinin ilki 1986 yılında olmak Őzere, o tarihten bugŐne, 210 adedi iŐletmede, 32 adedi ise finansal kapanıŐ ya da yapım aşamasında olmak Őzere, toplam yatırım değer 2019 yılı fiyatlarıyla 68.8 milyar ABD Doları olan 243 proje uygulamaya konmuŐtur. GerŐekleŐtirilen 243 projeden 109 adedi yap-iŐlet-devret ve işletme hakkı devri modelleri ile gerŐekleŐtirilirken, 20 adedi yap-kirala-devret ve 5 adedi de yap-iŐlet modeli kullanılarak gerŐekleŐtirilmiŐtir (T.C. Strateji ve BŐtŐe BaŐkanlıđı, 2019: 22). Proje sayılarının ve yatırım değerlerinin yıllara göre dağılımı aŐađıdaki Grafik 4'te gösterilmektedir.

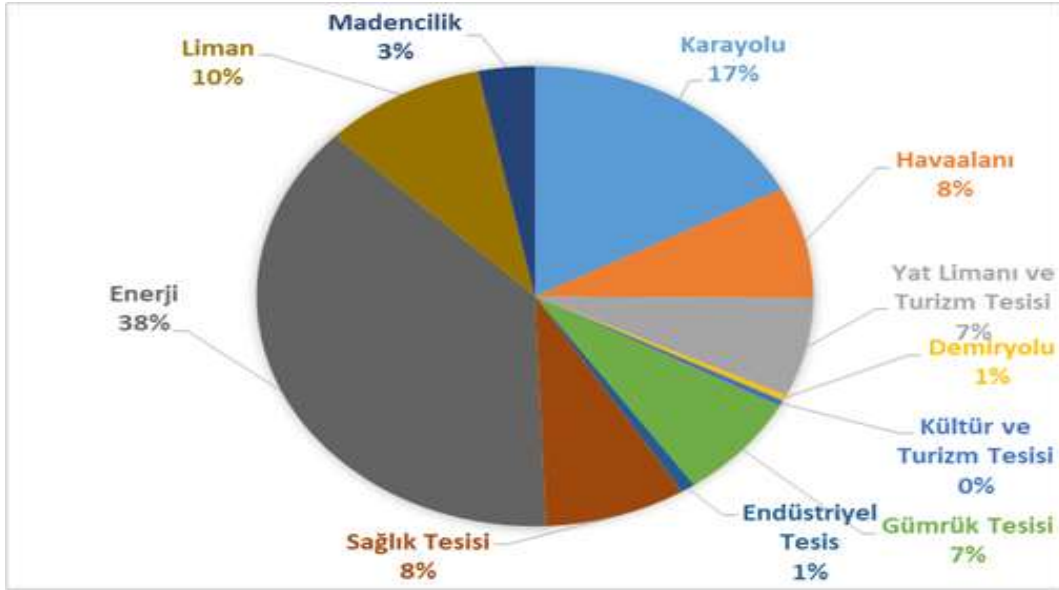
Grafik 5 1986-2018 Yılları İtibariyle TŐrkiye'de KÖİ Projelerinin Yatırım Değer (ABD Doları) ve Proje Sayıları Bakımından Gelişimi



Kaynak: T.C. Strateji ve BŐtŐe BaŐkanlıđı

Yukarıdaki Grafik 5 incelendiğinde 2008 yılından baŐlayarak KÖİ yatırımlarına olan ilginin geŐmiŐe oranla arttığı görölmektedir. Projelerin sayısındaki artıŐa paralel Şekilde yatırımların tutarı da gŐzle gŐrŐlŐr biÇimde artış sergilemiŐtir. KÖİ yatırımlarındaki artıŐın 2008 yılından itibaren gerŐekleŐmesi, KŐresel krizin etkisiyle Őlkelerin yaŐadıđı mali sıkıntılarının bir benzerinin TŐrkiye'de de yaŐanması noktasında değerlendirilebilir. Ayrıca KÖİ projeleri ile ilgili yasal mevzuattaki eksikliklerin bu tarihten itibaren tamamlanması, söz konusu yatırımların artmasındaki ana etkenler arasında sayılabilir (Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu, 2018: 45).

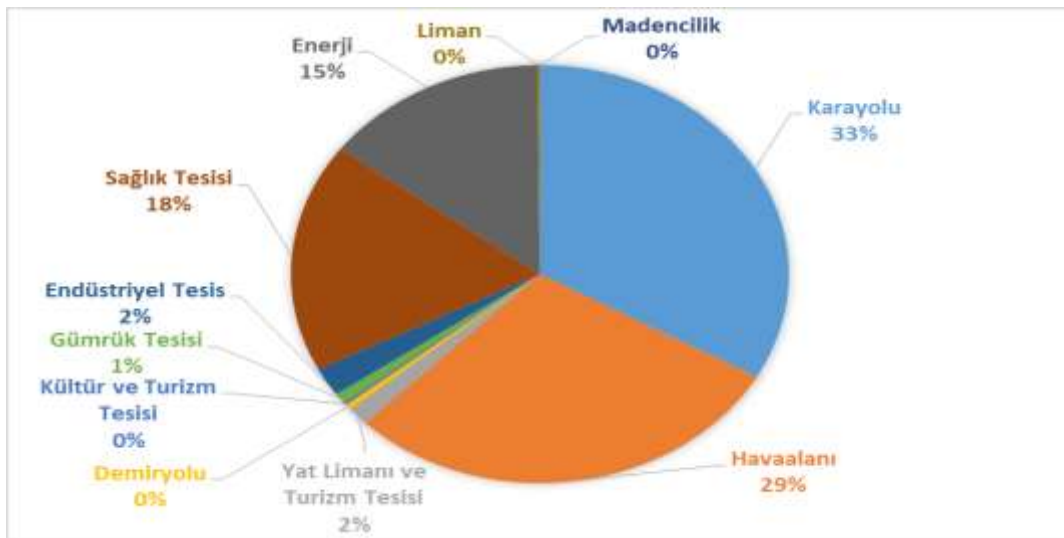
Grafik 6 1986-2018 Yılları İtibariyle TŐrkiye’de KÖİ Proje Sayılarının Sektörel Dağılımları (YŐzde olarak)



Kaynak: T.C. Strateji ve BŐtŐe BaŐkanlıđı

Yukarıdaki Grafik 6 ise, 1986’dan 2018’e kadar gerŐekleŐtirilen 243 KÖİ projesinin hangi sektörlere yođunlaŐtıđını göstermektedir. Buna göre, söz konusu yatırımlardan en bŐyŐk payı %38 ile enerji sektŐrŐ almıŐtır. Enerji sektŐrŐnŐ sırasıyla karayolu, havaalanı ve sağlık yatırımları izlemiŐtir. Bu dŐrt sektŐrde gerŐekleŐen proje sayısı toplam proje sayısının %71’ini oluŐturmaktadır.

Grafik 7 KÖİ Projelerinin Yatırım Tutarlarının Sektörel Dağılımları (YŐzde olarak)



Kaynak: T.C. Strateji ve BŐtŐe BaŐkanlıđı

Buna karŐılık Grafik 7'da KÖİ projeleri toplam yatırım tutarları bakımından incelendiğinde ise en b¼y¼k payı alan sektrlerin sırasıyla karayolu, havaalanı ve sağlık tesisi yatırımları olduğu gr¼lmektedir (Avrasya T¼neli, Osmangazi Kpr¼s¼, İstanbul Havaalanı, Şehir Hastaneleri vb.). Bu ¼ç sektrde gerçekleşen yatırımlar, 1986 yılından 2018 yılına kadar gerçekleşen toplam KÖİ yatırımlarının %80'ini oluŐturmaktadır. Enerji sektör¼ ise toplam KÖİ yatırımlarından yalnızca %15 d¼zeyinde bir pay alabilmiŐtir.

6. Sonu

Devletin ekonomideki rol¼n¼n sınırlandırılması anlayışının kamu hizmetlerinin sunum ve finansmanındaki yansıması kamu özel işbirliği projelerinin ortaya ¼ıkması ile m¼mk¼n olabilmiŐtir. KÖİ projelerinin, artan altyapı yatırım ihtiyacının gerektirdiği mali y¼k¼ kısa vadede h¼k¼metlerin ¼zerinden alması ise yöntemin h¼k¼metler tarafından kolaylıkla benimsenmesine yol açmıŐtır. Esasında söz konusu projelerin kökleri 17. y¼zyıla kadar uzanmaktadır. Ancak g¼n¼m¼zdeki uygulamaları ile kıyaslandığında son derece basit ve sınırlı kalan bu uygulamaların modern versiyonları eğitimden sağlığa, ulaŐımdan enerjiye ¼ok daha geniş bir kamu hizmet yelpazesini kapsamakta ve daha karmaşık bir gr¼n¼m arz etmektedir.

KÖİ projeleri gerek kamu hizmetinden faydalananlar açısından, gerekse de kamu maliyesi açısından bazı sakıncalar ortaya ¼ıkarmaktadır. Sunulan kamu hizmetinden faydalananlar açısından KÖİ projeleri, hizmetin vergi ile finanse edilerek devlet eliyle sunulduğu geleneksel yönteme göre daha maliyetli olmasına yol açmaktadır. ¼¼nk¼ devlet, kamu hizmetlerini sunarken ilkesel olarak kâr amacı g¼tmez. Ancak KÖİ projesi altında gerçekleşen kamu hizmetinin sunumunda, özel kesimin temel motivasyonu kr olmaktadır. Temeli devlet ile özel kesim arasındaki risk ve yönetim sorumluluğunun bl¼Ő¼m¼ne dayanan KÖİ projelerinin kamu maliyesi açısından yarattığı sakıncalar ise risk paylaşımının adil gerçekleŐmeyerek, devlet aleyhine sonuçlar ortaya ¼ıkarmasından ileri gelmektedir. Özel kesimin KÖİ projelerine olan ilgisini arttırmak adına verilen kamu garantileri h¼k¼metlerin koŐullu y¼k¼ml¼l¼klerini arttırmaktadır. Bu durum, kamu harcamalarında ve kamu borç stokunda beklenmedik artışlar yaratırken, mali disiplinin bozulmasına yol açabilmektedir. Özellikle iyimser tahminler altında verilen talep garantileri ve/veya kullanım garantileri gibi garantiler h¼k¼metleri uzun yıllara yayılı taahh¼tler altına sokarken, gelecek h¼k¼metlerin de hareket alanını daraltmakta, b¼te kısıtını arttırmaktadır. Örneğin eğitim, sağlık gibi kalkınma açısından verimli alanlara ayrılabilen kaynaklar, yapılan hatalı tahminler neticesinde az sayıdaki özel Őirkete transfer edilirken; gelecek nesillerin refah d¼zeyi de olumsuz etkilenebilmektedir. Yatırımların devlete maliyeti ise gerçek maliyetinin ¼zerine ¼ıkabilmektedir. KÖİ yatırımlarının kamu maliyesi açısından doğurduğu sakıncalardan bir diğerisi ise mali Őeffalık meselesidir. Teorik olarak tahakkuk esaslı muhasebe sistemi altında harcamanın gerçekleŐme riski sıfırdan b¼y¼k olduğunda b¼teden denek ayrılmaktadır. Ancak bu riskin doğru hesaplanamaması ya da b¼telemede tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin benimsenmeyiŐi yapılan

transferlerin b¼tçe hesaplarında tam olarak g¼r¼lememesine yol açaabilmektedir. Diğer taraftan, özellikle geliŐmekte olan ¼lkelerde KÖİ projelerinde gerçekeŐtirilen sözleŐmelerin ve verilen kamu grantilerinin kamuoyu ile paylaşılmaması söz konusu olabilmektedir. Ortaya çıkan bu gibi durumların mali Őeffaflık kriterleri ile ¼rt¼Őmediđi söylenebilir.

KÖİ projeleri bug¼n D¼nya genelinde artış göstermiŐtir. Ancak alıŐmada AB ve T¼rkiye incelenmiŐtir. D¼nyadaki gelişmelere paralel olarak AB ve T¼rkiye'de de KÖİ yatırımları artmıŐtır. AB'de 1990'lı yılların ortasından baŐlarayarak devam eden artış trendi K¼resel Kriz ve Avrupa Borç krizi ile kaybolurken, T¼rkiye'de 2000'li yılların ikinci yarısında baŐlayan artış trendi K¼resel kriz sonrası daha da hız kazanmıŐtır. Çalışmada, AB ve T¼rkiye açısından proje sayılarında ve yatırım tutarlarında gerçekeŐen bu dönemsel farklılık, i dinamikler ve kriz olgusu ile izah edilmeye çalıŐılmıŐtır. Konunun geniş olduğu ve sınırlandırılması gerektiği inancıyla T¼rkiye açısından analize dahil edilmeyen ancak en azından sonuç kısmında vurgulanmasının faydalı olduğunu d¼Ő¼nd¼đ¼m¼z iki husus vardır. Birincisi KÖİ projelerinin getirdiği koŐullu y¼k¼ml¼l¼klerle ilgilidir. T¼rkiye'de KÖİ yatırımlarında, sağlıktan ulaŐıma kamu garantilerine yaygın Şekilde baŐvurulmuŐtur. Bu durum kamu maliyesinin ileride karŐılaŐabileceđi risk ve belirsizlikleri arttırmaktadır. Dolayısıyla T¼rkiye'de kamu özel iŐbirlikleri, koŐullu y¼k¼ml¼l¼kler açısından da incelenmeye muhtaçtır. ikincisi ise konunun hukuki boyutudur. T¼rkiye'de bu konudaki yasal mevzuat oldukça dağınık haldedir. Dolayısıyla T¼rkiye'de kamu özel iŐbirliklerinin hukuki altyapı ve koŐullu y¼k¼ml¼l¼kler açısından ayrı çalıŐmalarla ele alınmasında fayda vardır.

Kaynakça

- Acar, İ.A. (2012). "Kamu-zel Sektör Ortaklıkları Kamu Hizmeti Sunumunu EtkinleŐtirebilir mi?", *Vergi Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması Gereği ve Alternatif Finansman ArayıŐları*, 27. T¼rkiye Maliye Sempozyumu, İstanbul niversitesi İktisat Fak¼ltesi Maliye Bl¼m¼, 20-24 Mayıs 2012, Antalya.
- Acart¼rk, E. & Keskin, S. (2012). "T¼rkiye'de Sağlık Sektör¼nde Kamu zel Ortaklığı Modeli", *S¼leyman Demirel niversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fak¼ltesi Dergisi*, 17(3), 25-51.
- Akdemir, T. & Karakurt, B. (2010), "Sağlık Hizmetlerinde Devletin DeđiŐen Rol¼ ve zel Sağlık Kurumlarını D¼zenleyici Görevleri", *Devletin DeđiŐen Rol¼ Bağlamında T¼rkiye'de Kamu Harcamalarının Sektörel Analizi*, (Ed.) G¼m¼Ő, E., elikay, F. & z, G., 24. T¼rkiye Maliye Sempozyumu Tebliğler Kitabı, EskiŐehir Osmangazi niversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fak¼ltesi Maliye Bl¼m¼, 19-23 Mayıs 2009-Antalya, EskiŐehir, 221-260.
- Akdoğan, A. (1993). *Kamu Maliyesi*, 4. Baskı, Gazi B¼ro Kitabevi, Ankara.

- Akıllı, H. (2013). "Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap İŐlet Devret Yöntemine: Yasal Ser¼ven", *SayıŐtay Dergisi*, 19, 91-114.
- Aktan, C. C. (1987). *Kamu İktisadi TeŐebb¼sleri ve ÖzelleŐtirme*, İzmir.
- Aktan, C. C. & DİLEYİCİ, D. (2005). "Altyapı Reformu: Altyapı Hizmetlerinin Sunumu ve Finansmanında Yeni Trendler-Alternatif Yöntemler", *Altyapı Ekonomisi, Altyapı Hizmetlerinde SerbestleŐtirme ve ÖzelleŐtirme*, (Ed.) Aktan, C.C., Dileyici, D. & Vural, İ. Y., Seçkin Yayıncılık, Ankara, 43-63.
- Aslan C. & Duarte, D. (2014). "How Do Countries Measure, Manage, And Monitor Fiscal Risks Generated By Public-Private Partnerships? Chile, Peru, South Africa, Turkey" *World Bank Policy Research Working Paper*, No. WPS7041.
- Asian Development Bank. (2008). Public-Private Partnership Handbook, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31484/public-private-partnership.pdf>, (07.11.2019).
- Ataay, F. (2007). *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması*, De Ki Basım Yayım, Ankara.
- Balcı, A. (2005). *Kamu Hizmetleri ve Yerinden Yönetim, Sağlık Hizmeti Sunumunun Yeniden Yapılandırılması*, Atlas Yayın Dağıtım, Ankara.
- Baylıss, K. (2009). "ÖzelleŐtirme Teorisi ve Uygulaması, Kalkınma Bağlamında Politika Evriminin EleŐtirel Bir Analizi", *Neoliberal KüreselleŐme ve Kalkınma Seçme Yazılar*, (Der. ve Yay. Haz.) Őenses, F., İletişim Yayınları, İstanbul, 545-572.
- Boz, S. S. (2013). "Kamu Özel İŞbirliği (PPP) Modeli", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fak¼ltesi Dergisi*, 4(2), 277-332.
- Bulutoğlu, K. (2008). *Kamu Ekonomisi*, 7. Baskı, Maliye ve Hukuk Yayınları, İstanbul.
- B¼lb¼l, D. & Ert¼rk Atabey, S. (2010). "T¼rkiye'de KoŐullu Y¼k¼ml¼l¼klerin Kamu Finansman Açıkları Üzerine Etkileri", *Sosyo Ekonomi Dergisi*, 1, 61-78.
- Chinyio, E. & Gameson, R. (2009). "Private Finance Initiative in Use", *Policy, Management and Finance of Public-Private Partnerships*, (Ed.) Akıntoye, A. & Beck, M., Blackwell Publishing, 3-26.
- Cour Des Comptes Europeenne,(2018). Les Partenariats Public-Privé dans l'UE: de Multiples Insuffisances et des Avantages Limités, Rapport Spécial. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_FR.pdf, (24.09.2019)
- Çakır, M. K. (2016). *6428 Sayılı Kanuna Göre Kamu Özel İŞbirliği Kavramı ve Yeni Bir Model: Yap Kirala Devret*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Çerçi, A. (2011). "Kamu Özel İŐbirlikleri (Public Private Partnerships-PPP) Modeller, Riskler ve Finansman", *Kalkınma*, 59, 10-28.
- Edizdoğan, N. & Çetinkaya, Ö. (2010). *Kamu B¼tçesi*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.

- Emek, U. (2009a). "KarŐılaŐmalı Perspektiften Kamu Özel İŐbirlikleri: Avrupa Topluluğu ve T¼rkiye", *Rekabet Dergisi*, 10(1), 7-53.
- Emek, U. (2009b). "T¼rkiye'de Altyapı Hizmetlerinin Özel Sekt¼re G¼rd¼r¼lmesi: Neden, Ne Zaman, Nasıl?", *İktisat, İŞletme ve Finans*; 24(284), 9-42.
- EPSU (Avrupa Kamu Hizmetleri Federasyonu), (2004). *Avrupa Entegrasyonu: Sosyal Diyalogu GeliŐtirmek ve Y¼ksek Kaliteli Kamu Hizmetlerini Savunmak*, Avrupa Eğitimcileri El Kitabı, Avrupa Komisyonu Yayını.
- Erdem E. (2015). "Sağlık Hizmetlerinde Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Kamu Maliyesi Etkileri", Y¼ksek Lisans Tezi, Dokuz Eyl¼l niversitesi Sosyal Bilimler Enstit¼s¼, İzmir.
- Ers¼z, M. (2010). "Avrupa Birliği ve T¼rk Hukuku IŐıđında Public Private Partnership Uygulamaları", Y¼ksek Lisans Tezi, Marmara niversitesi Sosyal Bilimler Enstit¼s¼.
- European Commission (2003). Guidelines For Successful Public-Private Partnerships, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf, (25.09.2019).
- G¼k¼Ő, M. (2011). *Kamu Hizmeti-Kuram Politika Uygulama*, Cizgi Kitabevi, Ankara.
- Grimsey, D. & Lewis, M. K. (2004). *Public Private Partnerships, The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Edward Elgar Publishing, UK.
- G¼zelsarı, S. (2013). "Kamu Özel Ortaklıkları zerine EleŐtirel Bir Değerlendirme", *Kriz ve T¼rkiye, AŐınan Teoriler*, (Ed.) Balseven, H. & Ercan, F., Phoenix Yayınları, Ankara, 313-361.
- Hemming, R. (2006). "Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk", International Monetary Fund Washington DC, 1-14. <http://www.eib.org/epec/>, (25.09.2019).
- Kamu Özel İŞbirliği Özel İhtisas Komisyonu (2018). *11. Kalkınma Planı (2019-2023) Kamu Özel İŞbirliği Özel İhtisas Komisyonu n Raporu*, Ankara.
- Karahanoğulları, O. (2011). "Kamu Hizmetleri Piyasa İliŐkisinde D¼rd¼nc¼ Tip: Eksik İmtiyaz (Kamu Özel Ortaklığı)", *Ankara niversitesi SBF Dergisi*, 66(3), 177-215
- Karasu, K. (2011). "Sağlık Hizmetlerinin rg¼tlenmesinde Kamu-zel Ortaklığı", *Ankara niversitesi Siyasal Bilgiler Fak¼ltesi Dergisi*, 66(3), 217-262.
- Kepenek, Y. (1990). *Gelişimi, Sorunları ve zelleŐtirilmeleriyle T¼rkiye'de Kamu İktisadi TeŐebb¼sleri*, 100 Soruda Serisi, Gerçek Yayınevi, İstanbul.
- Kesik, A. (2012). "Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Kamu-zel Sekt¼r Ortak GiriŐimciliđi (PPP)", "Yeni" Maliye, *Değerim Caaında Kamu Maliyesi: Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar, Yeni ğretiler, Yeni Perspektifler*, (Ed.) Aktan, C.C., Kesik, A. & Dileyici, D., Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji ve GeliŐtirme BaŐkanlıđı Yayın No: 2012/420, 703-708.

- Keskin, B. (2005). "Kamu Hizmetinin G¼r¼lmesine İliŐkin S¼zleŐmeler ve Bu S¼zleŐmelerden Doğan UyuŐmazlıkların Tahkim Yoluyla Ç¼z¼m¼", Doktora Tezi, Ankara niversitesi Sosyal Bilimler Enstit¼s¼, Ankara.
- Kılıçaslan, H. (2017). *Devletin DeđiŐen Rol¼ ve Kamu Özel İŞbirliği*, SavaŐ Yayınevi Ankara.
- Kirmanooğlu, H. (2019). *Kamu Ekonomisi Analizi*, 7. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Kovancılar, B., Miynat, M. & Bursalıoğlu, S. (2007). *Kamu Maliyesinde K¼resel DeđiŐimler*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- K¼stekçi, A. (2017). "Kamu ve Özel Sekt¼r Ortaklıkları: D¼nyada ve T¼rkiye'de Yaşanan Gelişmeler", *G¼ncel Gelişmeler Perspektifinden Kamu Maliyesinde Seçeime Konular*, (Ed.) Yıldız, F. & Tuncer, G., SavaŐ Yayınevi, Ankara, 309-338.
- Kulaksız, S. & K¼ç¼kkocaođlu, G. (2019). "Kamu Hizmet Tedarik Y¼nteminin Seçeilmesinde Yatırımın Değerini Analizi: Bir Hastane Projesi zerine Uygulanması", *Muhasebe ve Bilim D¼nyası Dergisi*, 21(1), 197-227.
- Mutluer, M. K., ner, E. & Kesik, A. (2007). *Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi*, İstanbul Bilgi niversitesi Yayınları, İstanbul.
- Memiş, D. A., Karadağ, V. G. & Bing¼l, H. (2012). "Kredi Riski Y¼netimi", *Hazine İŐlemleri ve ÇađdaŐ Hazine Y¼netimi*, (Ed.) Cang¼z, M. C. & Balıbek, E., Seçekin Yayıncılık, Ankara, 141-168.
- Polackova, H. (1998). "Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk For Fiscal Stability", *The World Bank, Policy Research Working Paper*, No. 1989.
- S¼nmez, M. (2018). "Sermaye Birikimi, Kamu-zel İŞbirliği ve Şehir Hastaneleri", *T¼rkiye'de Sağlıkta Kamu-zel Ortaklığı Şehir Hastaneleri*, (Der.) Pala, K., İletişim Yayınları, İstanbul, 55-70.
- Şahin, M. & Uysal, . (2008). *Kamu Ekonomisi Perspektifinden Kamu Özel Sekt¼r Ortaklıkları*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Şahin, M. & Uysal, . (2012). "Kamu Maliyesine Etkileri Açeısından Kamu Özel Sekt¼r Ortaklıkları zerine Bir Değerlendirme", *Maliye Dergisi*, 162, 155-174.
- Őeny¼z, D. (1996). *Yap-İŐlet-Devret S¼zleŐmesi ve Tarafların Vergiler KarŐısındaki Durumu*, Yaklaşım Yayınları, Ankara.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2014). *Kamu Özel İŞbirliği Özel İhtisas Komisyon Raporu, Onuncu Kalkınma Planı: 2014-2018*, Ankara.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2015). *Kamu Özel İŞbirliği Mevzuatı, Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel M¼d¼rl¼đ¼*, Ankara.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2016). *D¼nyada ve T¼rkiye'de Kamu Özel İŞbirliği Uygulamalarına İliŐkin Gelişmeler 2015*, Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel M¼d¼rl¼đ¼, Ankara.

- T.C. Strateji ve Bũtçe BaŐkanlıđı. (2019). *Kamu Özel İŞbirliği Raporu 2018*, Sektŕler ve Kamu Yatırımları Genel Mũdũrlũđũ, Ankara.
- T.C. Maliye Bakanlığı. (2010). *Kamu Özel İŐbirlikleri ve Topluluk Hukukunda Kamu İhaleleri ve İmtiyazlarına İliŐkin YeŐil Kitap* (Gayri Resmi Őeviri).
- Teker, S., Teker, D. & Çimen, M. (2013). "UlaŐtırma Projeleri Finansmanı İÇin Bir Model Őnerisi: Kamu Özel Sektŕ Ortaklığı İle Bir Model Őnerisi", *İŞletme AraŐtırmaları Dergisi*, 5(1), 116-129.
- Tokatlıoğlu, M. (2004). *Avrupa Birliği'nde Maliye Politikası ve Tũrkiye AÇısından Bir Değerlendirme*, Alfa Aktũel Yayınları, İstanbul.
- Tokatlıoğlu, M. (2005). *KũreselleŐme ve Kamu Hizmetleri*, Alfa Aktũel Yayınları, İstanbul.
- Tokatlıoğlu, M. (2017). *Fayda Maliyet Analizi*, 2. Baskı, Ekin Kitabevi Basım Yayın, Bursa.
- Toker, Ő. (2018). "Bũtçeyi Hasta Eden Bir Sağlık Modeli: Şehir Hastaneleri", *Tũrkiye'de Sağlıkta Kamu-Özel Ortaklığı Şehir Hastaneleri*, (Der.) Pala, K., İletişim Yayınları, İstanbul, 249-259.
- Tunç, G. & Őzsaraç, E. (2015). "Tũrkiye'deki Kamu Özel İŞbirliği Modelinin İyileŐtirilmesine Ait Őneriler", *3. Deprem Mũhendisliđi ve Sismoloji Konferansı*, 14-16 Ekim 2015, Dokuz Eylũl Őniversitesi.
- Yerlikaya, G. K. (2003). "Tũrkiye'de Yap İŐlet Devret Modeli ve Kamu Borçlanması, ", *Tũrkiye'de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler)*, 13. *Tũrkiye Maliye Sempozyumu*, 12-16 Mayıs 2003-Girne, Marmara Őniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, İstanbul, 419-447.
- Van Thiel, S. & Pollitt, C. (2007). "New Public Manager in Europe: Changes and Trends" *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, Palgrave Macmillan.
- Yescombe, E.R. (2007). *Public-Private Partnerships Principles of Policy and Finance*, Elsevier Finance, London.
- Yusufoğlu, A. (2017). "Kamu Özel Ortaklığı Projelerinde KoŐullu Yũkũmlũlũkler ve Mali Riskler: Avrasya Tũneli, Osmangazi ve Yavuz Sultan Selim Kŕprũleri Őzerine Bir Değerlendirme", *Gazi Őniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakũltesi Dergisi-Gazi Akademi Genç Sosyal Bilimciler Sempozyumu 2017 Özel Sayısı*, 156-174.
- <https://ppiaf.org/about-us>, (25.09.2019).
- <http://www.sbb.gov.tr/kamu-ozel-isbirligi-projelerinde-gelismeler/>, (25.9.2019).