

Yerel Yönetimlerde Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Uygulamalarının iki Yönü: Avantajlar ve Dezavantajlar*

Öğr.Gör. Yusuf UYSAL ⁽¹⁾

yusuf.uyisal@dpu.edu.tr

Dumlupınar Üniversitesi, Gediz Meslek Yüksekokulu¹

Öz

Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Modeli, 1990'lerden sonra altyapı tesislerinin inşa edilmesi ve kamu hizmetlerinin halka sunulmasında kamu otoriteleri tarafından kullanılan önemli bir alternatif olmuştur. KÖİ'nin en önemli avantajlarından birisi, kamu hizmetlerindeki finansman sorununa çare olmasıdır. Diğer önemli avantajı da kamu hizmetlerinin özel sektör tecrübe ve yöntemleriyle sunulmasını sağlamasıdır. Bunlar ve diğer avantajları KÖİ'nin tercih edilme oranlarını giderek arttırmıştır.

KÖİ, günümüzde yukarıda sayılan fonksiyonları itibariyle özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde hem merkezi yönetimlerin hem de yerel yönetimlerin kamu hizmeti yürütme usulleri arasında vazgeçilmez olmaya doğru ilerlemektedir. Bu itibarla KÖİ, kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimler için oldukça cazip avantajlara sahiptir. Ancak, kendine özgü bir takım kural ve prosedürlere sahip olan KÖİ, yerel yönetimler için elbette bir takım dezavantajları da bünyesinde barındırmaktadır.

Bu çalışma, yerel yönetimlerin KÖİ uygulamalarındaki avantajlarını ve dezavantajlarını literatür ve uygulama temelinde açıklamak amacındadır. Öncelikle, KÖİ'nin tanımına ve temel özelliklerine yer verilecektir. Daha sonra yerel yönetimler için KÖİ uygulama örneklerine ve KÖİ'nin sağladığı avantajlara değinilecektir. Diğer ana konu olarak yerel yönetimlerin KÖİ uygulamalarındaki karşılaştıkları zorluklar ve dezavantajları açıklanacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Kamu Özel İşbirliği, Yerel Kamu Hizmetleri, KÖİ avantajları

Abstract

Two Directions of Public Private Partnership (PPP) Applications in Local Administrations: Advantages and Disadvantages

The Public Private Partnership (PPP) Model has been an important alternative used by public authorities in the construction of infrastructure facilities and public services after the 1990s. One of the most important advantages of the PPP is the solution to the problem of financing in public services. Another important advantage is that public services can be provided by private sector experience and methods. These and other advantages have gradually increased the preference rates of the PPP.

Today, with the above-mentioned functions, the PPP is moving towards becoming indispensable among the public service execution procedures of both central and local governments, especially in developed and developing countries. In this respect, the PPP has quite attractive advantages for the local

¹ Öğretim Görevlisi, Dumlupınar Üniversitesi, Gediz Meslek Yüksekokulu, yusuf.uyisal@dpu.edu.tr

*Bu makale, 14-15 Mayıs 2017 Tarihlerinde Büyükçekmece Belediyesi 1. Uluslararası Yerel Yönetimler Kongresinde Bildiri Olarak Sunulmuştur

administrations in the presentation of public services. However, the PPP which has its own set of rules and procedures, also incorporates a number of disadvantages for local governments.

The purpose of this study is to explain the advantages and disadvantages of local governments in PPP applications based on literature and practice. First of all, the definition of PPP and its basic characteristics will be given. It will then be referred to local administrations examples of PPP implementation and the benefits provided by the PPP. The other main issue is to explain the challenges and disadvantages of local administrations implementation of PPPs.

Keywords: Local Administrations, Public Private Partnership, Local Public Service, Benefits of PPP

1. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ: TANIM VE TEMEL ÖZELLİKLER

Altyapı yatırımlarının finansmanı, altyapı yatırımlarının doğasından kaynaklanan “hizmetlerin fiyatının yüksekliği, uzun dönem borçlanma, uzun tasarım (hazırlık) zamanı, talep tahmininin zorluğu, hükümet politikalarındaki değişiklikler, düzenleyici yapı” gibi bir takım zorluklara sahiptir (Satish ve Shah, 2009: 23). Kamu otoriteleri bu zorlukların aşılması ve kamu maliyesi üzerindeki yükün azaltılması için çeşitli yöntemler geliştirme gayretinde olmuşlardır. Özellikle 1970’lerin sonlarından itibaren kamu otoriteleri tarafından kamunun elindeki bazı varlıkların özelleştirilmesi ve kamu hizmetlerine özel sektör temsilcilerinin katılımının mümkün olduğunca teşvik edilmesi, altyapı yatırımlarının finansmanındaki ve kamu hizmetlerinin sunulmasındaki zorlukların aşılmasında kullanılan en önemli yöntemler olmuşlardır.

1980’lerin sonlarından itibaren, bu zorlukların üstesinden gelmek amacıyla kamu hizmetleri altyapı tesislerinin yapımına ve işletilmesine özel sektör kişilerinin dâhil edilmesi ile risk ve sorumluluğun kamu ve özel sektör arasında paylaşılması esasına dayanan Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) modeli geliştirilmiştir. KÖİ, 1990’lardan sonra hükümetlerin kamu hizmetlerinin sunumunda öncelikli tercihleri arasında yer almıştır. İlk olarak İngiltere’de 1992’den itibaren Private Finance Initiative (PFI)/ Özel Finans Girişimi(ÖFG) adıyla KÖİ uygulanmaya başlanmış, olumlu sonuçları ve avantajlarını değerlendiren diğer ülkelerde de sağlık, eğitim, ulaştırma konut gibi altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde merkezi ve yerel yönetimler tarafından yoğun olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülke tarafından yaygın olarak ve çeşitli alt modellerle uygulama alanı bulan KÖİ’nin üzerinde ittifak edilmiş bir tanımı yoktur. Ancak burada KÖİ’nin birkaç tanımına yer vermek gerekmektedir. KÖİ, OECD tarafından, “özel sektörün kamu hizmetlerini, idarenin kamu hizmeti hedefini ve kendi kâr hedeflerini dengeleyecek şekilde yürüttüğü, risklerin bir kısmının da özel sektöre aktarıldığı, idare ile özel sektör arasında imzalanan bir sözleşme” olarak tanımlanmıştır (OECD, 2008: 8). KÖİ, Burger ve diğerleri tarafından da “kamu sektörü ile bir ya da daha fazla özel sektör ortak arasında imzalanan ve özel sektörün belirli bir kalite ve miktarda hizmet sunmayı üstlendiği sözleşmeler” olarak tanımlanmıştır (Burger vd., 2009: 4).

KÖİ daha kapsayıcı bir şekilde, “bir kamu hizmetinin sunulması amacıyla kamu ve özel sektör temsilcileri arasında yapılan bir sözleşmeye dayanarak, altyapı tesisinin planlanması, inşası, işletilmesi, bakımının ve onarımının yapılması ve bir kısım hizmetlerin sunulması gibi faaliyetlerin birinin veya daha fazlasının özel sektöre bırakıldığı, özel sektör ortağının da ya hizmeti doğrudan talep edenlerden ya da kamu ortağından hizmet ve kullanım bedellerini tahsil ettiği, kamu ve özel sektör temsilcileri arasında dengeli bir risk dağılımının benimsendiği, uzun süreli bir işbirliği ilişkisi” şeklinde tanımlanabilir.

Bu uzun tanımda belirtilen özellikler dikkate alındığında KÖİ'nin aslında birçok alt modeli bünyesinde barındıran bir çatı kavram olduğu anlaşılır. Bu alt modellerin belirlenmesinde genellikle, kamu ve özel sektör ortaklarının hangi görev ve sorumlulukları üstlendikleri, özel sektör ortağına ödenecek bedellerin nasıl finanse edildiği, risk paylaşımlarının nasıl yapıldığı gibi kriterler etkili olmaktadır. Örneğin KÖİ'nin bazı alt modellerinde özel sektör ortağına ödenecek bedeller nihai tüketicilerden sağlanan kullanım ücretleriyle karşılanırken, bazı modellerinde ise bu bedeller kamu ortağı tarafından finanse edilmektedir. KÖİ'nin belli başlı alt modelleri özet olarak şu şekilde sıralanabilir:

Yap İşlet Devret (YİD): Bir sözleşme çerçevesinde belirli bir süre için, kanunen sahip olunan bir rant hakkının, yeni bir tesis yatırımı yapılması karşılığında, yatırımı yapma taahhüdünde bulunan başka bir tarafa devredilmesidir (Arioğlu ve Arioğlu, 1996: 236). Bu modelin en önemli özelliği, ülkeye yabancı sermaye girişi sağlayarak, kamunun dış borç stoklarının artmamasını ve ek dış kaynak sağlamayı hedeflemesidir (Manisalı ve Kaplanoğlu, 2000: 116). YİD modeli ile projelerin yatırım aşamasında olduğu gibi işletme aşamasında da özel sektörün ileri teknoloji getirmesi, etkin işletme ve yönetim anlayışıyla projenin üretim ve hizmet etkinliğinin artırılması diğer özellikleridir (Akçay, 2006: 14).

Yap İşlet (Yİ): Devlet tekelinde olan bir görevin, bir sözleşme çerçevesinde kendi denetiminde bir özel şirket eliyle gerçekleştirilmesi olarak tanımlanan YİD modelinde, özel sektör kişinin hizmetin ifa edildiği tesis veya malvarlığı üzerinde bir sahipliği söz konusu değildir. Bundan dolayıdır ki, inşa edilecek tesisler bunu inşa eden şirketin sahipliğinde olmayıp, öngörülen işletme süresi sonunda devlet kuruluşuna devri söz konusudur. İşte YİD modelinin “devret” aşamasına yöneltilecek eleştiriler sonucu (özelleştirme, rekabet açısından) yeni arayışlara girilmiştir. Yeni çözüm, “Yap İşlet Modeli (Yİ)” olmuştur (Akçay, 2006: 14). Bu modelde özel sektör kişisi tarafından yapılan tesis, işletme süresinin sonunda kamuya devredilmemekte, özel sektörün mülkiyetinde kalmaktadır. Daha çok enerji üretim tesislerinin yapımında ve işletilmesinde kullanılan bir modeldir.

Yap Kirala Devret (YKD): YKD, bir kamu hizmetinin yürütülmesi için yapılmasına ihtiyaç duyulan tesislerin veya binaların hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar üzerinde bağımsız ve sürekli nitelikte üst hakkı tesis edilmek suretiyle finansmanı, yapımı, bakımı veya onarımının ihale ile özel sektör tüzel

kişisine bırakılması ve inşaatın tamamlanmasından sonra kamuya belirli bir kullanım bedeli karşılığında ve belirli bir süreyle kiralanması/tahsis edilmesi; hizmetin ise tamamen özel sektör kişisi tarafından ya da çekirdek hizmetin kamu tarafından diğer yan hizmetlerin özel sektör tarafında yürütülmesi şeklindeki KÖİ modelidir.

Gelir Ortaklığı Modeli: Bir kamu kurumuna ait bulunan mal veya hizmet üretim birimi veya bizaatihi mal veya hizmetin ihale makamının uygun göreceği proje uyarınca, müteahhidin proje maliyetini karşılayacağı ve sağlanacak gelirin sözleşmede belirlenen esaslara göre taraflar arasında paylaşımını öngören modeldir. Bu modelde idare üzerine herhangi bir mali yük yüklenmemekte, projenin finansmanı yüklenici tarafından yapılmakta ve elde edilen gelir paylaşılmaktadır (Keşli, 2009: 278).

İşletme Hakkı Devri: Kamunun mülkiyetinde bulunan bir tesisin işletmesinin belirli bir süre için özel sektöre devrine dayanır.

Diğer KÖİ Modelleri: KÖİ, sadece sayılan bu modellerle sınırlı değildir. Bunlardan başka, yap sahip ol işlet devret, restore et işlet devret, yap sahip ol işlet, tasarla yap finanse et işlet, yap devret işlet, tasarla yap, modeli gibi modelleri de içine almaktadır.

Green Paper da (Yeşil Kitap) AB üyesi ülkelerde iki farklı şekilde uygulanmasına dayanarak KÖİ ikiye ayrılmıştır: 1) Sözleşmeden Doğan KÖİ ve 2) Kurumsal KÖİ'ler (Commission of The European Communities, 2004: 8-18).

1) Sözleşmeden doğan KÖİ'ler, bir kamu hizmetinin sunulmasında altyapı, tasarım, finansman, işletme gibi bir işin bir sözleşmeye dayanarak özel sektör kişisine verilmesiyle oluşturulan işbirlikleridir(Commission of The European Communities, 2004: 8-18). Bunlar, altyapı veya hizmetin tasarım, finansman, işletme, yenileme veya kullanımını içeren bir veya daha fazla işin özel kişiye verilmesiyle sadece sözleşmeye dayalı ortaklıklar olarak kurulmaktadır. Burada KÖİ sözleşmelerinin de iki ana şekilde yapıldığı belirtilmelidir. Birinci grup KÖİ sözleşmeleri, kamu hizmetinin yürütüleceği tesisin/projenin yapımını, hizmetin sunulmasını üstlenen özel sektör kişisi ile hizmetten yararlananların direk olarak irtibatlı olduğu sözleşme modelleridir. Bu modellerin en belirgin özelliklerinden birisi YİD modelinde olduğu gibi kamu hizmetini yürüten özel sektör kişisi, idarenin yakın gözetim ve denetimi altında hizmeti yürütürken hizmet bedelini hizmetten yararlananlardan tahsil eder. İdare, özel sektör kişisine herhangi bir şekilde ödemedede bulunmaz. KÖİ sözleşmelerinin diğer şekli ise ÖFG veya YKD modellerinde olduğu gibi hizmeti sunan özel sektör kişisi hizmet bedelini hizmetten yararlananlardan değil kamu otoritesinden almaktadır. Bu modelde idare, özel sektör kişisine hizmet bedeli olarak sözleşmede belirlenen bir bedeli yine sözleşmede belirtilen dönemlerde ödemek durumundadır (Turhan, 2011: 278).

2) Kurumsal KÖİ'ler: idare ile özel sektör kişinin birlikte bir şirket kurdukları ve altyapı veya hizmeti ortak şirket aracılığıyla kamu yararına sundukları modeldir. Burada KÖİ'ler kurumsal bir yapıya sahiptirler. Bu yapı itibarıyla, idare ve özel sektör arasında kurulan ortaklık ayrı bir tüzel kişilik altında gerçekleşir. Kamu ve özel ortakların birlikte kurdukları şirket, yapım işleri ve hizmetin kamu yararına sunulması ile görevlidir(Turhan, 2011: 278).

KÖİ, hangi sözleşme şekliyle kurulursa kurulsun sözleşme taraflarının birisi merkezi veya yerel yönetimler iken diğer tarafı kamu otoritesi tarafından belirtilen yeterlilikleri taşıyan özel sektör kişisidir. Buna göre KÖİ sözleşmelerinde özel sektör, modelin işlerlik kazanmasında çok önemli bir rol üstlenmektedir. Avrupa Birliği Komisyonu, KÖİ projelerinde özel sektörün rolünü dört prensipte toplamıştır: İlave sermaye sağlamak, alternatif yönetim teknikleri ve uygulama becerisi kazandırmak, tüketiciye ve toplumun geneline ilave katma değer sağlamak ve kaynakların daha etkin kullanımını sağlamak (Davies ve Fairbrother, 2003: 3).

Yukarıda verilen alt modeller ve uygulamadaki farklı şekiller göz önünde bulundurulduğunda KÖİ'nin farklı farklı amaçlarla tercih edilebilen bir çatı kavram olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Bu anlamda KÖİ'nin tercih edilmesinde en önemli faktör, “altyapı tesislerinin yapımı ve hizmetlerin sunumundaki finansal yükün özel sektör kişilerine devredilmesi” olduğu söylenebilir. Bu amacın yanında, özelleştirme yönteminin yoğun eleştirilere maruz kalması, özelleştirmeyle devletin kamu hizmetlerinden tamamen çekilmesiyle inisiyatifin kaybedilmesinin önüne geçmek isteği, kamu sektörünün istikrarı ve güveni ile özel sektörün bilgi, birikim, etkinlik, verimlilik ve esneklik gibi vasıflarının birleştirilerek daha kaliteli ve kesintisiz kamu hizmeti sunulması, özel sektör ortağının hizmetlerin sunulmasında aktif rol alması, kamu ortağının ise yatırımların koordinasyonu, genel planlama, denetleme ve politika belirleme gibi alanlarda odaklaşmasının sağlanması isteği (Kalkınma Bakanlığı, 2016: 7, Davies ve Fairbrother, 2003: 3), altyapı projesine yatırılan para karşılığında daha fazla değer elde etmek, projedeki menfaat sahipleri arasında daha iyi ve uygun risk dağılımının sağlanması, projelerin daha hızlı ve daha iyi uygulanabilmesi, hizmetlerin geliştirilmesi, ekonomi için ilave gelir akışları elde edilmesi, proje yönetimlerinin doğru yürütülmesi ve israfın azaltılması (Mudi, 2016: 2) gibi amaçlar da etkili olmuştur.

2. KÖİ VE DİĞER KAMU HİZMETİ YÜRÜTME USÜLLERİ

Tarihin akışı içerisinde çeşitli dönemlerde toplumlarda hâkim olan devlet ve kamu hizmeti anlayışları, toplumun öncelikleri, tercih edilen siyasi ve ekonomik yapı gibi faktörlere bağlı olarak kamu hizmetlerini yürütme usulleri de zamana ve toplumlara göre değişiklikler göstermiştir. Genel olarak kamu hizmeti görme usulleri, emanet, müşterek emanet, iltizam, ruhsat (izin), vekâlet ve imtiyaz usulleri olarak

sayılabilir. Bu usullerin temel özelliklerini ve KÖİ ile farklarını kısaca belirtmek, KÖİ'yi daha iyi ifade edebilme noktasından fayda sağlayacaktır.

Emanet usulü, kamunun kendi kaynak, işgücü ve sermayesi kullanılarak bir kamu hizmetinin yerine getirilmesi ve hizmetin herhangi bir aşamasında özel sektöre herhangi bir rol verilmemesi esasına dayanan bir kamu hizmeti yürütme usulüdür. Bu itibarla hizmetlerin sunumunun kamu ve özel sektörlerin işbirliği ile yapılması şeklinde özetlenebilecek KÖİ'den oldukça farklıdır. Müşterek emanet usulünde ise tesis, kamu idaresi tarafından yapılır ve onun mülkiyetindedir. Ayrıca risk ve hasar idareye ait olmak üzere belli bir ücret karşılığında özel sektör kişisine hizmetin gördürülmesi söz konusudur. Oysa KÖİ'de tesis, özel sektör tarafından yapılır ve belli bir dönem özel mülkiyette kalır. Riskler de kamu ve özel sektör arasında paylaşılmıştır. İltizam usulü, idare tarafından kurulmuş bulunan bir hizmetin, özel sektör kişisi tarafından yürütülmesidir. Bu usulün en belirgin özelliği, bir hizmetin finansman ve altyapısı dâhil tüm süreçlerinin kamu idaresi tarafından kurulması ve işletilmesinin özel sektöre bırakılmasıdır. Oysa KÖİ usulünde başta finansman olarak, plan, inşaat ve hizmetin sunulması aşamalarının hepsinde özel sektör kişinin yoğun bir katılımı yani işbirliği söz konusudur.

Kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerince kendilerine verilecek izinle (ruhsatla) işletilmesine ruhsat usulü denilmektedir. KÖİ'de ise bir izinden ziyade kamu ve özel sektör arasında karşılıklı yetki ve sorumlulukların, üstlenilen risk ve maliyetlerin açıkça belirtildiği bir sözleşme çerçevesinde hizmetin birlikte yürütülmesi söz konusudur. Müşterek emanet usulüne benzeyen vekâlet usulünde bir kamu hizmetinin yürütülmesi konusunda idarenin vekil olarak belirlediği bir özel sektör kişinin idarenin nam ve hesabına hizmeti yürütmek üzere görevlendirilmesi söz konusudur. Ayrıca bu modelde vekil, elde ettiği gelirin tamamını idareye vermektedir. KÖİ'de ise özel sektör temsilcisi hizmetten faydalananlardan doğrudan doğruya elde ettiği veya kamu otoritesinden elde ettiği gelirin sahibi olmaktadır.

KÖİ ile diğer kamu hizmeti yürütme usulleri arasında en yüksek oranda benzerlik, imtiyaz usulü ile KÖİ arasındadır. “KÖİ” ile “kamu hizmeti imtiyazı” arasında önemli derecede benzer yönler olsa da aslında bu iki kavram birbirlerinden farklı şeyleri ifade etmektedirler. OECD ye göre, kamu hizmeti imtiyazı, KÖİ'yi de içine alan daha geniş bir kavramdır ve bazen KÖİ'ye uygulanan yöntemlerin benzerleri kamu hizmeti imtiyazına da uygulanır (OECD, 2008: 12). İmtiyaz sahibi, hizmet karşılığında hizmetten yararlananlardan bir bedel almakla beraber hizmeti kâr ve zarar kendisine ait olmak üzere şartlaşma hükümleri çerçevesinde idarenin buyruğu ve sorumluluğunda yürütmektedir (Tan, 1992: 308). Özellikle risk paylaşımı konusunda bu iki kavram birbirlerinden ayrılmaktadırlar. Ayrıca özel tedarikçiye hükümet tarafından sağlanacak olan kullanım ücreti ve harçlar gibi kaynaklar konusunda da farklılıklar vardır (OECD, 2008: 12).

3. YEREL YÖNETİMLER VE KÖİ

Günümüzde kentlerin, hem yüzölçümü hem de nüfus sayısı itibariyle sürekli büyümeleri, buralarda yaşanan insanların ortak sorunlarının da artmasına sebep olmaktadır. Ayrıca bir arada yaşayan insanların, sunulan kamu hizmetlerinin kaliteli, sürekli ve vatandaş memnuniyetini esas alması yönündeki beklentileri de artmaktadır. Tüm bu sorunlarla başa çıkmak ve beklentilere cevap verebilmek noktasında mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması ve yerleşim biriminde yaşayan insanlara kamu yararını esas alarak birçok alanda kamu hizmetlerinin sunulmasında esas yetki ve sorumluluğun muhatabı olan yerel yönetimler, sermaye ve nitelikli işgücü faktörlerine her zamankinden daha fazla ihtiyaç duymaktadırlar.

Bu ihtiyaç artışına yol açan temel unsur, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanlarında meydana gelen artışlardır. Gerçekten yerel yönetimlerin yürütmek zorunda oldukları kamu hizmetleriyle ilgili yetki ve sorumluluklar, yerleşim yerinin büyüklüğü, ülkede tercih edilen ekonomik ve siyasi sistem ve ülkenin kalkınmışlık durumu gibi faktörlere bağlı olarak değişmekle birlikte genellikle yerel ulaşım, altyapı, çevre ve temizlik, arıtma, su temini gibi birçok alanlarda kendisini göstermektedir. Bu temel hizmet alanlarının yanında bugün yerel yönetimlerin çok daha farklı alanlarda birçok hizmeti yürütmek durumunda oldukları bilinmektedir.

Bu durum, 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda açıkça görülmektedir. Bu Kanun'un 14 ve 15. Maddelerinde belediyelere çok çeşitli alanlarda altyapı tesisleri kurmak/kurdurmak işletmek/işlettirmek sorumluluk, yetki ve imtiyazlarının verildiği görülmektedir. 14. Maddeye göre belediyeler, imar, kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi gibi hizmetleri yapar veya yaptırırlar.

15. maddeye göre ise belediyelerin yetki ve imtiyazları arasında, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek, 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, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek, toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek sayılmıştır. Bu yetki ve

imtiyazların sadece altyapı tesisleri kurmak ve işletmekle ilgili olduğuna, yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek gibi daha birçok alandaki yetki ve imtiyazlarına burada değinilmediğine dikkat çekmek gerekmektedir. Ayrıca 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, belediye sınırları dışında özel idarelerine ve 442 sayılı Köy Kanunu da köylerde köy tüzel kişiliğine, belediyelerin yürüttükleri hizmetlere benzer ortak altyapı hizmetlerinin sunulması görevini vermiştir.

Görüldüğü üzere yerel yönetim birimlerinin başta mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olmak üzere birçok alanda hizmet sunma sorumlulukları vardır. Bu hizmetlerin sunumunda karşılaşılan sorunlarının üstesinden gelme zorunluluğu, yerel yönetim birimlerini hizmetleri öncelikli olarak kendi imkânlarıyla sunmak, bunu gerçekleştirilememesi durumunda da çeşitli hizmet modelleri geliştirmek suretiyle hizmetleri sunmak zorunda bırakmıştır. Yerel yönetimler için eldeki olanaklardan birisi, kamu hizmetleri sunmak için özel sektörle işbirliği yapmak; yani KÖİ uygulamalarıdır (Zaharioaie, 2012, 17) .

Gerçekten 20. Yüzyılın son çeyreğinden itibaren siyaset, ekonomi ve yönetim alanlarında meydana gelen değişim ve dönüşümler, kamu hizmetlerinin sunulmasında yerel yönetimleri özel sektör ile işbirliği yapmaya teşvik etmiştir. 1970'lerin ortalarından başlayarak ekonomilerdeki yeniden yapılanma ve sermayenin artan hareketliliği, kentsel mekanda dönüşümlere zemin hazırlamıştır. Bir çok ülkede bir yandan merkezi-yerel yönetim ilişkilerinin yeniden yapılandırılması diğer yandan kentler arasındaki artan rekabet ortamı, yeni stratejilerin uygulanmasını gündeme getirmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin 1980 öncesine göre daha etkin ancak mali kaynaklar açısından daha güçsüz olmaları, özel sektörü kentsel politikaların oluşumunda daha etkin kılarak kentsel girişimcilik (urban entrepreneurialism) kavramının gelişmesine sebep olmuştur. 1980'lerden itibaren kentsel girişimciliğin en önemli araçlarından birisi KÖİ olmuştur (Özdemir, 2004: 1-2).

KÖİ, yerel yönetimler için önemli bir hizmet modeli oluşturmakla birlikte bu modelin hangi hizmetlerin sunumunda kullanılacağı konusu, yerel yönetimler için önemli bir karar sürecini gerektirir. KÖİ'nin, yerel yönetimler tarafından birçok alanda kullanılmakla birlikte daha çok su temini, arıtma ve kanalizasyon sistemleri, deniz suyu arıtma, katı atık toplama ve geri dönüşüm, kent içi taşımacılık, otobüs terminalleri ve duraklarının inşaatı, bazı ticari projeler, sokak aydınlatma projeleri, yüksek kapasiteli kablosuz internet altyapısının kurulması (Ministry of Urban Development Government of India, 2016: 1 vd.), yeraltı ve yerüstü otopark yapımı ve işletilmesinde kullanılabilen bir model olduğu görülmektedir.

Bu alanlarda KÖİ uygulamalarına başvurabilen yerel yönetimlerin KÖİ'yi tercih etmelerindeki amaçlarının da çeşitli olduğu görülmektedir. Elbette en temel amaçlardan birisi, kamu hizmetlerinin mâli yükünden kurtulmaktır. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin, kentsel hizmetlerin kalitesinin artırılması,

kamunun finansman yeteneklerinin geliştirilmesi, kamu yatırımlarının verimliliğinin artırılması, tüketici odaklı yönetim uzmanlığının kullanılması (Moszoro ve Krzyzanowska, 2011: 2), yönetişimin geliştirilmesi, KÖİ'nin proje teslimatındaki üstünlüklerinden faydalanılması, tarifelerde indirimlerin gerçekleştirilmesi, hükümet maliyetlerinin azaltılması gibi amaçlarla da KÖİ modellerini tercih ettikleri görülmektedir (Ministry of Urban Development Government of India, 2016: 75).

Yerel yönetimlerin KÖİ uygulamalarında bu amaçların biri veya daha fazlasının gözetilerek plan ve hizmet stratejilerinin oluşturulmasına rağmen KÖİ konusunda yerel yönetim birimlerinde oluşan birtakım yanlış algıların varlığı dikkat çekmektedir. Bu algılar; yerel yönetimlerin KÖİ projeleriyle giderek hizmetler üzerindeki kontrollerini kaybedecekleri, KÖİ'nin sadece altyapı projeleri için geçerli olduğu, yerel yönetimlerin KÖİ uygulamalarına yönelmelerinin temel nedeninin borçtan kaçınmak olduğu, KÖİ'lerde hizmet kalitesinin düşeceği, yerel yönetim personellerinin KÖİ çerçevesinde işlerini kaybedecekleri, hizmet bedelinin, özel ortağın kârını ödemek için artacağıdır (British Columbia, 1999: 11vd.). Bu algılar ve bazı KÖİ projelerindeki başarısız sonuçlar birçok yerel yönetim biriminin KÖİ'ye mesafeli bir yaklaşım benimsemesine sebep olmaktadır. Ancak KÖİ modellerinin kamu hizmetlerinin sunumunda hem mali açıdan avantajları hem de etkinlik ve verimlilik artışı gibi avantajları olduğu sürece, altyapı çalışmalarında karşılaşılan olumsuzlukların üstesinden gelmek için yerel yönetimler KÖİ modeli ile kamu hizmetlerini sunmaya devam edeceklerdir (Zaharioaie, 2012, 17) .

Asında KÖİ uygulamalarındaki bu algıların ve yaşanan bazı başarısızlıkların temel sebebi, temel başarı faktörlerinin göz önündeki bulundurulmamasıdır. Yani karmaşık prosedürler, süreçler ve ilişkileri bünyesinde barındıran KÖİ'lerin yerel yönetimler tarafından başarılı bir şekilde uygulanabilmesi bir takım kurallara, ilkelere ve usullere uyulmasına bağlıdır. Buna göre yerel yönetimlerin KÖİ uygulamalarında göz önünde bulundurmaları gereken faktörler şu şekilde sıralanabilir: ihtiyaç duyulan hizmetlerin açıkça belirlenmesi, mevcut maliyetlerin iyi bir muhasebesinin yapılması, uzun vadeli sözleşmelere girilmesi, alanında yetkin (teknik, hukuki, finansal ve sözleşme yönetimi gibi alanlarda) personele sahip olunması, özel sektörün bağımsız bir şekilde çalışabilmesi ve makul bir kâr elde edebilmesine yönelik gerekli düzenlemelerin yapılması, finansal risklerin paylaşılmasında istekli olunması, eşdeğer otoriteler, profesyonel meslek kuruluşları, uluslararası ajanslar ve danışmanlardan destek alınması, iyi işleyen ve adil bir yargı sisteminin oluşturulması gerekmektedir (Altan vd.,2013: 12) .

Ayrıca, tüm koşul ve risklerin değerlendirilmesiyle yapılacak iyi bir fizibilite çalışmasının da muhtemel başarısızlıkları ve olumsuzlukları önleme konusunda oldukça etkili bir işlevi vardır. Başarılı bir KÖİ uygulamasında fizibilite çalışması gibi çok önemli faktörlerden birisi de KÖİ'lerin en temel dokümanı ve referans belgesi olan sözleşmelerin iyi hazırlanmış olmalarıdır. KÖİ ile sunulan hizmetler, kamu otoritesi

tarafından oluşturulmuş bir sözleşme temelinde yürütüldüğünden başlangıçta tarafların hak ve yükümlülükleri, risk dağılımı, özel sektöre ödenecek ücretler ve cezai şartlar gibi temel esasların ve unsurların açıkça belirlendiği bir sözleşme yapılması ve bu sözleşme hükümlerinin yeterli yürütme ve denetleme mekanizmalarıyla tam olarak uygulanmasının sağlanması, yukarıda bahsedilen birçok olumsuzluğun önüne geçilmesinde yardımcı olacaktır.

Buradan yerel yönetimler için KÖİ'lerin hiçbir engelin ve zorluğun olmadığı, tüm aşamalarının sorunsuz uygulandığı bir model olduğu sonucu da çıkarılmamalıdır. Bu anlamda KÖİ'yi yerel yönetimlere bir takım önemli avantajlar sağlayan ancak bazı dezavantajları da birlikte taşıyan bir altyapı finansman ve hizmet yürütme modeli olarak değerlendirmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

Yerel yönetimler bir kamu hizmeti sunumuna başlamadan önce bu hizmetin KÖİ ile mi yoksa başka bir kamu hizmeti yürütme modeliyle mi gerçekleştirileceğinin değerlendirmesini yapmalıdır. Bu aşamada KÖİ'lerin yerel yönetim birimi için avantajlarının/faydalarının ve dezavantajlarının/maliyetlerinin değerlendirilmesi iki adımda yapılabilir. İlk olarak yerel yönetim birimi, bir hizmet sunmanın gerçek maliyetini belirlemelidir. Yani hizmetin mevcut veya önerilen bir diğer modelle sunulabilmesi durumunda karşılaşılabilecek maliyet belirlenmelidir. Buna benchmarking veya gölge teklif verme denmektedir. İkinci olarak KÖİ modelinde hem ölçülebilir fayda ve maliyetler hem de ölçülemeyen fayda ve maliyetler sistematik olarak analiz edilmelidir (British Columbia, 1999: 43). Böylece KÖİ'nin kullanılmasının rasyonel olup olmadığı noktasında bir sonuca varılmalıdır.

Konu Türkiye açısından değerlendirildiğinde ise yerel yönetim birimlerinin görev ve sorumluluklarını daha etkili bir şekilde yürütmek amacıyla 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 anlayışının hayata geçirilmek istendiği görülmektedir. Bunun doğal bir sonucu olarak, 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. Gerçekten Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde, Türkiye'de kamu yönetiminde ve yerel yönetimler alanında önemli reformlar gerçekleştirildiği görülmektedir. Yerel yönetimler sadece hizmet sunar konumdan çıkarılarak, hizmet sunulmasını sağlayan ve yaptıran bir hüviyet kazanmıştır. Yerel düzeyde gerçekleştirilen bu düzenlemelerle birlikte, KÖİ konusunda merkezi düzeyde kurumsal ve yasal altyapının sağlanmasına yönelik çabalar dikkat çekmektedir. (Usta ve Bilgi., 2016: 264).

Türkiye'de yerel yönetimlerin KÖİ uygulamaları konusunda müstakil bir kanunu olmamakla birlikte KÖİ modelleri ile hizmetler sunmak isteyen birimlerin önünde herhangi bir yasal engel de yoktur. Hatta 5393

sayılı Belediye Kanunu'nun belediye meclisinin yetki ve görevlerinin sayıldığı 18. Maddesinde “6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermenin” belediye meclisinin yetkisinde olduğu belirtilmiştir. Buna göre en önemli yerel yönetim birimi olan belediyelerin özel sektör kişilerle ortaklık kurabilecekleri ve bu konuda karar merciinin de belediye meclisi olduğu açıkça belirtilmiştir. Görüldüğü gibi yasal yönden bir kısıtlama olmamasına rağmen yerel yönetimler ile özel sektör işbirliğinin istenilen ölçüde sağlanamadığı belirtilmelidir.

Çalışmanın bunda sonraki bölümlerinde KÖİ'nin yerel yönetimler için sağladığı avantajlar ve dezavantajlar başlıklar halinde sıralanacaktır. Ancak gerek uygulamada gerekse de literatürde KÖİ modelinin eksik yönlerini öne çıkararak modele eleştirel yaklaşanlarla, modelin avantajlarını öne çıkararak eksik taraflarını ihmal edenler arasında bir fikir birliğinin sağlanmasının mümkün olmadığı da söylenmelidir (Biginas ve Sindakis, 2015: 6). Buradan yola çıkarak KÖİ modelinin sağladığı faydaların ve avantajların yanında uygulamanın getireceği bir takım dezavantajların ve sorunların varlığının da kabul edilmesi kaçınılmazdır.

4. KÖİ'NİN YEREL YÖNETİMLER İÇİN AVANTAJLARI

Günümüze KÖİ modelinin dünyada yaygın olarak kullanılmasının temel sebebi, KÖİ modelinin hem ortaklığı meydana getiren kamu sektörü ve özel sektör ortaklarının hem de hizmetten faydalanacak olan nihai tüketiciler konumundaki insanların bu modelin avantajlarından faydalanabilecekleri bir yapıya sahip olmasındandır. Çünkü bu model, ilk olarak özel sektör ortağına yeni yatırım alanları sağlamakta, özellikle talep riski gibi bir takım risklerin kamuda kalması suretiyle uzun vadeli gelir garantili bir yatırım imkânı vermektedir. İkinci olarak kamu ortağı da altyapı yatırımlarının finansman yükünü özel sektör ortağına devrederek, burada kullanacağı kaynakları sosyal harcamalar gibi diğer alanlarda kullanabilme serbestisine kavuşmaktadır. Nihai olarak özel sektörün bilgi, birikim ve işletme mantığıyla ortaya konulan kamu hizmetleri, bu hizmetlerin nihai kullanıcıları olan insanların beklentilerinin karşılanmasında da önemli rol oynamaktadır. Proje ortaklarına ve diğer paydaşlara sağladığı bu avantajlar, KÖİ projelerini merkezi yönetimler için olduğu kadar yerel yönetimleri için de cazip bir hale getirmektedir. KÖİ modelinin yerel yönetim birimleri açısından sağladığı avantajlar şöyle sıralanabilir:

A-Yerel Yönetimlerin Kamu Hizmeti Finansman Yükünden Kurtulmaları

Günümüzde gelişmiş ya da gelişmekte olan pek çok ülkede yerel yönetimlerin öneminin hızla artmasına karşın, merkezi yönetimler mali kaynaklar yönünden yerel yönetimler karşısında önemli bir gücü elinde bulundurmakta ve yerel yönetimler kaynak sıkıntısı ile karşı karşıya kalmaktadırlar (Ulusoy ve Akdemir,

2009: 260). Yerel kamu kaynaklarının kamu hizmetlerinin sunumundaki yetersizliği ve merkezi yönetimlerin de kaynak sıkıntısı yaşadıkları göz önünde bulundurulduğunda, yerel yönetimlerin kaynak ihtiyacının boyutları daha iyi anlaşılabilir. Bundan dolayı yerel yönetim birimleri, kamu hizmetlerinin sunumunda toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, müşteri odaklılık, daha yoğun teknoloji kullanımı gibi bir takım modern yönetim tekniklerini uygulamaya çalışsalar da kamu hizmetlerinin finansmanı sorununa çözüm bulmada çok başarılı olamamışlardır.

Yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin finansman yükümlülüğünden kurtulmak için başvurabilecekleri önemli bir alternatif KÖİ modelidir. KÖİ, geleneksel olarak kamunun sorumluluk alanındaki yatırımlara özel sektör aktörlerini çekerek hem yerel yönetimler hem de merkezi yöntemler düzeyinde bütçe kısıtlamalarından kurtulmaya imkân verir(Zaharioaie, 2012, 18). Gerçekten KÖİ'nin en önemli avantajlarından birisi, kamu hizmetlerinin sunulması amacıyla gerçekleştirilen büyük yatırımların kamu fonları kullanılmadan gerçekleştirilebilmesi ve kamu otoritesinin harcamalarının azaltılmasıdır(Acartürk ve Keskin, 2012: 26).

KÖİ ile yerel yönetimlerin altyapı projelerinin finansman yükünden kurtulması iki şekilde anlaşılmalıdır. KÖİ modeli ile yapılan tesisin finansman yükünü özel sektör kişisi üstlenmektedir. Ancak, özel sektör kişisi üstlendiği bu finansman yükünü ve bunun üzerine elde etmesi gereken kârı, ya tesisten ve kamu hizmetinden nihai yararlanıcılar olan halktan temin eder ya da kamu otoritesinden temin eder.

KÖİ, genellikle büyük ölçekli tesisler ve kamu hizmetlerinde tercih edilen bir model olduğundan bu tür girişimlere yabancı sermayenin ilgisi daha fazla olmaktadır. Yabancı yatırımcıların ya doğrudan ya da yerel ortaklarla birlikte KÖİ projelerinde yer almaları, ülkeye yabancı sermaye girişine sebep olmaktadır. Finansmanla ilgili tüm bu özellikleri göz önünde tutulduğunda KÖİ, "piyasa dostu" bir model olarak değerlendirilebilir (Karasu, 2011: 217).

B- Etkinlik, Verimlilik ve Hizmet Kalitesinin Arttırılması

Özel sektör, büyük projelerin yönetim, tedarik ve yapılmasında geniş bir tecrübe zenginliğine, kaynaklara ve imkânlara ulaşma potansiyeline sahiptir. KÖİ modelinde kamu ve özel sektör ortaklarına yaptıkları en iyi işin verilmesiyle hizmet sunumunun iyileştirilmesi sağlanır (Partnerships British, 2003: 3). Kamu ve özel sektör arasındaki işbirliği, performansa dayalı izleme ve teşviklerde olduğu gibi teknik olarak ve yönetim uzmanlığı metodu ile daha değerli olabilir. Özel sektörün verimlilik anlayışı ile daha çok verimli olunması veya daha iyi bir yönetim anlayışının ortaya konulması sağlanabilir.(Nikolic ve Maikisch, 2006: 5, United Nations, 2011: 2). KÖİ modelinde, tasarım ve inşaat gibi çeşitli faaliyetlerin birleştirilmesi, daha

esnek taahhüt ve alımların yapılması, sermaye finansmanı için daha hızlı onaylar ve daha etkin bir karar verme süreci gibi faktörler de verimliliğin artırılmasına katkıda bulunabilir (British Columbia, 1999: 14).

Ayrıca KÖİ’de teknoloji transferinin teşvik edilmesi ile daha kaliteli hizmetlerin sunulması sağlanabilir (Nikolic ve Maikisch, 2006: 5). Modern teknolojinin kullanıldığı bir KÖİ projesinde özel sektörün uzmanlık ve yeteneklerinden faydalanılması, kamu sektörü için bir manivela görevi görerek hizmet sunumunda olumlu etkiyi, hizmetlerdeki kalite ve ulaşılabilirliği arttıracaktır (Hamilton ve Diğerleri, 2012: 8). Ayrıca KÖİ modellerinde hizmetlerin destekleyici kaynaklarla daha iyi bütünleştirilmesi, iyileştirilmiş ölçek ekonomileri, hizmet sunumunda inovasyondan yararlanılması ve tipik olarak her KÖİ sözleşmesinde yer alan performans ödülleri ve cezaların bulunması gibi etkenler, KÖİ’nin klasik satın alma yöntemlerine göre daha iyi hizmet kalitesine ulaşılmasını sağlamaktadırlar (Çerçi, 2011: 19).

KÖİ modeli ile ayrıca, bürokrasi ve merkezi yönetimin sıkı denetimlerinden arındırılmış piyasa şartlarına göre hareket eden organizasyonlar (şirketler, ortaklıklar) aracılığıyla daha etkin kamu hizmeti sunumu gerçekleştirilebilmektedir. Bu etkinlik, kamu ve özel sektör arasındaki iletişim ve etkileşim kanalları ve etkileşim oranı artmasına yardımcı olacaktır. Kamunun piyasada meydana gelen ekonomik olaylara vereceği reflekslerin zamanı, sayısı, türü ve şiddetini arttıracaktır. Özel sektörün kamu hizmetinin daha çok içine girmesi, kâr maksimizasyonunun yanı sıra toplumsal olaylara vereceği refleksleri de arttıracaktır. Ürün tanıtıcı reklamların bir kısmı yerine sosyal sorumluluk projeleri ile tanıtım yapma gayretine gireceklerdir. (Mecek ve diğerleri, 2015:496).

C- Risk Paylaşımı

KÖİ modeli ile yerel yönetimler, sermaye, inşaat, çevre, ekonomik ve siyasi riskler ile işletme risklerinin bir kısmını özel sektör ortağına devretmektedirler. Bu risk transferindeki altın kural, kamu ve özel sektör ortaklarının “hangi riskleri daha iyi yönetebileceklerse o riskleri üstlenmeleri” esasına göre risk dağılımının gerçekleştirilmesidir. Böylece, riskler azaltılabilir veya ortaklar arasında daha iyi dağıtılabilir. Örneğin özel sektör ortağı fiyatları ve maliyetleri daha iyi yönetebilir veya program ve tarifeleri daha iyi düzenleyebilir. Bilgi ve uzmanlıkların uygun yönlendirilmesi, uygulamada projelerin gerçekleştirilmesinde daha iyi yönetime sebep olabilir. Kamu ortağı ise, bu faydaları ve kazanımları elde edebilmek için bazı girişimlerde bulunabilir. Daha iyi bir performans ve verim için teşvik edici etkiye sahip olan maliyet ve kâr dengesinin uyumlaştırılması ile riskler minimize edilebilir (Nikolic ve Maikisch, 2006: 5). Bir KÖİ projesinde özel sektör ortağının, inşaat ve bakım/maliyet aşımaları riskini üstlenmesi kamu ortağının ise talep riskini üstlenmiş olması durumunda, ekonomik kriz veya daralma dönemlerinde özel sektörün gelir kayıplarını yaşamaması ve projenin devamının sağlanabilmesi örneğinde de benzer bir durum vardır. Özel sektör tarafından talep riskinin üstlenilmemesi ve kullanım bedeli ve hizmet bedelinin,

sözleşme süresi boyunca kamu ortağı tarafından özel sektör ortağına ödenecek olması, özel sektör ortağı açısından gelir garantisi sağlamakta, olası iflaslarla hizmet sunumunda kesilmelerin önlenmesine sebep olmaktadır.

Ancak burada bir KÖİ projesinde özel sektör ortağına devredilen risklerin büyüklüğü nispetinde özel ortağın kâr oranlarının da yükseltilmesine dikkat edilmelidir. Başarılı bir KÖİ projesinin gerçekleştirilmesinde dengeli bir risk paylaşımının sağlanması nasıl önemli bir faktör ise dengeli bir risk paylaşımının sağlanmasında da özel sektör ortağının üstlendiği risk ölçüsünde kâr oranlarının belirlenmesi de önemli bir faktördür. Böylece projede risk-kâr dengesi sağlanabilir. Bu bağlamda, özel yatırımcılar, öngördükleri kârın, üstlendiği riskle doğru orantılı olduğu sürece daha yüksek riskli projeleri talep etmekten çekinmeyeceklerdir(Zaharioaie, 2012, 20).

D- Paranın Karşılığı Avantajı

KÖİ'nin önemli bir avantajı, paranın karşılığının daha iyi sağlamakta olmasıdır. Bu kavram, aynı kalitedeki bir hizmeti geleneksel tedarik yöntemlerinden daha düşük maliyetle sağlayan bir proje sunma veya aynı miktarda para için üstün kalitede bir proje sunma anlamına gelir. KÖİ projelerindeki risk transferinin gerçekleştirilmiş olması, çıktıları esas alan özellikler, uzun süren sözleşme süreleri, performans ölçümleri ve teşvikler, özel sektörün yönetim becerileri ve rekabet gibi faktörler paranın karşılığının sağlanmasında rol oynamaktadırlar(Herpen, 2002: 3vd).

E- Toplum ve Diğer Paydaşlara Olumlu Etkileri

KÖİ Projelerin yapıldığı bölgede sosyal hizmetler ve altyapı konusu ile ilgili bir takım olumlu gelişmelerin gerçekleşeceği açıktır. Öncelikle bölgenin ulaşım imkânlarının iyileştirilmesi, elektrik, su, haberleşme ve kanalizasyon gibi altyapı hizmetlerinin sağlanması, yenilenmesi veya güçlendirilmesi, çocuk bahçeleri, dinlenme alanları, alışveriş merkezleri gibi sosyal tesislerin yapılması ve yerel yönetim birimleri tarafından sağlanan diğer hizmetlerle yaşam kalitesinin yükseltilmesi sağlanmış olmaktadır.

Ayrıca KÖİ projeleri, kuruldukları bölgelerde sermaye birikimine, istihdamın artmasına ve KÖİ projesi ile doğrudan veya dolaylı ürün ve hizmet alanlarının gelişmesine katkı sağlayan bir etkiye de sahiptir. Bu itibarla KÖİ projeleri bölgenin ekonomik canlılığına ve yöresel kalkınmasına uzun vadede katkı sağlayan projelerdir.

F- Proje Finansörleri Açısından Avantajlar

Konu, proje finansörleri açısından değerlendirildiğinde de KÖİ, çeşitli avantajlara sahiptir. Öncelikle finansman şirketleri/bankalar geleneksel bankacılık ve finansman uygulamalarına ilave olarak KÖİ projelerine kaynak sağlayarak gelir kaynaklarını çeşitlendirme ve daha rekabetçi kaynaklar oluşturma imkânına sahiptirler. Bu finansmanların çoğunun merkezi veya yerel yönetimlerin garantisinde olması ile riskin azaltılması, konuyu daha önemli ve daha cazip bir duruma getirmektedir (Chena ve Diğerleri, 2006: 249). Finansmana sağlanan kamu garantileri, hem özel sektör ortağının finansman temininde elini güçlendirerek daha kolay finansman bulmasına katkı sağlamakta hem de tesisin yapımında ve hizmetlerin sunumunda olası kesilmelerin önüne geçilmesini sağlamaktadır.

G-KÖİ Proje Bütünlüğünün Sağladığı Avantajlar

Projenin yatırım ve bakım onarım dâhil işletme dönemlerinin birlikte özel sektöre bırakıldığı durumlarda, özel sektör ortağı, projenin toplam maliyetini en aza indirmek için bütün imkânları ve alternatifleri kullanacaktır. Bu durum, özel sektör ortağının tesislerin yapımında daha ucuz malzeme, işçilik ve yöntemleri kullanarak maliyetlerin azaltılmasına dönük istek ve uygulamalarının önüne geçecektir. Çünkü maliyetleri düşürme amacıyla kaliteden tavizler verilerek inşa edilen bir tesisin bakım onarım maliyetleri yüksek olacak, bu maliyetler yine özel sektör ortağı tarafından karşılanmak zorunda kalınacaktır. Klasik kamu hizmeti tedarik sürecinde bu maliyet avantajını sağlamak genellikle daha zordur (Çerçi, 2011: 19).

Kaldı ki sözleşme ve şartnamelerle, nitelikleri detaylı ve net olarak belirlenmiş bir KÖİ projesinde kullanılacak malzeme ve işçilik standartları da belirlenmiştir. Bu standartların dışına çıkılması da cezai müeyyidelere tabi tutulduğundan özel sektör ortağı, proje bütünlüğü içinde kendi kendini denetleme durumunda kalacaktır. Yine projenin başlaması ve aşamaları ve nihai tamamlama zamanları belirlenmiş olduğundan bunlara uyulmaması durumunda, özel sektör yüklenicisine cezai müeyyide uygulanması söz konusu olacaktır.

H- Projelerin Belirlenen Zaman ve Bütçe Sınırlarında Bitirilmesi

Herhangi bir tesisin inşasında ilk projede belirtilen bütçeyi aşmamak veya belirlenen inşaat takvimi dışına çıkmamak istenilen bir durumdur. Maliyet avantajına ilave olarak KÖİ modelinde, projeler mevcut kaynaklarla, daha kısa zamanda ve belirlenen bütçe sınırları içinde gerçekleştirilerek zamanında teslim edilebilmektedir. Bunun en önemli sebeplerinden birisi özel sektör ortağının kamu tarafından kendisine yapılacak ödeme akışını bir an önce başlatabilmek için mümkün olan en kısa sürede projeyi bitirmek için oldukça güçlü bir motivasyona sahip olmasıdır (Tekin, 2007: 12, United Nations, 2008: 5). Ayrıca kamu

sektöründe görülen hantallık ve kaynak israfının bu projelerle azaltılabilmesi de mümkündür (Şahin ve Uysal, 2012: 163, Renda ve Schrefler, 2006: 1).

Örneğin Birleşik Krallık'ta 2001 de KÖİ ile gerçekleştirilen projelerin % 76'sı zamanında, % 79'u ise belirlenen bütçe sınırlarında kalınarak bitirilebilmiştir. Bu konu ile ilgili olarak KÖİ ve geleneksel yöntem arasındaki karşılaştırma Tablo 1 de sunulmuştur.

Tablo 1: KÖİ ile Geleneksel Yöntem Karşılaştırması

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

Kaynak: Martin McKee, Nigel Edwards, Rifat Atun, "Public-private partnerships for hospitals" *Bulletin of the World Health Organization*, 2006;84,11

Bir diğer araştırmaya göre KÖİ projelerinin % 65'i hedeflenen maliyetle veya bu maliyetin daha altında bitirilebilmiştir. % 29'u ise belirlenen maliyetin en fazla % 5 üzerinde bir maliyetle bitirilmiştir. Buna göre projelerin % 94'ü ya önceden tespit edilen maliyetle veya bu maliyetin en çok % 5'i üzerinde bitirilmiştir. Geri kalan % 6 oranındaki projede % 5'den daha fazla bir maliyet artışı görülmektedir. Araştırmaya göre bu % 6'lık oranın yaklaşık % 4'ü belirlenen maliyetin % 5'i ile % 25'i aralığında daha fazla bir maliyetle tamamlanabilmiştir (National Audit Office,2009: 17).

I- Özelleştirmenin Bazı dezavantajlarından Kurtulma

KÖİ modelinin özelleştirme ile aynı veya çok benzer olduğunu savunanlara rağmen², KÖİ modeli, özelleştirmeden birçok açıdan farklı bir hizmet sunum tekniğidir. Bundan dolayı özelleştirmenin bazı dezavantajlarından kurtulma imkânını bünyesinde barındırmaktadır.

Örneğin özelleştirme, kamuya ait olan varlıkların ya da hisselerin kısmen veya tamamen özel sektöre devredilmesi olarak tanımlanmasına karşılık KÖİ, çoğu kez hizmetin kamu ve özel kesimlerince birlikte sunulması anlamında kullanılmaktadır. Ayrıca özelleştirmede ve KÖİ'de devletin üstlendiği rol de

² Örneğin Karahanoğlu'na göre: Özelleştirmeler, kamunun mülkiyetinde bulunan menkul veya gayrimenkul değerlerin kısmen veya tamamen özel sektöre devredilmesiyle gerçekleştiklerinden, toplumsal tepkilerle yani meşruiyetle belirlenen sınırlarının oluşması sonucunu doğurmuşlardır. Bu noktada KÖİ'ler ekonomik ve politik olarak özelleştirmenin sınırlarına yaklaşan uygulamalardır. Çünkü KÖİ, geleneksel özelleştirmelerde olduğu gibi özel sermayeye yeni bir kârlılık ve piyasa alanı açmaktadır(Karahanoğlu, 2012: 99).

birbirinden farklıdır. Özelleştirmede devletin rolü, aktörlükten düzenleyen, denetleyen ve yönlendiren konumuna düşmektedir(Uz, 2007: 1168). Özelleştirmede hükümet özelleştirme sonrası işlemlerde artık direk olarak rol almazken KÖİ de hükümet halen nihai sorumluluğu sahiptir(Grimsey ve Lewis, 2005: 346).

KÖİ modelinde özelleştirme ile hizmetin sunumunun tamamen özel sektöre bırakılmasında sosyal devlet açısından yaşanabilecek olumsuzlukların da önüne geçilmiş olmaktadır. Çünkü bu modelde devlet, hizmetin sunumundan tamamen çekilmemekte, asıl hizmetin sunucusu ve genel olarak da kamu hizmetinin bir bütün olarak kesintisiz sunulması noktasındaki merkezi veya yerel yönetimlerin temel sorumluluğu devam etmektedir.

İ-Kamu otoritesinin Geniş Bir Tercih ve Karar Verme Yetkisine Sahip Olması

KÖİ, sunulacak hizmetlerin kalite standartları, tesisin ölçeği, hizmet verilecek kitleyi seçme ve hizmetlerin belirlenen kalite standartlarında sunulup sunulmadığının denetlenmesi gibi konularda kamuya geniş bir tercih ve karar verme yetkisi sağlar. Yerel yönetimler tarafında gerçekleştirilen KÖİ projelerinde yerel yönetimler, tesisin inşa edildiği arazinin ve diğer altyapı unsurlarının sahibidir. KÖİ projelerinde altyapının nihai sahibi olan ve hizmet kontrolünü elinde bulunduran yerel yönetimler, fiyat ve performans kriterlerini belirleme ve işletmeyi izleyerek performansın değerlendirilmesinde yetki sahibidir.

J- KÖİ'nin bir "Ortak Akıl Projesi" Olması

KÖİ, projeye dâhil olan ortakların ve paydaşların deneyimlerinin ve uzmanlık alanlarının kullanılmasıyla olumsuzlukların en aza indirildiği, istikrarlı bir ortam yaratılmasına imkân veren bir modeldir. Özellikle bir konsorsiyum şeklinde bir araya gelen özel sektör ortaklarının deneyim ve uzmanlık alanlarından faydalanılması, proje için önemli bir avantaj oluşturmaktadır. Buna ilave olarak kamu ve özel sektör temsilcilerinin bir araya gelerek oluşturdukları sinerji, temsilcilerin her birinin ayrı ayrı yürüttükleri proje ve hizmetlerden çok daha fazla etkinlik ve verimlilik sağlayarak kamu hizmetlerindeki dinamizmin arttırılmasına sebep olabilmektedir. Bu yönleri itibariyle aslında KÖİ projelerinin hem kamu hem de özel sektör için fayda sağlayan "ortak akıl" projeleri olduğu konusunda kuşku yoktur.

K-Tasarrufların Artmasına ve Ekonomik Büyümeye Yönelik Avantajlar

Yerel yönetimler, KÖİ uygulamalarıyla hem sermaye projelerinin inşası, bakımı ve işletilmesinde hem de hizmetlerin sunumunda maliyet tasarrufu gerçekleştirebilirler. Örneğin, inşaat maliyetinin düşürülmesi, aynı sözleşmedeki tasarım ve yapının birleştirilmesi ile gerçekleştirilebilir. Bir ekipteki planlayıcıların ve

inşaatçıların yakın etkileşimi, daha yenilikçi ve daha az maliyetli tasarımlarla hizmetlerin sunulması imkânı yakalanabilir. Ayrıca yerel yönetimlerin KÖİ uygulamalarına yönelmeleri, özel sektörün teşvik edilmesine ve istihdamın ve ekonomik büyümenin artmasına katkıda bulunabilir (British Columbia, 1999: 14).

L- Yeni Pazar Olanaklarına Kavuşma

KÖİ, özel sektöre yeni pazar olanakları sunan bir modeldir. Bu durum iç ve dış girişimcilerin bu yatırımlara yönelmeleriyle yeni kaynaklar elde edilmesine, istihdamın artırılmasına, vergi ve benzeri gelirlerin çoğalmasına teknoloji transferine ve dış ekonomiler ile olan etkileşimin artmasına katkı sağlayacaktır. Kamu hizmetine esas mevcut pazarlara özel girişimlerin sayı ve tür olarak katılımlarının artmasıyla söz konusu pazardaki rekabet olanakları artacaktır. Artan rekabet, maliyet azaltma tedbirlerinin de artmasına sebep olacak, kaynak israfları belli ölçüde azaltılmış olacaktır. Bunun sonucunda da etkin kaynak kullanımı ve nitelikli ürün/hizmet temini sağlanacaktır (Mecek ve diğerleri, 2015:495).

M- Diğer Avantajlar

KÖİ modelinde özel sektörle olan işbirliğinin diğer yönlerden de getirdiği katma değerler bu modelin tercih edilmesine teşvik sağlayıcı roller üstlenmektedirler. Bu katma değerler, yeniliklere açık olma, yeni teknolojilerin kullanımı, yönetsel etkinlik ve girişimcilik, daha iyi hizmetler sağlanabilmesi, projelerin daha iyi izlenmesi ve denetimi ve kaynakların etkili bir şekilde kullanılmasıdır. Bu bağlamda, Avrupa Komisyonu, KÖİ kullanımının sermaye sağlama dışındaki özel sektör işbirliği ile ilgili faydalarını şöyle sıralamıştır: kamu hizmetlerini yönetmede alternatifler sunma, tüketicilere katma değer sunma ve ihtiyaçların daha iyi tanımlanmasını ve kaynakların optimum kullanımı sağlanması(Zaharioaie, 2012, 20).

5. YEREL YÖNETİMLER İÇİN KÖİ'NİN DEZAVANTAJLARI

Hem uygulamalarından edinilen deneyimler hem de bilimsel çalışmalardan elde edilen sonuçlar, yerel yönetimler için KÖİ uygulamalarının avantajları olduğu kadar bazı dezavantajlarının da olduğunu ortaya koymaktadır. Burada kullanılan “dezavantajlar” tabiri, iki farklı anlamı içerecek şekilde kullanılmaktadır. Birinci anlamda, yerel yönetimler tarafından uygulanan KÖİ projelerinde, yerel yönetimlerin ve KÖİ modellerinin yapısal veya işlevsel özelliklerinden kaynaklanan zorlukları/sorunları ifade etmek için kullanılmaktadır. İkinci anlam olarak da yerel yönetimler tarafından uygulanan KÖİ projelerinde herhangi bir zorluk veya sorunla karşılaşılmasa dahi KÖİ'nin diğer kamu hizmeti yürütme usulleri karşısındaki eksik veya zayıf yönlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Örneğin “KÖİ projelerinde dengeli bir risk dağılımı gerçekleştirilmedeki güçlükler”, bir zorluk veya sorun teşkil ederek doğrudan KÖİ projesinin

yapımı ve işletilmesine etki eden bir faktördür. Ancak “kamu hizmetlerinin özel sektörün kontrolüne verilmesi algısı”, KÖİ projesinin yapımında veya işletilmesinde doğrudan bir olumsuz etki oluşturmamakla birlikte diğer kamu hizmeti yürütme usulleri karşısında (örneğin emanet usulü) KÖİ'nin eksik veya zayıf yönünü oluşturan bir dezavantajdır.

Dezavantaj kavramıyla neyin kastedildiği bu şekilde açıklandıktan sonra dezavantajlar, iki gruba ayrılarak incelenecektir. Birinci grupta merkezi veya yerel yönetim olduğuna bakılmaksızın KÖİ projelerini yürüten her bir ortak için geçerli olan ve KÖİ'nin yapısal ve işlevsel sorunlarından oluşan dezavantajlar bulunmaktadır. İkinci grupta ise yerel yönetimlerin yapısal ve işlevsel özelliklerinden kaynaklanan ve sadece yerel yönelimlerin KÖİ uygulamalarına özgü dezavantajlara değinilecektir. Aşında bu dezavantajlar, Türkiye’de yerel yönetimlerin sorunlarından olan, toplam kamu harcamaları içinde görece olarak düşük paya sahip olma, merkezi yönetim ile uygun olmayan görev dağılımı, yetersiz mali kaynaklar, örgütlenme ve personel sorunları, bazı gereksiz vesayet uygulamaları, şeffaflık ve katılım yetersizliği ve merkezi hükümete aşırı bağımlılık (Dincer ve Yılmaz,2003: 88) gibi yapısal ve işlevsel sorunlarla doğrudan veya dolaylı olarak ilişkili olan dezavantajlardır. Bu kapsamda yerel yönetimler için KÖİ uygulamalarının dezavantajları şu şekilde sıralanabilir:

A- KÖİ'nin Yapısı ve İşleyişinden Kaynaklanan Dezavantajlar

a. Kamu Hizmetlerinin Özel Sektörün Kontrolüne Verilmesi Algısı

KÖİ modeli ile yapılan projelere ve sunulan hizmetlere yöneltilen temel eleştirilerden birisi, bu tesislerin ve hizmetlerin özel sektörün kontrolüne ve sorumluluğuna verilmesi algısıdır. Kamunun sorumluluğunda olan hizmetlerin özel şirketlere, piyasaya devredilmesinin, sosyal devlet ilkesine aykırı olduğu savunulmaktadır(TBMM, 2013: 27). Ayrıca geleneksel olarak kamu tarafından ücretsiz veya sembolik ücretler karşılığında sunulan kamu hizmetlerinin kârlılık ilkesini gözeten özel sektör kişileri tarafından belli bir tarife ile sunulması, kaçınılmaz olarak bir takım tepkilerle karşılaşmaktadır. Buna ilave olarak özel sektörün çok yüksek fiyatlarla hizmetleri sunduğu, sözleşme süresinin çok uzun olduğu gibi gerekçelerle kamu kaynaklarının özel sektör kişisine peşkeş çekildiği yönündeki kamuoyu algısını yok etmek kolay değildir. Bu duruma karşı geliştirilebilecek en önemli strateji, KÖİ'nin tüm süreçlerinin açık ve şeffaf olarak yürütülmesi ve kamuoyunun doğru bilgilendirilmesinin sağlanmasıdır.

b. Projelerin Toplam Maliyeti ile Özel Sektöre Ödenen Bedeller Arasındaki Yüksek Fark

KÖİ uygulamalarında finansman riskinin özel sektör ortağı tarafından üstlenilmesi, sözleşme sürelerinin uzun olması, özel sektör ortağının kâr gözetimi gibi faktörler birlikte değerlendirildiğinde tesislerin toplam maliyetleri ile özel sektör ortağına ödenen bedeller arasında oldukça ciddi farkların oluşması sonucu ile karşılaşılmaktadır. İster özel sektöre “kira” veya “kullanım bedeli” veya hizmet bedelleri adı altında kamu otoritesi tarafından ödeme yapılması durumu, isterse de özel sektörün nihai tüketicilerden bizzat hizmet bedelleri tahsil etmesi durumunda olsun bu fark oluşmaktadır. Bu durum da tesisin kamu maliyesine ciddi yükler getireceği, aslında geleneksel yöntemlerle yapılması durumunda tesisin çok daha düşük maliyetlerle yapılabileceği ve işletilebileceği gibi iddiaları beraberinde getirmektedir.

c. KÖİ’de Maliyet Etkinliğinin Sağlanamaması

Altyapı tesislerinin finansmanında kamu yerine özel sektöre yer verilmesi anlayışının benimsenmesi, konuyu inceleyen neredeyse tüm yerli ve yabancı literatürde “kamunun finansman olanaklarının sınırlılığı” ve “özel sektörün finansman kaynaklarına müracaat edilmesinin kaçınılmazlığı” gerekçesine dayandırıldığı görülmektedir. Aslında bu tamamen yanlış bir algılamaya dayanmaktadır (Çal, 2008: 251). Özel sektörün yatırımlar için kullanacağı finansmanın tamamını kendi öz kaynaklarından kullanması çoğu kez mümkün olmayan bir durum olup dış kreditorlerden finansman sağlanması yoluna gidilmektedir. Yatırımın devlet eliyle gerçekleştirilmesinde de esas olarak vergilerle veya iç borçlanma yolu ile finansman sağlanmadığı takdirde dış borçlanma yolu tercih edilmesi gerekecektir. Görüldüğü gibi yatırımın devlet eliyle veya özel sektör eliyle sağlanması arasında finansman hacmi açısından bir fark yoktur. Ancak bu durum finansman maliyeti açısından daha farklıdır. Kamu sektörü geleneksel yöntemlerle yaptığı tesislerin finansmanı için çoğu kez borçlanmaktadır. Özel sektör de aynı şekilde bu model ile tesis yapmak için kaynak bulmak yani borçlanmak durumundadır. Oysa kamu, özel sektörden çok daha uygun maliyetli kredi bulabilir, borçlanabilir, maliyet etkinliği konusunda kamu, özel sektörden daha avantajlı bir konuma sahiptir (Price, 2011: 290). Özel sektörün bulduğu krediler aslında devletin kredibilitesiyle sağlanmaktadır. Yani, özel sektörün bulduğu kredi kendi üzerinden değil, devletin üzerinden sağladığı bir finansman özelliği göstermektedir. KÖİ, özel sektör için hükümet garantisi getirdiğinden çoğu zaman geleneksel finansman yönteminden daha yüksek maliyetlere ulaşılmaktadır (International Monetary Found, 2004: 22). Özel finansman ile ilgili son deneyimler maliyetlerin kamusal finansmaninkinden daha yüksek olduğunu göstermektedir (Teisman ve Klijn, 2000: 165 vd.). Özel finansman genel olarak yaklaşık % 1 ila % 2 arasında bir fazla maliyet getirmektedir.

d. KÖİ Süreçlerinin Yeterince Açık ve Şeffaf Olmaması

İhale ve yapım süreçlerinin yeterince şeffaf olmaması da KÖİ'nin dezavantajları arasında sayılabilecek bir durumdur. Projelerde kamu ve özel sektörün risk ve maliyet paylaşımları, projenin toplam maliyeti, özel sektöre ne kadar bedel ödeneceği gibi konularda kamuoyunun yeterince aydınlatılmadığı yönünde yoğun eleştiriler yapılmıştır/yapılmaktadır. Bu durumun da model hakkında kamuoyunda oluşan kuşku artmasına sebep olduğu söylenebilir. Modelin sırlarla kaplı bir uygulama olduğu ve her şeyin açıklıkla ifade edilmediği yönündeki eleştirilere sadece Türkiye'de değil başta İngiltere olmak üzere diğer ülkelerde de rastlanılmaktadır(Price,2011:290).

e. Dengeli Bir Risk Dağılımı Gerçekleştirmenin Zorluğu

Modelin taşıdığı ve yönetilmesi gereken riskler vardır. Bir KÖİ modelinin etkili bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için, karar alma mekanizmalarının ve sorumluların finansal riskler ve kazançların tahsisini uygulanabilir mevzuat ve sözleşme çerçevesine göre dikkatli bir şekilde gözden geçirmeleri gerekmektedir (Nikolic ve Maikisch, 2006: 5). Modelin sahip olduğu risklerin iyi analiz edilmeyerek gerekli önlemlerin alınmaması ve risk yönetiminin başarısız olması, projenin başarısızlıkla sonuçlanmasına sebebiyet verebilecektir. Ayrıca Uzun vadeli ve yüksek bütçeli sözleşmelerde risk dağılımının adil ve isabetli bir şekilde yapılamaması bazı güçlükleri de beraberinde getirmektedir. Sözleşme tasarımında yapılan, risklerin optimal dağılımının yapılamaması, yetersiz veya eksik yaptırımlar gibi esaslı hatalar, ciddi sorunlara yol açabilmektedir(Tekin, 2008: 9).

f. Finansmana Hazine Garantilerinin Getirilmesi

KÖİ modelinin önemli ve potansiyel olumsuzluklarından biri, hem yüklenici hem de kredi kuruluşları açısından yatırımın sağlıklı bir şekilde sonuçlandırılması amacına hizmet etmesi için düşünülen proje finansman anlaşmalarının ve finansman türevlerinin hazine garantisi altına alınmasıdır. Bu garantiler projelerin başarılı bir şekilde bitirilebilmesi ve işletilebilmesi için garanti sağlamakla birlikte, kamu bütçesine ciddi anlamda yük getirebilecek bir risk üstlenimidir.

g. Şimdiki Hizmetlerin Bedellerinin Gelecek Kuşaklara Ödettirilmesi Durumu

Özel sektör kişisi tarafından yapılan tesislerin kullanım bedeli, 20-30 yıl gibi sürelerde özel sektöre ödenecek olduğundan KÖİ aslında şimdiki sunulacak hizmetlerin bedellerinin gelecek kuşaklarda vergi ödeyenlerin sırtına yüklenmesi anlamına gelmektedir. Buna benzer bir durum da şimdi 20-30 yıllık bir

süre için KÖİ sözleşmesi imzalayan ve bu sürelerde özel sektöre bedel ödemeyi taahhüt eden kamu idaresi, aslında gelecek dönemlerdeki yönetimlerin ve kamu idarecilerinin söz konusu konularda hareket kabiliyetlerini ve mali imkânlarını kısıtlamış olmaktadır. Bu bağlamda KÖİ, devletin uzun vadeli iç ve dış borçlanma yolu ile finansman sağlaması ve hizmetleri yürütmesi ile benzerlik göstermektedir.

h. KÖİ'nin Karmaşık Yapısı ve Denetim Zorlukları

KÖİ birçok alt modellere sahip olan çatı bir kavram olmasından uygulayıcı ülkelerde farklı alt modellerle hayata geçirilmesi ve kamu ile özel sektör gibi farklı doğalara ve amaçlara sahip ortakların oluşturduğu bir birliklilik olması gibi sebepler, KÖİ'nin karmaşık bir yapıya sahip olması sonucunu doğurmuştur.

KÖİ sözleşmeleri yapısı itibarıyla detaylı ve karmaşık olduklarından tasarımın ve yönetimin profesyonel görevliler tarafından yapılmaması durumunda yatırım ve işletme döneminde taraflar arasında çeşitli ihtilaflara sebebiyet verebilir. Ayrıca bu sözleşmeler kamuya uzun vadeli ödeme zorunluluğu yarattığından genel bütçe esnekliğini azaltarak, yatırım planlama sürecini daha karmaşık bir hale getirebilir (Şahmalı, 2011:).

Ayrıca, KÖİ uygulamalarının tür ve çeşitliliğinde meydana gelen artışlar, bu uygulamaların hukuki kapsam ve yerindelik açısından kontrolünü zorlaştırmaktadır. Özellikle KÖİ sözleşmelerinin tabi olduğu hukuki rejim, tesis edilen organizasyonun yapısal farklılıkları, öngörülen süreçler ve bu süreçlere ait faktörler uygulamada kargaşaya ya da denetim, değerlendirme, geliştirme ve dönüştürme gibi süreçlerde verimsizliğe neden olabilmektedir. Bu durum kamu hizmetinin sunumundan birinci derecede sorumlu olan kamu sektörünün yapı ve işleyişine olumsuz etki ederek idarenin bütünlüğüne zarar verecektir(Mecek ve diğerleri, 2015:497).

i. Muhasebe ve Raporlama Standartlarında Eksiklikler

KÖİ modellerinde, uygulamalarının muhasebeleştirilmesi ve raporlanması belirli standartlara kavuşturulamamıştır. Bu konuda bazı adımlar atılmış olmasına rağmen bu standartlar netleşmiş değildir. Finansman kayıtlarının belirli standartlarla gerçekleştirilememesi hükümetler tarafından hazırlanan bütçeler üzerindeki belirsizliğe sebep olmaktadır (International Monetary Found, 2004: 22).

j. Özel Sektör Ortağının Ortaklığı Suiistimal İhtimali

Özel sektör ortağı/ortaklarının kurulan ortaklığın gücünden istifade ederek projelerin diğer kamu ortakları üzerinde veya proje ortağı bile olmayan diğer özel sektör aktörleri üzerinde etkilerini arttırmak suretiyle bir takım çıkarlar elde etme yoluna gidebilmektedirler(Keating, 1998: 163).

k. Kamu ve Özel Sektörlerin Amaç ve Kültür Farklılığı

Özel ve kamusal aktörler arasında birbirlerine güven kaybına neden olabilecek bir kültür ve amaç farklılığı vardır (Herpen, 2002: 8). Yerel yönetimlerin toplumun ortak gereksinimlerini karşılayan birer kamu kurumu olması ve özellikle karar mekanizmalarının seçimle oluşmaları, sunmakta oldukları hizmetlerde ticari kaygılardan çok kamu yararını esas almalarını gerektirmektedir. Ancak bu durum, KÖİ modelinde özel ortağın kâr elde etme isteği ile bir ölçüde tezatlık oluşturmaktadır. Bu açıdan bakıldığında özel sektörün kamu hizmetlerini KÖİ modeli ile yürütmeye başlamasıyla, devletin daha önceleri tamamıyla kamu yararını sağlamaya yönelik yürüttüğü bazı faaliyetlerinin merkezine özel sektörün kâr elde etme amacının geçtiği görülür. Devletin tarihsel gelişim sürecinde kendini ancak kamusal menfaat ile meşrulaştırıp, kamusal yarar amacına ancak vatandaşlar için hayati önemi haiz kamu hizmetleri ile ulaşabildiği düşünüldüğünde, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kamusal yararının yerini kârın alması devletin geleneksel anlamdaki siyasi meşruluk anlayışının değiştiğini gösterir. Vatandaşlar için hayati önem taşıyan kamu hizmetlerini birincil amacı kâr elde etmek olan özel sektöre KÖİ vasıtasıyla teslimi, devletin artık geleneksel politik-bürokratik mantığı terk ederek bunun yerine ekonomik mantığı tercih ettiğinin göstergesidir (Güneş, 2009: 60-61). Özel sektör kişinin kamu idaresi tarafından kamu yararı esasına göre sunulmakta olan yerel hizmetlerin sunumuna kâr gözeterek dâhil olması kolay kabul edilebilen veya çabuk alışılabilen bir durum olmayıp bir takım olumsuzlukları da beraberinde getirmektedir.

Örneğin içme suyu ve kanalizasyon hizmetleri gibi ticari nitelik taşımayan hizmetlerin piyasa koşullarına ve maliyet esasına göre fiyatlandırılması dünyanın her yerinde bir takım zorluklar barındırmaktadır. Toplumsal algı bu hizmetlerin kamu idareleri tarafından sosyal devlet anlayışının bir sonucu olarak kâr amacıyla değil, kamunun doğal görevi olarak yerine getirilmesi gereken bir olgu olduğu şeklindedir (Atasoy, 2011: 160-161).

1. Yüksek İşlem Masrafları

Bir sözleşmeyi hazırlama, müzakere etme ve koruma ön masrafları ile sözleşmedeki boşluklar, hatalar ve eksiklikler nedeniyle ortaya çıkan maliyetler olarak değerlendirilebilen işlem maliyetleri, KÖİ sözleşmelerinde geleneksel tedarik yöntemlerine kıyasla daha yüksektir. KÖİ'ler, toplam proje maliyetini azaltma fırsatı vermelerine rağmen, ihaleler ve diğer bazı işlemlerin maliyetleri, genellikle geleneksel ihale yöntemlerinden daha yüksektir(Herpen, 2002: 8).

m. İşgücü Kaybı

Kamu idarelerinin bürokratik ve hantal yapısıyla geleneksel yöntemler kullanılarak sunulmaya çalışılan bir kamu hizmetinin, artık KÖİ modeli ile özel sektör işletme mantığı ile sunulmaya başlanması bir miktar işgücünün işlevsiz kalması sonucunu doğurabilir. Ayrıca KÖİ projesi hayata geçtikten sonra özel sektör ortağına ödenecek kullanım ve hizmet bedellerinin tesisin gelirlerinden sağlanması durumunda, özel sektör ortağına bedellerin ödenebilmesi amacıyla zaman zaman maliyetlerin kısılması yoluna gidilmektedir. Maliyetlerin kısılması için akla gelen ilk yöntemlerden birisi de personelin bir kısmının iş sözleşmelerini feshetmek olmaktadır. Bu durum, kamu çalışanları tarafından KÖİ uygulamalarına karşı olumsuz bir tavır geliştirilmesine sebep olmaktadır.

B-Yerel Yönetimlerin Yapısı ve İşleyişinden Kaynaklanan Dezavantajlar

a. Uzman ve Teknik Personel Yetersizliği

Genellikle yerel yönetimlerin bilgi birikimi ve personel kapasitesi, KÖİ modelinin uygulanması için yetersiz kalmaktadır. Geleneksel yöntemlerle hizmetlerin yürütülmesi, büyük veya küçük birçok yerel yönetim birimi açısından mümkün olmakla beraber, KÖİ gibi karmaşık yapıları projeler söz konusu olduğunda yerel yönetimlerin büyük bir kısmının önemli ölçüde teknik desteğe ihtiyacı olduğu söylenebilir. KÖİ'nin yerel yönetimler açısından yeni olması, birimlerin projelerin yürütülmesinde geleneksel yöntem odaklı çalışmaları dolayısıyla karmaşık yapı arz eden KÖİ modellerinde kamu yararı ile özel sektör ortağının kâr beklentisi arasındaki hassas dengenin kurulması noktasında gösterilen zafiyetler, dezavantajlar oluşturmakta ve olumsuz sonuçların doğmasına neden olmaktadır. (Atasoy, 2011: 160-161).

Yerel yönetimler, KÖİ'ye yönelmeden önce KÖİ sürecini yönetebilecek gerekli personel yapısına sahip olmalıdır. Personellerde tecrübesizlik ve yetersizlik söz konusu ise eğitimlerle bu sorunun aşılması sağlanmalıdır. Ya da KÖİ konusunda yeterli uzmanlık ve donanıma sahip personeller istihdam edilmelidir.

KÖİ ile ilgili şu alanlarda uzman personellere ihtiyaç vardır: süreç yönetimi, kamu finansmanı, özel finans, vergi politikası ve yönetmelikleri, muhasebe, sözleşme hukuku, mühendislik, mimari, tesis işletme, gayrimenkul gelişimi, pazarlama ve pazar analizi, varlık değerlendirmesi, ölçümleme, iletişim (British Columbia, 1999: 33).

b. Deneyim Eksikliği

Türkiye’de yerel yönetimlerin KÖİ modelinden yararlanılmasına yönelik çabalar yenidir. Dolayısıyla bu konuda bir bilgi birikimi ve deneyimden bahsetmek mümkün değildir. Örnek alınabilecek başarılı projelerin azlığı, KÖİ’yi yeni uygulayacak olan yerel yönetim birimlerinin cesaretlerini kırmaktadır. Yeterli deneyime sahip olamayan yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilecek KÖİ projelerinde kamunun zarara uğratılması, hizmetlerin sunumunda bir takım aksaklıkların yaşanması, hedeflenen kalite standartlarına ulaşamaması ve vatandaş memnuniyetinin sağlanamaması gibi olumsuzluklarla karşılaşılması muhtemeldir.

Bununla birlikte, Türkiye’deki bu deneyim eksikliği, Avrupa’da ve diğer ülkelerdeki iyi KÖİ uygulama örneklerinden yararlanılarak giderilebilir. Bu örneklerden faydalanılmak suretiyle benzer projeler geliştirilerek yerel yönetimlerde KÖİ uygulanmasına daha çok imkân sağlanmasının yolu açılabilir.(Usta ve Bilgi, 2016: 264).

c. Vesayet Denetimi/İşbölümünün Dengesiz Olması

20. yüzyıl boyunca kamu yönetiminde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında iş bölümüne bakıldığında, Türkiye’nin önemli oranda merkezileştiği görülmektedir. Mahallinde çözülebilecek pek çok sorun merkezden çözülmeye çalışılmakta; yerele ait kararlar verilmektedir. Diğer taraftan, 1950’li yıllardan önce yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki payı oldukça yüksek iken bu oran 1950 sonrası giderek düşmüştür (Dincer ve Yılmaz, 2003: 87). Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki bu pozisyonu, yerel yönetimlerin gerçekleştirmek istedikleri faaliyetlerin ve atılımların zaman zaman çıkmaza sürüklenmesine, yürütülemez olmasına sebep olmaktadır. Merkezi yönetiminin vesayet denetimi, süreçlerin daha bürokratik hale gelmesine ve uzamasına sebep olmaktadır.

Türkiye gibi üniter ülkelerde, yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimlerin bir diğer etkisi de büyük altyapı tesislerinin ve kamu hizmetlerinin birçoğunun merkezi yönetimler tarafından planlanması ve uygulanmasında görülmektedir. Bu tür büyük yatırımların yetki ve sorumlulukları merkezi yönetimlere ait olduğundan bir taraftan yerel yönetimler bu tür girişimleri gerçekleştirmek zahmetinden kurtulmakta, diğer taraftan hizmetlerin sunumunda merkezi yönetimin lehine bir kayma gerçekleşmiş olmaktadır.

d. Mevzuat Altyapısında Eksiklikler

KÖİ, kamu ve özel sektörlerin karmaşık ilişkilerine dayanan bir model olduğundan mevzuat altyapısının sağlam bir şekilde oluşturulmuş olması zorunludur. Türkiye’de YİD, Yİ ve YKD gibi KÖİ modelleri için yasal dayanaklar oluşturulmuştur. Bu modellerle hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin KÖİ projeleri yapmalarının önünde herhangi bir engel yoktur (Atasoy, 2011: 162).

Ancak bu konuda sadece yerel yönetimlerin yürüttükleri hizmetlerin KÖİ ile yürütülmesine özgü bir yasal düzenleme eksikliğinden bahsedilebilir. Gerçekten KÖİ yönteminin uygulanmasına yönelik kurumsal yapılar oluşturulmasına rağmen, Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları’nda da belirtildiği üzere, KÖİ modeline yönelik yasal dayanak eksikliği devam etmektedir. Türkiye’de, kamu yönetiminde yeni uygulamaya çalışılan bu yöntem, yerel yönetimlerde henüz yaygın biçimde uygulanmamaktadır. Bunun en önemli sebeplerinden birisinin henüz yasal mevzuatın tam olarak oluşturulamamasıdır. 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(Usta ve Bilgi., 2016: 264).

Örneğin, su temini veya otobüs terminalleri yapımı ve işletilmesi gibi konularda rahatlıkla uygulanabilecek bir model olan KÖİ, bu konular doğrudan düzenleyen mevzuat altyapısının eksikliğinden veya mevcut olan mevzuatın karışık ve uygulanması zor olmasından dolayı bu tesislerde ve hizmetlerde çok uygulanmamaktadır.

e. Siyasi Riskler/Diğer Risklerin Çokluğu

Yerel yönetimler açısından, ele alınması gereken altyapı hizmetlerinde veya bir hizmetin tesliminde kontrol kaybı ve hizmetlerin kullanıcıları için hizmet kalitesinin azalma ihtimali gibi siyasi riskler söz konusudur (British Columbia, 1999: 15vd.) . Ayrıca, kamu ve özel sektör ortakları tarafından analiz edilmesi ve anlaşılması gereken altyapı veya hizmet sunum projeleri ile ilgili olarak bir takım diğer riskler de bulunmaktadır. Bu riskler şu şekilde sıralanabilir: hizmet talebinde azalma veya talebin öngörülenden daha fazla artması, tasarım hataları, sözleşme ve şartname veya kalite standartlarını karşılamada başarısızlık da dâhil olmak üzere inşaat ile ilgili sorunlar, mülkiyet devri sorunları, çevre sorunları, yönetmeliklere ve izinlere uymamak veya düzenlemelerde değişiklik yapmak, istihdam uygulamaları ve iş mevzuatındaki değişiklikler, teknoloji sorunları (mevcut teknolojinin başarısız olması, uyumsuz teknolojinin seçimi), mücbir sebep (doğal afetler, mahkeme emirleri, savaş gibi her iki tarafın kontrolünün

ötesinde ortaya çıkan büyük değişiklikler), özel sektör ortaklarının iflası, enflasyon / döviz kuru, ortaklığın sonunda varlıkların değeri, mülkiyet değerindeki değişiklikler (British Columbia, 1999: 49).

Sonuç ve Genel Değerlendirme

Kamu ve özel sektör temsilcilerinin kendi deneyim, birikim ve imkânlarını ortaya koyarak bir altyapı tesisinin yapılması ve kamu hizmetinin halka sunulması esasına dayanan KÖİ, 1990'lı yıllardan itibaren altyapı yatırımlarının finansal yükünden kurtulmak ve vatandaşlarına kaliteli, kesintisiz ve vatandaş memnuniyetini esas alan kamu hizmetleri sunmak isteyen siyasi iktidarlar için önemli bir finansman ve kamu hizmeti yürütme modeli olmuştur. KÖİ'nin, yeni yatırım alanlarının açılmasına sebep olması ve kamu destekli ve talep garantili bir yatırım olması gibi avantajlar sunması, özel sektör tarafından da ilgi görmesine sebep olmuş, yerel ve ulusal ölçekte ve birçok alanda uygulanmasına yol açmıştır.

Literatürde bazı yazarlar, KÖİ'yi hiçbir şekilde tercih edilmemesi gereken, kamu maliyesini zarara uğraticı ve gelecek nesillere borç aktarım mekanizması olarak görme eğilimindeyken bazı yazarlar da bütün yönleri ile kusursuz ve sihirli bir formül olarak görme eğilimindedirler. Geleneksel kamu hizmeti yürütme modellerine göre daha yeni bir model olan KÖİ, bir bütün olarak değerlendirildiğinde her iki tezin de eksik olduğu, KÖİ'nin avantajları ve dezavantajları olan bir kamu hizmeti yürütme ve finansman modeli olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum, merkezi yönetimler için geçerli olduğu kadar yerel yönetimler için de geçerli olan bir sonuçtur. O zaman yerel yönetimlerin KÖİ uygulamalarının hizmet alanı ve proje bazında değerlendirilmesi, her bir KÖİ uygulamasının avantajlarının ve dezavantajlarının eksiksiz olarak tespitinden sonra, proje uygulanmaya değer bulunması durumunda tercih edilmesi gerekmektedir. Ancak KÖİ'lerin kamu yönetimlerinin altyapı yatırımlarının finansman yükünden kurtulmaları ve özel sektör yönetim ve işletme mantığı ile yüksek kalitede ve vatandaş memnuniyetini esas alan hizmetler sunmaları gibi iki çok önemli avantaj sağlamaları, yerel yönetimlerin KÖİ'lerin çoğu dezavantajını önemsememeleri veya görmezden gelmeleri sonucunu doğurmaktadır. Çünkü KÖİ'nin sağladığı bu iki avantaj, özellikle hizmet alanları çok geniş olan ancak finansman kaynağı yönünden büyük ölçüde merkezi yönetime bağımlı olan ve yönetim ve karar mercilerinin seçimle iş başına gelmesine bağlı olarak bir sonraki seçime kadar halka ucuz ve kaliteli hizmet sunma gayretinde olan yerel yönetimler için çok cazip bir fırsat sunmaktadır. KÖİ'lerin bu iki önemli avantajının yanında diğer bazı avantajları da yerel yönetimlerce bu modelin tercih edilmesine sebep olmaktadır. Bu avantajlar, yeni pazar olanaklarına kavuşma, tasarrufların artmasına ve ekonomik büyümeye yönelik avantajlar, KÖİ'nin bir "ortak akıl projesi" olması, kamu otoritesinin geniş bir tercih ve karar verme yetkisine sahip olması, proje finansörlerine sağladığı avantajlar, topluma ve diğer paydaşlara olumlu etkileri, KÖİ'lerin proje bütünlüğünün sağladığı avantajlar, projelerin belirlenen zaman ve bütçe sınırında bitirilmesi, özeleştirmenin bazı

dezavantajlarından kurtulmakla sağladığı avantajlar, risk paylaşımına izin vermesi, daha etkin bir kamu hizmeti sunumunun sağladığı avantajlar ve diğer avantajlar şeklinde sıralanabilir.

Bu avantajlara karşılık yerel yönetimlerin KÖİ uygulamalarında önemli dezavantajlar ve sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu dezavantajların bazıları KÖİ'lerin yapısal ve işlevsel sorunlarından kaynaklanmakta; hem merkezi yönetimler hem de yerel yönetimler için söz konusu olmaktadır. Diğer bazı dezavantajlar ise yerel yönetimlerin yapısal ve işlevsel sorunlarından meydana gelmektedir. KÖİ'nin yapısal ve işlevsel özelliklerinden kaynaklanan dezavantajlar olarak, projelerin toplam maliyeti ile özel sektöre ödenen bedeller arasındaki yüksek fark, maliyet etkinliğinin sağlanamaması, süreçlerinin yeterince açık ve şeffaf olmaması, dengeli bir risk dağılımı gerçekleştirilmesinin zorluğu, finansmana hazine garantilerinin getirilmesi, şimdiki hizmetlerin bedellerinin gelecek kuşaklara ödettilmesi durumu, KÖİ'nin karmaşık yapısı ve denetim zorlukları, muhasebe ve raporlama standartlarındaki eksiklikler, özel sektör ortağının ortaklığı suiistimal ihtimali, kamu ve özel sektörlerin amaç ve kültür farklılığı ve işgücü kaybı gibi dezavantajlar sayılabilir. **Uzman ve teknik personel yetersizliği**, deneyim eksikliği, vesayet denetimi/işbölümünün dengesiz olması, mevzuat altyapısında eksiklikler ve siyasi riskler/diğer risklerin çokluğu da yerel yönetimlerin yapısal ve işlevsel özelliklerinden kaynaklanan dezavantajlardır.

Tüm bu dezavantajlara rağmen yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesine özel sektörün dâhil edilmesi anlayışının somutlaşmış hali olan KÖİ uygulamaları, artarak devam etmektedir. Nitelikli uzman ve işgücü ile deneyim ve mevzuat altyapısı gibi yerel yönetimlerin yapı ve işlevinden kaynaklanan sorunları çözüme başarılı olan yerel yönetimler, KÖİ modelinin uygulanmasında daha avantajlı olmaktadır. Kısıtlı finansman kaynaklarıyla yerel halkın beklentilerini karşılamak durumunda olan yerel yönetimler için KÖİ, iyi bir alternatif hizmet yürütme modeli olma özelliğini korumaktadır.

Kent Akademisi

KAYNAKÇA

- Acartürk, Ertuğrul –Keskin, Sabiha (2012), “Türkiye’de Sağlık Sektöründe Kamu Özle İşbirliği Modeli”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.17, S.3, s.25-51
- Akçay, Belgin(2006), “Kamu Alt Yapı Yatırımlarının Sermaye Piyasaları Aracılığıyla Finansmanı”, SPK 7. Arama Konferansları, Ankara
- Altan, Yakup- Kerman, Uysal- Aktel, Mehmet- Metin, Yüksel- Eke, Erdal (2013), “Yerel Yönetimlerde Kamu Özel Ortaklığı Uygulaması: Büyükkabaca Belediyesi Örneği”, Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, Yıl:2013, C:5, S:3, s. 9-17
- Arıoğlu, Erdem- Arıoğlu, Ergin(1996), “Enerji Sektöründe Yap İşlet devret Modelinin İrdelenmesi”, TMMOB 1. Enerji Sempozyumu, , Ankara
- Atasoy, Hidayet(2011), “Kamu Özel İşbirliği Modeli ve Türkiye’de Belediyelerin Altyapı Projelerinin Finansmanında Uygulanabilirliği”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kayseri
- Biginas, Konstantinos- Sindakis, Stavros(2015), “Innovation through Public-Private Partnerships in the Greek Healthcare Sector: How is it achieved and what is the current situation in Greece?”, The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Volume 20(1), article 5, s.1-12
- British Columbia(1999), “Public Private Partnership A Guide for Local Government, British Columbia”, http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/policy_research/library/public_private_partnerships.pdf, 15.03.2017
- Burger, Philippe- Tyson, Justin- Karpowicz, Izabela- Coelho, Maria Delgado (2009) “The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships” IMF Working Paper WP/09/144
- Çal, Sedat(2008), Türkiye’de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşümü Öyküsü, TOBB Yayını, sıra no:58, Ankara
- Çerçi, Ayşegül (2011), “Kamu Özel İşbirlikleri (Public Private Partnership) Modeller, Riskler ve Finansman”, Türkiye Kalkınma Bankası Yayını, Sayı: 59
- Chen, Miao Sheng- Lu, Huei Fu- Lin, Huei Wen(2006), “Are the nonprofit organizations suitable to engage in BOT or BLT scheme? A feasible analysis for the relationship of private and nonprofit sectors”, International Journal of Project Management 24, s. 244-252
- Davies, Steve- Fairbrother, Peter(2003), “Private Finance Initiative (PFI) and Public Private Partnership (PPPs): Definition and Sources”, School of Social Sciences Working Paper, 39, Cardiff University
- Diñçer, Ömer- Yılmaz, Cevdet (2003), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim”, T.C. Başbakanlık, Ankara
- Commission of The European Communities (2004), “Green Paper, On Public-Private Partnerships And Community Law on Public Contracts And Concessions”, Brussels
- Grimsey, Darrin- Lewis, Mervyn K.(2005), “Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views”, Accounting Forum, 29
- Güneş, Ahmet M.(2009), “Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yeni Bir Yöntem: Kamu Özel Ortaklığı, Güncel Hukuk Dergisi, Şubat 2009, s. 58-62
- Hamilton, Geoffrey - Kachkynbaeva , Meerim, Wachsmuth, Isabelle- Masaki,Emi (2012), “A Preliminary Reflection on the Best Practice in PPP in Healthcare Sector: A Review of Different PPP Case Studies and Experiences” UNECE, WHO, and ADB
- Herpen, Van (2002), “Public Private Partnerships: The Advantages and Disadvantages Examined”, AET- Conference, <http://abstracts.aetransport.org/paper/index/id/1466/confid/8>, 10.04.2017

- International Monetary Found (2004), “Public-Private Partnerships”, Fiscal Affairs Department, <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>,10.04.2017
- Kalkınma Bakanlığı (2012), “Kamu Özel İşbirliğine İlişkin Mevzuat”, Kalkınma Bakanlığı, Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü Kamu Özel İşbirliği Daire Başkanlığı, Ankara, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KamuOzelIsbirligiMevzuat.aspx>, 24.03.2016
- Karahanoğlu, Yiğit (2012), “Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Mali Değerlendirmesi”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 67, No. 2, s. 95-125
- Karasu, Koray (2011), “Sağlık Hizmetlerinin Örgütlenmesinde Kamu Özel Ortaklığı”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 66 (3), s.217-262
- Karasu, Koray (2011), Sağlık Hizmetlerinin Örgütlenmesinde Kamu-Özel Ortaklığı, Sağlık Alanında KÖO Sempozyumu 6-7 Mayıs 2011, Türk Tabipler Birliği Yayınları, Bursa
- Keating, Michael (1998), “Commentary: Public Private Partnership in the US From a European Perspective” Partnership in Urban Governance: European and American Experience , Editör: John Pierre, Macmillian Press, London
- Keşli, Ahmet T.(2009), “Kamu Özel Sektör İşbirliği (PPP) projelerinin Hukuki Rejimi”, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul
- Manisalı, Ekrem- Kaplanoğlu, S.Burçin(2000), “Yapı İşlet Devret Modelinde Karşılaşılan Riskler ve Değerlendirmesi”, 2. Yapı İşletmesi Kongresi, İzmir
- McKee, Martin- Edwards, Nigel- Atun Rifat, “Public-private partnerships for hospitals” Bulletin of the World Health Organization, 2006; 84, 11, s. 890-89
- Mecek, Gülsevil- Doğan, Mesut- Kaymaz, Ali Rıza (2015), “Yerel Yönetim Hizmetlerinin Finansmanında ve Sunumunda Alternatif Bir Model,: KÖSİ (Kamu Özel Sektör İşbirliği) Uygulamaları”, İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler, Editörler: Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak, Bekad Yayınları, Antalya, s.481-506
- Ministry of Urban Development Government of India (2016), “Compendium on Public Private Partnership in Urban Infrastructure Case Studies”, Haryana, INDIA, <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/compendium-public-private-partnerships-urban-infrastructure-%E2%80%93-case-studies>, 02.04.2017
- Moszoro, Marian- Krzyzanowska Magdalena(2011), “İmplementing Public Private Partnership İn Municipalities”, IESE Business School, WP-908
- Mudi, Adamu(2016), “Quantity Surveyor’s Impact: A Panacea to achieving Critical Success Factors in PPP Implementation”, International Journal of Engineering Science Invention, Volume 15, Issue 3, s. 1-9
- National Audit Office (2009), “Performance of PFI Construction”, https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/10/2009_performance_pfi_construction.pdf, 27.04.2016
- Nikolic, Irina A.- Maikisch, Harald (2006), “Public-Private Partnerships and Collaboration in the Health Sector An Overview with Case Studies from Recent European Experience”, HNP Discussion Paper
- OECD (2008), “Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money”, http://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-private-partnerships_9789264046733-en, 02.04.2017
- Özdemir, Dilek, (2004) “1980 Sonrasında Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları ve Birlikte Yönetim”, Kent Gündemi, sayı. 6, s.51-58
- Partnerships British, (2003), An Introduction to Public Private Partnerships, , www.partnershipsbc.ca/pdf/An%20Introduction%20to%20P3%20-June03.pdf, 05.03.2015
- Price, David (2011) , “Dünyada Sağlıkta Kamu Özel Ortaklığı: Kavram ve Değişimler”, Toplum ve Hekim, Temmuz-Ağustos, Cilt 26, Sayı 4, s 289-296

- Renda, Andre- Schrefler, Lorna (2006), “Publi -Private Partnerships Models and Trends in the European Union”, DG International Policies of the Union, Economic and Scientific policy, (IP/A/IMCO/SC/2005-161), Brussels
- Satish, D - Shah, Pragma (2009) “A study Of Public Private Partnership Models” The Icfai University Journal of Infrastructure, Vol. VII, No. 1, s.23-37
- Şahin, Mehmet- Uysal, Özge (2012), “Kamu Maliyesine Etkileri Açısından Kamu Özel Sektör Ortaklıkları Üzerine Bir Değerlendirme”, Maliye Dergisi , Sayı: 162, s. 155-174
- Şahmalı, Erkan (2011), PPP (KÖO) Uygulamaları ve Entegre Sağlık Kampüsleri, İstanbul–26 Ekim 2011, http://www.projeyonetim.com/newsletter/ppp_koo_kamu_ozel_ortakligi_erkansahmali.pdf, 14.01.2016
- Tan, Turgut (1992) , “Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap-İşlet-Devret Modeline”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: 47 Sayı: 3, s.307-325
- Teisman, Geert R.- Klijn Erik Hans (2000), “Public Private Partnership in European Union: Officially suspect, Embraced in Dailly Practise”, Public Private Partnership –Teoriy and Practise in İnternational Perspective, Edit: Stephen P. Osborne, Routledge, London and New york, 2000, pp.165-186, Aktaran:Mehmet Şahin, Özge Uysal, Kamu Ekonomisi Perspektifinden Kamu Özel Sektör Ortaklıkları, Ekin Yayınevi,Bursa, 2008,s.36
- Tekin, Ali Güner (2008), Kamu özel İşbirlikleri/Ortaklıkları (PPP) &Türkiye Deneyimi, Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Akara
- Turhan, Mine Kasapoğlu (2011), “Çeşitli Ülkelerdeki Kamu Özel Ortaklığı Uygulamalarının Hukuki Açından Değerlendirilmesi”, Toplum ve Hekim, Cilt 26, Sayı 4, s. 274-288
- Türkiye Büyük Millet Meclisi(2013) 24. Yasama Dönemi, 3. Yasama yılı, Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Hakkında Kanun Tasarısı ile Tokat Milletvekili Şükrü Ayalan ve Çankırı Milletvekili İdris Şahin ile 4 Milletvekilinin; Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, Muhalefet şerhi
- Ulusoy, Ahmet -Akdemir, Tekin (2009), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerlik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi” Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 12 Sayı 21, s.259-287
- United Nations (2008), “Guidebook on Promoting Good Governaanace in Public-Private Partnership”, United Nations Economic Comission For Europe
- United Nations (2011), “A Guidebook on Public-Private Partnership in İnfrastructure, Economic and Social Commission For Asia and the Pasific”
- Usta, Sefa- Bilgiç, Erdal (2016), “Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumu: Kamu Özel Ortaklığı Modeli”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl: 2016/1, Sayı:23, s.249-268
- Uz, Abdullah (2007), “Kamu-Özel Ortaklığı/Public-Private Partnership (PPP) (Kavram ve Hukuksal çerçeve)”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt XI, Sayı 1-2, s. 1165-1182
- Zaharioaie, Marina (2012), “The Utility of Using Using Public Private Partnerships For Local Government, Journal of Public Administration”, Finance and Law, Issue 2/2012, s. 17-24