

HİZMET SUNUMUNA KATILIM VE KAMU ÖZEL ORTAKLIKLARI¹

F. Eda Çelik*

Kamu hizmetinin dönüşümü yönündeki çağrı 90'lı yılların başında “kürek çeken değil, dümen tutan devlet” talebi ile geldi. Rotasını kaybetme korkusundaki sermaye güvenli sulara kendi bildiği gibi yol almak istiyordu. 70'lerin sonunda Carter ve Reagan-Thatcher hükümetlerinin özelleştirme politikaları ile kamu hizmet alanına doğru genişleyen sermaye, böylelikle 90'lı yıllarda Clinton ve Blair'ın öncülüğündeki Üçüncü Yol politikaları ile *kamu hizmetlerinde artan özel sektör katılımının daha istikrarlı ve güvenli hale getirilmesini talep etmiş oldu.*

İstikrarlı özel sektör katılımını garanti etmenin adı, Amerika ve İngiltere deneyimlerinden yola çıkılarak Kamu Özel Ortaklıkları (Public Private Partnerships – PPP) olarak kondu. Amerika'da erken dönemlerden başlayarak kendine geniş uygulama alanı bulan “ortak girişim” (joint venture) uygulamaları bu dönemde Kamu Özel Ortaklıklarının (KÖO) en gelişkin formu olarak nitelenmeye başlandı. İngiltere'de 1992 yılında John Major tarafından başlatılan “özel finans girişimi” (Private Finance Initiative – PFI) ve Blair dönemindeki “en iyi değer” (Best Value) projeleri KÖO'ları yaygınlaştırdı.

Yönetişim çağında “katılımı” öne çıkaran KÖO'lar, kamu hizmeti, kamu finansmanı ve kamu işletme alanlarını kapsayacak bir zihniyet değişimini, “devletin işlev ve yetkilerinin piyasa ile paylaşılması” anlayışını yerleşik hale getirmeye çalıştı.² 80'li yıllarda özelleştirme uygulamaları ile kamu hizmetinin mümkün olan en dar alana çekilmesi gerektiğini öğütleyen neoliberal politikalar, 90'lı yıllardan bu yana kamu işletmelerinin kamu mülkiyetinde kalmakla birlikte karar, finansman ve uygulama boyutlarında özel sektör katılımına açılmalarını zorunlu görmeye başladı. KÖO'lar üst başlığı altında sıralanan alternatif finansman ve hizmet sunma modelleri, işte bu zihniyet değişiminin bir göstergesi ve paylaşım mekanizmasının biçimine ilişkin bir öneri olduğu için ayrı bir önem ve inceleme önceliği taşıyor.

I. Alternatif Finansman Arayışı Sonunda Örgütsel Tasarımı Değişen Kamu

KÖO'lar çoğunlukla etkin ve verimli hizmet yapılanmasını sağlayacak alternatif bir finansman yöntemi olarak görülüyor. Mali disiplin kısılacı altında giderek azalan kamu harcamalarının en önemli birleşenlerinden birini oluşturan kamu yatırımlarındaki sıkışma bu düşüncüyü pekiştiriyor. Ancak, Birleşmiş Milletler, OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların *örgütsel tasarımı* mali yeniden yapılanmanın bütünleyici bir parçası olarak görmesi KÖO'ların sadece alternatif bir finansman yöntemi değil; aynı zamanda hizmet sunumunda alternatif bir yaklaşım olarak nitelenmesinin gerekliliğini gösteriyor. Uluslararası kuruluşların “idari kapasiteyi güçlendirme” olarak adlandırdıkları örgütsel tasarım ihtiyacı, Birleşmiş Milletler tarafından “belirli işlevlerin gerçekleştirilmesi veya belirli amaçlara ulaşılması konusunda daha etkin, daha verimli ve daha sürdürülebilir

* ODTÜ, Araş.Gör.; AÜ SBF Yönetim Bilimleri Doktora Öğrencisi

¹ Bu yazının yazımında E. Yazıcıoğlu Çelik, “Kamu Özel Sektör İşbirliği Modeli: Kamu Hizmeti Hakkının Paylaşılması”, **Toplum ve Hekim Dergisi**, Cilt 23, Sayı 1, Ocak-Şubat 2008, s.31-40 adlı çalışmadan yararlanılmıştır.

² S. Bayramoğlu, **Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s.45

yolların bulunması için söz konusu aktörlerin kendi başlarına veya bu aktörlerin dışında yer alan başka aktörlerin çabasıyla, bu alandaki yeteneklerinin arttırılması işi” olarak tanımlanıyor.³ Genellikle proje koşullarından biri olarak karşımıza çıkan idari kapasitenin arttırılması, yeteneğin geliştirilmesini veya bu yeteneğe önceden sahip olan bir ortak ile işbirliği yapılmasını esas alıyor.⁴ Dolayısıyla, kamu hizmeti alanında giderek yaygınlık kazanan KÖO’larda somutlaşan katılım sadece finansman boyutu ile değil aynı zamanda örgütsel boyutuyla birlikte ele alınmalı.

a. Kamu Özel Ortaklıkları Nasıl Tanımlanabilir?

Türkiye’de ilk olarak yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri uygulamaları ile gündeme gelen ve 1984 yılından bu yana çeşitli sektörlerde örneklerine rastladığımız KÖO’lar 2007 yılında DPT’nin hazırladığı bir kanun tasarısı taslağı ile üst başlığına kavuşmuş oldu. “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı”, yasama yılının sona ermesi ile kadük hale geldiği halde, bu alanda ilk bütünlüklü düzenleme olması nedeniyle Türkiye’de Kamu Özel Ortaklıklarının niteliği, kapsamı, hukuki statüsü, finansman şekli ve örgütlenme biçiminin anlaşılmasına yönelik önemli bir referans kaynağı olma özelliğini koruyor.⁵

DPT’nin hazırladığı taslakta KÖO’lar, Kamu Özel İşbirliği⁶ adı altında şöyle tanımlanıyor: kamu eliyle yürütülmekte olan “yatırım ve hizmetlerin maliyet, risk ve getirilerinin, idareler ve özel sektör arasında Kanunda öngörülen modeller çerçevesinde paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesi” (md.3). Sözleşme türüne göre farklılık gösteren modeller, kamu özel işbirliğini gerçekleştirmek için “bir projenin tasarımı, finansmanı, yapımı ve işletilmesi ile mevcut bir yatırımın yenilenmesi, kiralanması, geliştirilmesi, bakım-onarımının yapılması ve işletilmesine özel sektör katılımının sağlandığı yöntemlerin bulunması genel mantığı üzerine inşa edilmiştir (md.3).

Taslağın getirdiği tanım dünya üzerindeki diğer uygulamalardan yola çıkılarak yapılan KÖO tanımlarını yansıtmaktadır. KÖO’ların taslaktaki tanımına da yansıyan temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

³ Uluslararası Kalkınma Programı (UNDP), “Capacity Development for Sustainable Human Development: Conceptual and Operational Signposts”, **Capacity Development Resource Book**, 1995, <http://mirror.undp.org/magnet/cdrb/CAPDEV.htm>, Erişim: 13.10.2008

⁴ Dünya Bankası tarafından 2007-2012 yılları için finanse edilen İstanbul Büyükşehir Belediyesi Altyapı Projesi’nde Ortaklık Düzenlemeleri (Partnership Arrangements) alt başlığında “çevre yönetimi ve afet yönetimi kapasitesinin arttırılması için uluslararası kurumlarla yakın koordinasyon ve bilgi paylaşımı” içinde bulunulması gerektiği belirtilmiş; bunun için Japon JICA ve JBIC kurumlarından destek alınması önerilmiştir. Dünya Bankası – Türkiye, <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P100383>

⁵ “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/taslak.pdf>

⁶ DPT’nin hazırladığı Taslağa Kamu Özel İşbirliği olarak yansımaya rağmen, “partnership” kavramının doğru Türkçe çevirisi olması, modellerin dünya üzerindeki uygulamalarında işbirliğinden öte bir ortaklığı yansıttıklarının düşünülmesi ve aşağıda daha ayrıntılı bir şekilde tartışılacak kamu örgütlerindeki niteliksel dönüşümü daha net bir şekilde yansıtmaya nedeniyle üst başlık olarak Kamu Özel Ortaklığı teriminin kullanılması tercih edilmiştir.

- KÖO, *en az biri kamu kişisi* olmak üzere iki veya daha fazla aktörün / tarafın oluşturduğu,⁷
- Her bir katılımcının *asil* (principal) olarak yer aldığı ve *kendi adına pazarlık etme gücünü* elinde bulundurduğu,⁸
- Karşılıklı güvene dayalı bir *müzakere ve diyalog ortamının* oluşması için *iki eşit taraf arasında imzalanan bir sözleşmeye* dayanan ve böylelikle ilişkilerin sürekliliğinin temin edildiği,⁹
- Sözleşmeye taraf olan bütün aktörlerin işbirliğine konu olan faaliyetin sonuçlarından *sorumlu* olduğu,¹⁰
- Amaç, görev, mali yönetim ve sorumlulukların belirlenmesi ve ortak hedef doğrultusunda ortak çalışmanın sağlanabilmesi için *ayrı bir örgütsel yapılanmaya* gidilebildiği,¹¹
- Mal ve hizmet üretiminde *maliyet, fayda ve riskin* - üretilen katma değer in adil bir şekilde *paylaşıldığı*,¹²
- Kamu ile özel sektör arasındaki *işbirliğini düzenleyen kural ve yöntemlerin cisimleştiği* modellerin ortak adıdır (Bult-Spiering ve Dewulf, 2006: 18).¹³

b. Özel Sektör ve Kamu Arasında Kurulan Ortaklık

Dünyadaki örnekleriyle benzer özellikler taşıyan KÖO modelinin *kamu hizmeti alanının yeniden düzenlenmesine* ilişkin bir öneri olduğu düşünülürse, modelin getirdiği en önemli yenilik, “*eşitler arası ilişki*” veya “*yöneten-yönetilen ayrımı yerine birlikte yönetme ilkesi*”dir.¹⁴ Yukarıda sayılan özellikler ile KÖO anlayışı, kamu idareleri ile piyasa aktörlerinin *piyasa mekanizmasını düzenleyen özel hukukta olduğu gibi tüzel kişiler arası bir ortaklık* kurmasını sağlayacak bir model önerisidir.

Bunun gerekçelerinden biri, taslakta Türkçe’ye Kamu Özel İşbirliği olarak çevrilen Public Private Partnership’in tanımlayıcı ögesi olan “partnership” kavramının Türkçe’deki *işbirliğini* (co-operation) değil *ortaklık* kavramını karşılıyor olmasıdır. Kamu ve özel sektörü işbirliği zeminine ulaştıran bu iki ayrı yapının ortaklık kurabiliyor olma durumlarıdır. Anglo-sakson dünyada KÖO’ların en gelişkin formu olarak ifade edilen “joint venture”lar Türkçe’deki “ortak girişim-iş ortaklığı”na tekabül etmektedir. Medeni Kanun, Türk Ticaret Kanunu, Borçlar Kanunu ve Vergi Mevzuatı gözden geçirildiği zaman, iş ortaklığı şöyle tanımlanabilir: “*hukuken ve iktisaden bağımsız birden fazla gerçek veya tüzel kişinin belirli bir işi ya da süreklilik arz eden bir faaliyeti, bir ticaret*

⁷ B. G. Peters, “With a Little Help from our Friends: Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments”, J. Pierre (Ed) **Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences**, Macmillan, London, 1997

⁸ B. G. Peters, a.g.e.

⁹ O. J. Andersen, “Public-Private Partnerships: Organizational Hybrids as Channels for Local Mobilization and Participation?”, **Scandinavian Political Studies**, Cilt 1, Sayı 27, 2004

¹⁰ B. G. Peters, a.g.e.

¹¹ O. J. Andersen, a.g.e.

¹² A. Akintoye; M. Beck, ve C. Hardcastle (Ed.) **Public-Private Partnerships :Managing Risks and Opportunities**, Blackwell Science, USA, 2003

¹³ M. Bult-Spiering ve G. Dewulf, **Strategic Issues in Public-Private Partnerships – An International Perspective**, Blackwell Publishing, Oxford, 2006

¹⁴ S. Bayramoğlu, a.g.e., s.33

ortaklığı kurarak veya böyle bir ortaklık söz konusu olmaksızın gerçekleştirmek ve kazanç elde etmek amacıyla *bir sözleşme çerçevesinde bir araya gelmeleri* ve o *faaliyetin rizikolarını her biri müteselsilen sorumluluk altına girmek suretiyle üstlenmeleri*”¹⁵

İkinci gerekçe, kamu idareleri ile özel sektör kuruluşları arasında imzalanacak sözleşmenin *özel hukuk hükümlerine tabi* olmasıdır. Taslağın 3. maddesinin e fıkrasında “uygulama sözleşmesi”, “idare ile ihaleyi kazanan şirket veya ortak girişim arasında *özel hukuk hükümlerine göre akdedilen yazılı anlaşma*” olarak tanımlanmaktadır. Özel hukuk sözleşmelerinin ortak ilişki tesisinde neden bu kadar önemli olduğunu anlamak için, kamu hizmetinin yükümlülük ve ayrıcalıklar bakımından *piyasanın kurallarından belli oranlarda bağışık kılınmasını* sağlayan ve *hizmetin özel kişilere gördürülmesinde kamu gücünden kaynaklı gözetim ve denetim yetkisini elinde bulunduran devletin KÖO’lar ile bu niteliğini yitirmekte olduğunu* tespit etmek gerekir.¹⁶

Kamu hizmetinin görülmesinde özel sektör katılımı olarak dile getirilen süreç, *mülkiyet devri uygulamaları ile kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesi usulünü* gündeme getirmiştir.¹⁷ Kamu hizmetinin piyasalaştırılmasında önemli rol oynayan bu iki yöntemden ilki özelleştirme politikaları ile hayata geçirilirken ikincisi daha ziyade *kamu alımları* alanındaki yeni düzenlemelerde kendini göstermiştir. KÖO’lar da mülkiyetin devredildiği örneklerden ziyade *kamu ihaleleri* alanında yapılan yeni düzenlemeler ile ilgilidir.

Aslında kamu hizmetinde ikili hukuki rejimin varlığı yeni bir olgu değildir. KİT’lerin kamu tüzel kişisi olmakla birlikte, üçüncü kişilerle olan ilişkilerinde özel hukuka tabi tutuluyor olmaları bu ikili yapıya bir örnek olarak gösterilebilir. Ancak, KİT’lerin kimi özellikleri Kamu Özel Ortaklıklarına evrilmeyi engellemiş ve onları özelleştirme politikalarının konusu yapmıştır. Bakanlık örgütlenmesine ilgili kuruluş statüsü ile bağlı olma, TBMM denetimine tabi kılınma, iç yapı ve ilişkilerinde ve kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesini konu alan sözleşmelerinde idare hukukuna tabi olma, mallarının devlet malı statüsünde sayılması, “söz konusu hizmetle bağlantılı kişilerin yönetimi oluşturdukları bir örgütlenmeye sahip olmamaları” gibi özellikler, KİT’lerin ayırım noktalarını oluşturmaktadır.¹⁸

KİT’lerin kamu kaynağının kullanım usulü açısından istisnai bir uygulama yaratmış olması, Yap-İşlet-Devret modelinin gelişme kanalı olarak *imtiyaz sözleşmelerine* yönelmesine neden olmuştur.¹⁹ Kamu hizmetlerinin özel kesime gördürülmesi usullerinden biri olan imtiyaz, “bir özel kişinin bir kamu idaresi ile yaptığı sözleşme uyarınca, kullanıcılardan alacağı ücret karşılığında kendi kar ve zararına bir kamu hizmetini kurup işletmesi usulüdür.”²⁰ Bu usule göre, idareye imtiyaz veren, hizmeti gören özel kişiye ise

¹⁵ Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası, “Ortak Girişimlerde Kavram Kargaşası ve Hukuki Durum Raporu”, www.intes.org.tr/dosyalar/intes.raporlar, Erişim: 12.01.2008

¹⁶ O. Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti – Kavram ve Hukuksal Rejim**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s.286

¹⁷ O. Karahanoğulları, a.g.e., s.289

¹⁸ Ş. Gözübüyük, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, 8. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 256-257; O. Karahanoğulları, a.g.e., s. 292-297

¹⁹ İdare Hukuku’nda kamu hizmetinin görülme usulleri ikiye ayrılmaktadır: *doğrudan ve dolaylı yerine getirme*. Devlet kamusal nitelikteki kimi mal ve hizmetlerin üretimi için, ya “kamusal örgütler kurarak faaliyette bulunur” ya da “yakın gözetim ve denetimi altındaki özele kişilerin faaliyetleriyle toplumsal ihtiyaçların karşılanmasını sağlar”. Devletin kamu hizmetini geleneksel örgütlenme biçimi olan bakanlıklar ile bağlı kuruluşları aracılığıyla yerine getirme usulü doğrudan yerine getirme olarak adlandırılan *emanet usulüdür*. İmtiyaz usulü dolaylı yerine getirme yöntemlerinden biridir. O. Karahanoğlu, a.g.e., s. 286

²⁰ K. Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, 4. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2006, s. 431

İmtiyaz sahibi veya imtiyazcı denmektedir. İmtiyaz şu temel özelliklere sahiptir: (1) İmtiyazcı kendi sermayesi ile (2) kendi kar ve zararına bir kamu hizmetini kurma ve işletme yetkisine sahip kılınmıştır. (3) İmtiyaz bir sözleşme yani iki taraflı bir işlemdir. İmtiyaz sözleşmeleri idarenin düzenleyici hükümlerinin yer aldığı *şartlaşma/şartname* ve *anlaşma* olmak üzere iki bölümden oluşur. (4) İmtiyazın konusu bir kamu hizmetinin kurulması ve işletilmesidir. (5) İmtiyazcı kamu hizmetini hizmetten yararlananlardan aldığı ücret karşılığı yürütür.²¹

İmtiyaz usulünde *özel kişiye yükümlülük ve ayrıcalık bakımından bağışık kılınmış kamu hizmeti alanından yararlanma hakkı* tanınmıştır. İmtiyaz usulünde özel kişinin yararlandığı en önemli imtiyaz *tekel hakkıdır*.²² Bir başka deyişle, kamu hizmeti olarak ve kamu hizmeti alanında örgütlenmiş olmasından kaynaklanan *bir ayrıcalık özel şirkete geçmektedir*. Eşit piyasa aktörleri karşısında tanınan ayrıcalıklardan bir kısmı alım güvencesi, sınırlı veya tam tekel, kamu kredisi ve kredi güvencesi olarak sayılabilir. Daha da önemlisi, imtiyaz konusu faaliyet alanları *doğal tekel* veya *siyasi tekel* alanlarıdır.²³ Dolayısıyla, tüm ekonomiyi derinden sarsan kriz dönemleri dışında imtiyaz sahibi işletmenin kâr garantisi kesindir; yani, imtiyazda öncelikle kârlılık güvencesi vardır.

80'li yıllardan itibaren belirginleşmeye başlayan imtiyaz usulü, özellikle, su, elektrik, ulaşım, telekomünikasyon gibi doğal tekel niteliğindeki sektörlerde kullanılmıştır. DPT, bu yöntemin tercih edilme nedenini şöyle açıklamaktadır: “özelleştirilemeyecek KİT’lerin yönetimi devredilmektedir.”²⁴ 1984 yılından beri farklı sektörleri düzenleyen yasalarla gündeme gelen yap-işlet-devret, yap-işlet gibi modeller imtiyaz sözleşmelerine dayandırılmıştır.

İmtiyaz sözleşmelerinde 80’li ve 90’lı yıllarda yaşanan genişleme eğilimi, yerli sermayenin sermaye birikimi ve teknik bilgi konusundaki yetersizlikleri nedeniyle bir tıkanma yaşamıştır. 1999 yılına gelindiğinde DTÖ’nün serbestleştirme çaabalarının bir yansıması olarak hayata geçirilen Anayasa değişikliği ile *özel hukuk hükümlerine tabi kılınan ve tahkim yolu ile uluslararası rekabete açılan* imtiyaz sözleşmeleri, yabancı sermayenin önündeki engelleri kaldırmıştır.²⁵ Hizmet Ticareti Genel Anlaşması, GATS ve Kamu Mal

²¹ K. Gözler, a.g.e.

²² O. Karahanoğulları, a.g.e., s. 329

²³ DPT, 9. Kalkınma Planı (2007-2013) İnşaat, Mühendislik-Mimarlık, Teknik Müşavirlik ve Müteahhitlik Hizmetleri, **ÖİK Nihai Raporu**, Ankara, 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr/>, s.3; “Ölçeğe göre artan randımanların başka bir ifadeyle üretim arttıkça üretimin ortalama maliyetinin düşmesidir. Bu durumda iktisadi etkenlik sınırlı sayıda firma olmasını gerektirir. Artan randımanların önemli olduğu ve bölgede yalnızca bir firmanın faaliyet göstermesi gerektiği sanayilere doğal tekeller adı verilir” (Stiglitz, 2004: 227). Doğal tekeller durumda yüksek piyasa giriş maliyetlerinin varlığı piyasa aksaklıklarından biri olarak sayılmaktadır; piyasa aksaklıklarının diğer ikisi, olumlu dışsallıklar ve bilgi asimetresinden kaynaklanan sermaye ve para piyasası bozuklukları ya da başarısızlıklarıdır. Su, doğal gaz, elektrik üretim ve dağıtım işletmeleri doğal tekele olarak verilebilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. M. Durmuş, **Maliye Politikaları, Teori ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi**, Yaklaşım Yayınları, Ankara, 2003, s.327-331 Bu hizmetlerin genellikle kamu hizmeti olarak örgütlendiğini görüyoruz. Söz konusu alanların piyasaya açılması da kamu hizmeti alanında yeni bir düzenleme ihtiyacını doğurmuştur. R. Çakal, Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon, DPT İktisadi ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Sektör Programları Dairesi, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/cakal/tekel.html>, Erişim: 11/01/2008

²⁴ DPT, a.g.e.

²⁵ 4446 sayılı ve 13.08.1999 tarihli Anayasanın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, R.G., T. 14.08.1999; 4492 sayılı Danıştay Kanunu ve İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G. 18.12.1999, S. 23913; 4501 sayılı Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyuşması Gereken İlkelere Dair Kanun, R.G., T. 21.01.2000, S. 23941

Alımları Anlaşması ile piyasa dışı kalan tüm alanlar ticarete konu yapılmış ya da bu alanları metalaştırmanın önü açılmıştır. Kamu çıkarı veya başka bir gerekçe ile “ticaret hakkı”na engel olunamayacağı yasallaşmıştır.²⁶ Yasal düzenlemeler tamamlanmakla birlikte 2001 krizine kadar hayata geçirilemeyen reformlara, 2001 krizinden de yararlanarak ivme kazandırılmış ve reformlar Avrupa Birliği’ne uyum çerçevesinde hayata geçirilmeye başlanmıştır. 2003 yılında çıkarılan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu bu alanda atılan ilk adımdır.²⁷

2001 krizinden sonra yapılan düzenlemeler Avrupa Birliği’ne uyum süreci içine yedirilmiştir. Avrupa Birliği’nde KÖO topluluk düzeyinde tanımlanmamış; kamu alımları (public procurements) alanında yapılan düzenlemeler uygulamalara temel teşkil etmiştir.²⁸ Bu alan Avrupa Birliği’nin 2004/17/EC ve 2004/18/EC sayılı iki ayrı direktifi ile düzenlenmiştir.²⁹ 2004/17/EC sayılı direktif, “su, enerji, ulaşım ve posta hizmetlerinde faaliyet gösteren işletmelerin girdikleri ihalelerde kamu alım sözleşmelerinde geçerli olan rekabetçi düzenlemelerden faydalanabilmelerini garanti etmek” (md. 9) amacıyla genel ihale sürecini düzenleyen 2004/18/EC direktifinden ayrı olarak düzenlenmiştir. Söz konusu hizmetlerin temin, sunum ve işletmesinde ulusal otoriteler tarafından sağlanan ayrıcalıklar nedeniyle hala kapalı piyasa ekonomilerinde sağlanan bu hizmetlerin (md. 2 ve md. 3) piyasaya açılmalarını sağlamak (md. 5) gerekmektedir. Bu sektörlerin piyasaya açılması “eşit muamele”, “karşılıklı tanıma”, “ölçülülük ilkesi”, “şeffaflık”, “ticaret hakkı” ve “esneklik” ilkelerine uymayı (md. 9) ve bu ilkeler doğrultusunda oluşturulacak adil kamu alım prosedürlerinin geliştirilmesini (md. 10) gerekli kılar. Hizmetlerin yasal statüsü ne olursa olsun bu ilkelere göre örgütlenmeleri öngörülür (md. 10). Direktifin amacı sadece tekel durumunda olan veya kamu örgütleri tarafından yerine getirilen bir takım hizmet alanlarının piyasaya açılması değil; aynı zamanda, kısmen veya tamamen piyasaya açılmış doğal tekel niteliği taşıyan alanların düzenlenmesi ve “etkin rekabeti” sağlamaya yönelik gözetlenmesidir. Örneğin, telekomünikasyon sektörü Topluluk Üye Ülkeleri’nin çoğunda piyasaya açılmış durumdadır; ancak, bu alan dahi hala piyasa mekanizmasının etkin işleyişi için gözetlenmeye ihtiyaç duymaktadır (md. 7).

Avrupa Birliği topluluk düzeyinde tanımlamadığı KÖO modelini, 2004/17/EC ve 2004/18/EC sayılı direktifler temelinde 30 Nisan 2004 tarihli Yeşil Kitap’a (Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions) konu yapmıştır. Konsey, büyük çaplı, sermaye yoğun altyapı yatırımları için sözleşme temelinde kamu ile özel sektörü bir araya getiren bu uygulamaların, Avrupa Birliği Üye Ülkeler’de yatırımları arttırmanın bir aracı olabileceği inancındadır. *İhale sürecini şeffaf ve esnek hale getiren sözleşme temelli bu birliktelik*, Avrupa Birliği’nin çok önem verdiği riskleri özel sektör lehine azaltması dolayısıyla önemsenmektedir.

Kamu İhale ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunlarının çıkarılması ile kamu alımlarında başlatılan dönüşüm, *Tarama Sürecinin 5. Faslı olan Kamu Alımları* altında Avrupa Birliği’nde gerçekleştirilen son dönem düzenlemelere uyum temelinde devam etmektedir.³⁰

²⁶ S. Bayramoğlu, a.g.e., s.99

²⁷ S. Bayramoğlu, a.g.e., s.321

²⁸ D. Hall, “PPPs: Critique of the Green Paper, Public Services International Research Unit (PSIRU)”, www.psiru.org, Erişim: 30/11/2007

²⁹ Avrupa Birliği’nde bu ayrıma gidilmesinin temel nedeni *doğal tekel niteliği taşıyan hizmetler ile diğer kamu hizmetlerini ayrı ilkeler doğrultusunda düzenleme* ihtiyacıdır.

³⁰ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Kamu Alımları, **Müktesebata Uyum Programı**, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=6&l=1>, 2008, Erişim: 15/01/2008

Tarama Sürecinin bir parçası olarak 2008-2009 döneminde çıkarılmasında yarar görülen yasalar kamu ihalelerini ve imtiyaz sözleşmelerini düzenlemektedir. İlerleme Raporu'na göre belirlenen ve müktesabata uyum kapsamında yeniden düzenlenmesinde fayda görülen bazı başlıklar şöyle sıralanabilir: (1) su, enerji, ulaştırma ve posta hizmetleri sektörlerinde faaliyet gösteren kurum veya kuruluşların tabi oldukları hukuki rejime bakılmaksızın gerçekleştirdikleri alımların AB mevzuatıyla uyumlu bir şekilde düzenlenmesi, klasik kamu alımları kurallarından daha esnek bir rejime tabi olmasının sağlanması ile ilgili kanun; (2) imtiyaz ihalelerinde AB ve diğer çağdaş normlara uygunluk sağlanması amacıyla Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yapıtılması için Verilen İmtiyazlara İlişkin Kanun ve (3) idareler tarafından kamu-özel işbirliği modelleri çerçevesinde, özel hukuk sözleşmeleriyle gerçek veya tüzel kişilere yaptırılacak yatırım ve hizmetlere ilişkin ihalelerde AB ve diğer çağdaş normlara uygunluk sağlayacak Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun.³¹

2007 tarihli DPT Taslağı 1999 yılından bu yana Anayasa, idari yargı ve kamu alımları alanlarında yapılan düzenlemeler ile KÖO'ların dayanması düşünülen hukuki zemin üzerine bina edilmiştir. Bir başka deyişle taslak yasaya dönüşmemekle birlikte KÖO'ların hayata geçebileceği yasal zeminin mevcut olduğunu göstermiştir. Bir idari sözleşme olarak Kamu Hukuku'na tabi olan ve İdari Yargı'nın görev alanına giren imtiyaz sözleşmeleri, Borçlar Hukuku'nun konusu olan ve Adli Yargı/Tahkim denetimine açılan özel hukuk sözleşmesi haline getirilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, Belediye "belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir" hükmüyle de KÖO'lar yerel hizmet alanına taşınabilir.

Taslakta yer aldığı haliyle önünde herhangi bir hukuksal engel kalmadığı düşünülen bir diğer başlık ise ortak örgütsel yapılanmadır. Kamu idaresi, bir kez devlet tüzel kişiliğinden koparılarak KÖO modelini kullanarak yapılacak bir projeye yeterli olduğunu DPT nezdinde onaylattığı ve YPK tarafından ihaleye çıkma yetkisi aldığı andan itibaren, özel kişi ile eşit konuma gelecektir (md. 6 ve 7). Yap-işlet-devret ve yap-işlet modellerinde "gerekli hallerde tasarlandığı" ibaresine yer verilerek ortak bir karar alma mekanizması oluşturularak (md. 5), "kamu yönetiminin karar ve uygulama aşamalarında yeni bir çalışma altyapısı" yaratılmak istenmektedir.³²

KÖO'lar ile öncelikle piyasa aksaklıkları olarak nitelendirilen doğal tekeller ve olumlu dışsallıklar adı altında kamunun kamu gücünü kullanarak kamu yararına yaptığı bütün müdahaleler ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet alanlarına eşit hukuki statüye sahip özel kişiler sokulmak istenmektedir. Özel sektör için KÖO'larının cazibesi, kamunun sorumluluk alanına girdiği düşünülen ve doğal tekel oluşturan hizmetlerin, kamunun sunduğu meşruiyet zemini üzerinden özel sektöre açılacak olmasıdır.³³

Ortak örgütsel yapılanmanın sağlayacağı *bilgi ve sorumluluk paylaşımı*, piyasanın *uzun dönemli risklerinin paylaşımı* ile bütünlenmektedir. Uzun vadeli sözleşmelere dayanan

³¹ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, a.g.e.

³² "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı Gereçesi", <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/gerekce.pdf>, s.3

³³ N. Pongsiri, "Regulation and Public-Private Partnerships", **International Journal of Public Sector Management**, Cilt 6, Sayı 15, 2001, s. 487-495

KÖO'lar, kamu kesiminin borç yükünü azaltıyor ve borcu uzun bir döneme yayıyor görünmekle birlikte, yatırımların geri dönüşünün garanti edilmesi ve maliyetleri ancak uzun dönemde aşan yatırımların kara dönüştürülmesi açısından sermayenin lehine oluşumlardır.³⁴ KÖO'ların iktisadi avantajları olmakla birlikte örgütsel tasarımda meydana getirdiği değişiklik ile sunduğu asıl avantaj, *karar alma süreçlerini yatayına örgütleyerek*, projeye konu olan mal ve hizmetin tasarım aşamasından bakım aşamasına kadar *özel sektörün doğrudan katılımı ile planlanmasına* imkan vermesidir. Bu mekanizma, belirli bir amaç doğrultusunda esnek örgütlenmeye dayalı şekilde bir araya gelen tüzel kişilerin, kendi çıkarlarını maksimize edecek şekilde faaliyeti planlama ve gerçekleştirme anlayışı ile mümkün hale gelmektedir. Dolayısıyla, KÖO'lar kamu yönetiminde *proje finansman ve yönetimine dayalı yeni tip bir yönetim tarzını* gündeme getirmektedirler.

II. Yerel Yönetimlerde Kapasite Geliştirme Modeli olarak Kamu Özel Ortaklıkları

Avrupa Birliği sürecinde *subsidiarite* ilkesinin yaygınlaşmasıyla birlikte “hizmette halka yakınlık” söylemi ile öne çıkarılan yerel yönetimler, kamu hizmeti alanında yaşanan bu dönüşümün özellikle ele alınması gereken idari birimler olarak öne çıkıyor. Avrupa Birliği'nin *subsidiarite* anlayışı Dünya Bankası'nın yerelleşme algısı ile örtüşüyor. Dünya Bankası, “herhangi bir hiyerarşik yapılanma içinde üst birimden alt birime yetki devri” ile son aşamada “yerel yönetimlerden gönüllü kuruluşlara ve özel sektöre yetki devrini” öngörerek yerelleşme üzerinden piyasalaşmayı salık veriyor.³⁵ *Subsidiarite*'de olduğu gibi görevlerin aşağıdan yukarıya paylaşılması esası savunuluyor.

KÖO'ların yerel yönetimler açısından önemli olmasının bir diğer nedeni ise, merkezi yönetime kıyasla yerel yönetimlerde özel sektör katılımının daha çok ihale usulü üzerinden gerçekleşmiş olması.³⁶ KÖO'ları daha çok “ileri teknoloji ve/veya yüksek maddi kaynak” gerektiren büyük altyapı projelerinde görüyoruz.³⁷ Yerel yönetimlerle ilgili yapılan yeni yasal düzenlemeler ile belediyelere bazı işlerin özel sektör eliyle işletilmesi ya da yaptırılması için yetki tanınmış olması, İller Bankası'nda yaşanan dönüşüm ve ticari bankaların yerel altyapı projelerinde görev üstlenmeye dair istekleri, yerel yönetim ölçek ve imkanları dahilinde yapılamayacak büyük altyapı projelerinin önümüzdeki dönem daha hızlı bir şekilde özel sektörün konusu haline geleceğini gösteriyor. Dexia/Denizbank Kamu ve Proje Finansmanı Genel Müdür Yardımcısı Wouter Van Roste, bu eğilimi doğruluyor: Roste, Uluslararası Kamu ve Yerel Yönetim Finansmanı Kongresi'nde “Türkiye'ye kamu ve proje finansmanı alanında lider olmak ve yerel yönetimlere finansman imkanları yaratmak için geldiklerini belirtti, alt-üst yapı yatırımları, çevresel yatırımlar, kentsel dönüşüm projeleri, ulaşım şebekeleri gibi kamunun finansmana ihtiyaç duyabileceği her

³⁴ D. Hall, a.g.e., Uzun dönemli borçlanmayı mümkün kılan kimi güvenceler öngörülmüştür. Türkiye'de bu güvencenin adı Hazine garantisidir. Sonuç itibarıyla, şirketin zararı da Hazine garantisi altına alınmış olmaktadır.

³⁵ B. Ayman Güler, “Küreselleşme Döneminde Yerelleşme Sorunu”, **Devlette Reform Yazıları**, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.208

³⁶ H. Y. Ersöz, “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 10, Sayı 2, Nisan 2001, s.31-50

³⁷ 1994 yılında yürürlüğe giren 3996 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun” ile hemen her sektördeki altyapı projelerinin yap-işlet-devret modeli ile gerçekleştirilmesi kabul edildi. 2007 tarihli “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun ile Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile de “veya” şeklinde getirilen ek ile iki koşuldan sadece birinin aranacağı hükme bağlanmış oldu.

türlü yatırımdan etkin pay almayı ve finans sektörünün lideri olmayı hedeflediğini açıkladı”.³⁸

KÖO'lara açılan işletmelerin çoğunun doğal tekel niteliği taşıması ve bazılarının bölgesel düzeyde örgütlenmiş olmaları, yerel yönetimleri geri planda bırakıyormuş gibi görünse de dünya örnekleri bu iki düzeyin birbirini kesen değil; bütünleyen düzeyler olduğunu göstermiştir. Su yönetimini yeniden düzenleyen Fransa örneğinde, “su kaynakları yönetim modeli ‘nehir havza yönetimi’ yaklaşımı ile su işletme, bakım ve yatırımlarını yerel yönetimlerin sorumluluğunda tutan desantralize bir yaklaşımı bir arada barındırmaktadır”.³⁹ Kamu tüzel kişiliğine sahip, üye mahalli idarelerin katılımı ile kurulan ve üye mahalli idare sınırları içinde oturan ve birliğin sulama faaliyetinden faydalanan çiftçilerin katılımına açık olan bir birlik meclisine sahip olan sulama birlikleri, birlik yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına karar verebilmektedir.⁴⁰ Sulama birlikleri örneğinde, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile yapılan düzenleme, hem birden fazla yerel yönetim birimini bir araya getirmenin hem de bu birimlerin oluşturduğu tüzel kişiye KÖO modellerinden birinde yatırımların gerçekleştirilmesi kararını alma yolunu açmıştır.

Yerel hizmetlerde özel sektör katılımının Türkiye özelinde başka bir anlamı da vardır. Avrupa ülkelerinde Endüstri Devrimi'yle birlikte hız kazanan şehirleşme eğilimi, beledi hizmetlerin gerçekleştirilmesinde öncelikle özel işletmeleri öne çıkarmıştı. Osmanlı İmparatorluğu'nda ise, kimi hizmetlerin *yoğun sermaye birikimi* ve *teknik bilgi* ihtiyacından dolayı devlet tarafından gerçekleştirilememesi nedeniyle imtiyaz olarak özel kişilere gördürülmesi söz konusudur. Osmanlı yarı-sömürgeleşme döneminde bu hizmetleri üstlenecek yerli sermaye bulmak da pek mümkün değildir. Osmanlı İmparatorluğu tarafından gerçekleştirilemeyen yatırımlar yabancılar tarafından doğrudan gerçekleştiriliyordu. Osmanlı'da en büyük doğrudan yabancı sermaye yatırımına Fransızlar, sermayelerinin %75'ini demiryolu ve limanlara yatırmışken; Almanlar da, yatırımlarının %86'sını demiryollarına, %5'ini limanlara ve %8'ini beledi hizmetlere yapmışlardı.⁴¹ Yabancıların ticaret sermayesinin ihtiyaçları doğrultusunda yaptığı bu yatırımlar *Duyun-u Umumiye garantörlüğündeki imtiyazlar* şeklindeydi.⁴² Cumhuriyet yönetimi, 30'lu ve 40'lı yıllar boyunca süren millileştirme politikası ile Osmanlı döneminde yabancılar verilmiş bu imtiyazları geri almıştır. Millileştirme büyük oranda kentsel altyapı hizmetlerinin beledileştirilmesi şeklinde gerçekleştirilmiştir. 1877 yılında Britanya'ya imtiyaz olarak verilen İstanbul Sular İdaresi 1932'de, Britanya'ya verilen İzmir Gaz ve İstanbul Telefon 1936'da, Fransa'ya verilen Doğu Demiryolları 1936'da, Fransa'ya verilen Ereğli Kömürleri 1936'da, Belçika'ya verilen İstanbul Tünel 1938'te, 1902 yılında Almanya'ya verilen Haydarpaşa Limanı 1938'de, Belçika'ya verilen İzmir Elektrik ve Tramvay ile İzmir Sular İdaresi 1944'te millileştirilerek kamulaştırılmışlardır.⁴³

a. Dünya Bankası'nın Yerel Yönetimlere Çizdiği Çerçeve

³⁸ 12-13 Şubat 2007 tarihlerinde gerçekleştirilen Uluslararası Kamu ve Yerel Yönetim Finansmanı Kongresi IV.'ten aktaran F. Gülen, “Özelleştirme, Yap-İşlet-Devret, Kamu Özel Sektör İşbirliği”, www.yayed.org.tr, Erişim: 6.10.2008

³⁹ T. Çınar, “Su Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Model Ülkeler ve Türkiye Örneği”, **Toplum ve Hekim**, Ocak-Şubat 2008, Cilt 23, Sayı 1, s. 41-52

⁴⁰ Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, R.G., T. 11.06.2005, S.25842

⁴¹ T. Çınar, **Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 2004, s.150

⁴² T. Çınar, a.g.e., s.155

⁴³ T. Çınar, a.g.e., s.266

Dünya Bankası'nın 2004 yılında hazırladığı "Türkiye Belediye Sektörü" adlı gözden geçirme raporu, uluslararası kuruluşların belediye özelinde yerel yönetimlere ve yerel hizmet sunumuna bakışını özetlemektedir.⁴⁴ Rapordan Dünya Bankası'nın ilgisini yerel yönetim birimlerinden özellikle belediyelere ve kent yönetimine yönelttiği anlaşılmaktadır.

Kent yönetiminin özelliği temel altyapı hizmetleri bakımından küresel sermaye için karlı yatırım olanakları sunuyor olmasıdır.⁴⁵ Özellikle son Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunlarıyla yapılan düzenlemeler, belediyelerin ölçeğinin büyütülmesini sağladığı için ölçek sorununu da çözerek altyapı yatırımlarını daha da karlı hale getirmiştir. Uluslararası kuruluşların kentsel hizmetlere yönelmesinin nedenlerinden bir diğeri de, belediye sistemi açısından bir kırılma noktası olan 1981 tarihli İSKİ düzenlemesinden başlayarak Büyükşehir Belediyelerinde yerli ve yabancı ticari kredi kullanma eğiliminin artmış olmasıdır.⁴⁶ Bu özellikleri ile, kentsel hizmet alanları KÖO'lar üzerinden yapılacak yatırımlar için karlı yatırım olanakları sunmaktadır. Geçmiş dönem uygulamaları da göz önünde bulundurulduğu zaman özellikle çoğu doğal tekel niteliğine sahip kentsel hizmet alanlarında bu olanağın sıklıkla değerlendirildiği görülmektedir.⁴⁷

Dünya Bankası Belediye Sektörü Raporu'nda hızlı kentleşmeye dikkat çekilerek bu sektörün su, atık su ve katı atık gibi alanlarda ciddi yatırım ihtiyacı (yaklaşık 20 milyar dolar) içinde olacağını dile getirmiştir.⁴⁸ Bu ihtiyacın karşılanması için mali ve yönetsel boyutta reform ihtiyacı olduğunu saptayan Dünya Bankası, bu ihtiyacın ancak hizmet sunumu ve finansmanında özel sektör payının artırılması ile gerçekleştirilebileceğini belirtmiştir.⁴⁹ Raporda yer alan reform önerileri ile hedeflenen, merkezi yönetim bütçesinin, korumak zorunda olduğu mali disipline zarar vermeyecek şekilde belediyelerin borçlanma yoluna gitmelerini sağlamaktır. Bunun gerçekleşebilmesi için, belediyelerin bütçe, gelirler, borçlanma ve yerel hizmetleri üçüncü kişilere gördürme konusunda "tam özerkliğe", bir başka deyişle "idari ve mali özerkliğe" sahip olmaları gerekli görülmüştür.⁵⁰

Dünya Bankası Raporu'nun ayrıntılı şekilde dile getirdiği reform talebinin baskısı, yerel yönetim hizmet alanında yapısal bir dönüşüm başlatmıştır. Bu dönüşüm, yerel yönetimler üzerinde KÖO'lar yoluyla hizmet görmeyi de arttırır niteliktedir. Bu artış Dünya Bankası'nın dünya ölçeğinde belirlediği yatırım stratejileriyle de paralellik göstermektedir. Dünya Bankası Kamu Özel Altyapı Danışma Servisi (Public-Private Infrastructure Advisory Facility-PPIAF), gelişmekte olan ülkelerde "altyapı projelerinde özel sektör katılımı"nın 3800 projeye ve 1 milyar dolara ulaştığını belgelemektedir.⁵¹ Türkiye, 36,851

⁴⁴ Dünya Bankası, **Turkey Municipal Sector Review**, Sayı 36193, September 2004, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/05/24/000160016_20060524175253/Rendered/PDF/361930TR0MunicipalSectorReview01PUBLIC1.pdf, Erişim: 6.10.2008

⁴⁵ B. Ayman Güler, "Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi", **Görüş**, Sayı 58, Mart 2004, www.tusiad.org/yayin/gorus/58/6.pdf

⁴⁶ B. Ayman Güler, a.g.e.

⁴⁷ "Kamunun özel şirketlerden hizmet satın alması, yerel hizmetlerin şirketler eliyle yaptırılması veya yerel yönetimlerin bazı hizmetlerin yapılması için özel sektöre tesisler kurdurması, işletirmesi, kamunun özellikle konut yapımı konusunda özel sektörle gelir ya da hasılat paylaşımı yoluyla ortaklaşa proje geliştirmesi, kamu kurum ve kuruluşlarına ait altyapı tesisleri ile KİT'lere ait tesisler için "Gelir Ortaklığı Senedi" çıkarılarak gelirlerin "menkul kıymetleştirilmesi" gibi yöntemler geçmiş yıllarda ülkemizde de uygulandı. Yani, ülkemizde kamu ile özel sektörün işbirliği yapması yeni değildir. Geçmişte özel olarak Kamu Özel Sektör İşbirliği adı verilmeden bu iki sektör birlikte iş yapmıştır." F. Gülen, a.g.e.

⁴⁸ Dünya Bankası, a.g.e.

⁴⁹ Dünya Bankası, a.g.e.

⁵⁰ B. Ayman Güler, a.g.e.

⁵¹ Dünya Bankası, "PPI in Developing Countries in 2006",

milyon dolarlık yatırım hacmi ile ilk on ülke içinde yer almaktadır.⁵² 2008 yılı içinde hazırlık aşamasının tamamlanması öngörülen, ikinci kuşak kamu özel ortaklıklarının güçlendirilmesi konulu 330,000 dolarlık yeni bir projeye de imza atmıştır.⁵³ KÖO'ların kurumsal ve hukuki çerçevesini güçlendirmeyi ve uluslararası standartlarla uyumlaştırmayı hedefleyen proje, merkezi ve yerel yönetimleri içine alan çok-sektörlü bir anlaşmadır.

Dünya Bankası verilerine göre, kamu özel ortaklığı projelerinde çok uluslu şirketler özel sektör katılımında büyük pay sahibidir. Su hizmetindeki en önemli tekellerden biri olan SUEZ yürüttüğü 97 proje ile ilk sırada yer almaktadır. Veriler de göstermektedir ki kentsel hizmet alanında uzmanlaşan çok uluslu şirketler, hizmet alanını sadece özel sektöre değil; aynı zamanda, yabancı sermayeye de açmaktadır.

Proje Sayıları ve Sektörlere göre İlk 10 Sponsor, 1990-2007

Sponsor	Toplam	Enerji	Telekomünikasyon	Ulaşım	Su ve Kanalizasyon
SUEZ	97	37	0	4	56
NWS Holdings Limited	68	5	0	45	18
AES Corporation	64	64	0	0	0
Xinao Gas Holdings Limited	60	60	0	0	0
Veolia Environnement	57	7	0	0	50
Hutchison Whampoa Ltd	36	0	9	27	0
Electricite de France	30	30	0	0	0
Hong Kong and China Gas Company	30	28	0	0	2
Wah Sang Gas Holdings Limited	30	30	0	0	0
Telefonica SA	29	0	29	0	0

Kaynak: Dünya Bankası, http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreRankings.aspx, Erişim: 26.09.2008

b. Yerel Kamu Hizmetinde Kamu Özel Ortaklığı Örnek Uygulama

Yeni düzenleme ve uygulama girişimleri KÖO'nun hukuki çerçevesini belirginleştirerek bu alandaki uygulamaları bir üst aşamaya geçirmeyi hedeflese de, üçüncü şahıslara hizmet gördürme usulü olarak KÖO'lar Türkiye için yeni bir olgu değildir. Taslakta birer Kamu Özel Ortaklık Modeli olarak sunulan Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet, Yap-Kirala, İşletme Hakkı Devri modelleri dar bir hukuki çerçevede de olsa uygulama alanı bulmuş ve

http://ppi.worldbank.org/features/archive/ppi_archive.aspx?SectionID=3, Erişim: 13.10.2008

⁵² Dünya Bankası, http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreRankings.aspx, Erişim: 27.09.2008

⁵³ Dünya Bankası PPIAF, "Turkey: Strengthening and Harmonization of Policy, Institutional, Legal Framework for Second Generation PPP Projects",

http://www.ppiaf.org/index.php?option=com_content&task=view&id=224&Itemid=214&sub_action=activities&action=show_project_details&project_id=106&post_action=country&post_action_val=TURKEY,

Erişim: 13.10.2008

KÖO'larını anlamak için önemli bir deneyim biriktirmemizi sağlamıştır. KÖO'lar alanında yaşanacak genişlemenin yerel yönetimler alanında ne gibi sonuçlar doğuracağını anlamak için bu deneyime hızlıca göz atmak yararlı olacaktır.

Uluslararası literatürde *affermage* olarak adlandırılan kiralama sözleşmeleri, hizmet arzının temini ile faturalandırma işlemlerinin yürütümünü belirli süreliğine özel şirkete bırakmaktadır. Bu model Dünya Bankası tarafından finanse edilen iki kredi anlaşmasında doğrudan uygulanmıştır. Antalya Büyükşehir Belediyesi ile Çeşme ve Alaçatı Belediyelerinin oluşturduğu belediye birliğinde su işletmesi belli süreliğine bu model kapsamında özel sektöre devredilmiştir.

Kentsel su hizmetleri, İSKİ modeli ile birlikte yaratılan yeni bir su ve kanalizasyon idaresiyle sağlanmaktadır. Bu model su hizmetinin özerk bütçeli bir kurum tarafından yürütülmesine ve devlet ihale sürecinin dışında tutulmasına neden olmuştur. Modelin uzantısı olarak Dünya Bankası su hizmetlerinin işletiminin özel sektöre devrini gündeme getirmiş ve ilk uygulama Antalya örneğinde yaşanmıştır. Antalya Anakent Belediyesi adına kentin su ve kanalizasyon işlerinden sorumlu Antalya Su ve Atıksu İdaresi (ASAT) 1996 yılında Antalya su yönetimini 10 yıllık bir süre için Fransız tekeli SUEZ'in büyük ortak olduğu Antalya Su İşletmeleri A.Ş.'ye (ANTSU) devretmiştir.⁵⁴ Söz konusu şirket 19.yy sonundan 1938 yılına kadar Kadıköy-Üsküdar Türk Su Şirketi'nin sahibi olan imtiyazcı şirkettir.⁵⁵ Aynı ikraz anlaşması ile 1995 yılında altyapı hizmetlerinin idari ve mali sorumluluğunu üstlenecek, inşaat işleri, donanım ihaleleri ve kontrolörlük yürütecek Antalya Altyapı Yönetim ve Danışmanlık Hizmetleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.'nin (ALDAŞ) kurulması ön koşul olarak belirlenmiştir. İkraz anlaşmasıyla birlikte su hizmeti üç ayrı kurum tarafından yürütülen bir hizmet alanına dönüştürülmüş; hizmet alanının yönetimi parçalanmıştır.

ASAT ve ANTSU arasında imzalanan Özel İşletme Sözleşmesi'ne göre, "mevcut veya inşa edilecek ve/veya rehabilite edilecek su ve atıksu aktiflerinin işletme, bakım ve yönetimi ve müşteri hizmetleri" ANTSU'nun sorumluluğuna verilmiştir.⁵⁶ ANTSU su kesme, sayaç okuma-tamir-inceleme araçlarıyla tesis ve evlere girme gibi yetkilere de sahip olmuştur. Anlaşmanın en önemli maddelerinden biri ise, ANTSU ve ASAT arasında doğacak uzlaşmazlıkların tahkim yoluyla çözüleceğinin karara bağlanmış olmasıdır. ANTSU'nun 1999-2001 yıllarını kapsayan Bilanço ve Kar/Zarar hesapları incelendiğinde, cirosunun yıllar içinde artış gösterdiği, su üretim ve tahsilatında artış olduğu görülmektedir.⁵⁷ Ancak 17 Mayıs 2001 tarihinde ASAT Genel Kurulu'nda ANTSU'nun sürekli yönetici değiştirdiği, gerekli yatırımları yapmadığı – bilgisayar paket programı taahhütü – ve tahsilat veznelerinin ANTSU tarafından değil ASAT tarafından yapıldığı gerekçesiyle ASAT-ANTSU sözleşmesinin gözden geçirilmesine karar verilmiştir.⁵⁸ 14-18 Mart 2001 tarihinde Dünya Bankası, ANTSU tarafından uyulmayan sözleşme hükümlerinin gözden geçirilmesini değil; ASAT'ın su fiyatlarını arttırmasını uygun bulmuştur. Değerlendirme raporu, "Dünya Bankası'nın projeden desteğini çekmesi durumunda ASAT'ın 36 milyon

⁵⁴ G. Öztunalı Kayır ve H. Akıllı, "Antalya Su Hizmetlerinde Özelleştirme", **Su Yönetimi: Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri**, T. Çınar ve H. K. Özdiñç (Ed) Memleket Yayınları, Ankara, 2006, s. 317-363

⁵⁵ B. Ayman Güler, "Devlette Reform", **Devlette Reform Yazıları**, Paragraf Yayınları, Ankara, 2005

⁵⁶ G. Öztunalı Kayır ve H. Akıllı, a.g.e., s.338

⁵⁷ Hesapları Arthur Anderson ve Ernst&Young bağımsız denetim şirketleri tarafından denetlenmiştir.

Dolayısıyla, ticari sır kapsamında görülen şirket işlemlerinin ASAT tarafından izlenmesi mümkün olmamıştır. G. Öztunalı Kayır ve H. Akıllı, a.g.e., s.339

⁵⁸ G. Öztunalı Kayır ve H. Akıllı, a.g.e., s.340

dolarlık borç miktarı ile karşı karşıya kalacağı, ANTSU'nun önerdiği verimlilik geliştirme programı ve uygun bir tarife yapısı önerisini dikkate alması gerektiği, ANTSU'nun tahminine göre tahsil edilmeyen su oranının %70 olduğu" ifadeleri ile ASAT'ı baskı altına almıştır.⁵⁹

Maliyetlerin sürekli fiyatlara yansıtılması sonucunda sürekli fiyat artışlarının yaşandığı 5 yıl sonunda yatırımların gecikmesi ve belirli kesimlerin su hizmetinden yararlanamaması gündeme gelmiştir. İşletimden kaynaklanan zararın yanında, Dünya Bankası kredisinin geri ödemesinin başladığı 2001 yılında borcun ödenememesi Hazine'ye ek yük olarak yansımış ve ASAT'ı Hazine'ye borçlu hale getirmiş; fiyat artış baskısını arttırmıştır.⁶⁰ Bağımsız denetçilerle mali durumu tespit edilen ve tasfiyesine karar verilen ANTSU, 2002 yılında ASAT'ın sözleşmedeki yükümlülüklerini yerine getirmediği, ücretlerin yeniden değerlendirilme önerisinin ASAT tarafından reddedilmesi, bekledikleri artışları alamamaları ve mali zorluklar nedeniyle tasfiye sürecine gitmiş ve tahkim davası açmıştır.⁶¹

ANTSU zarara ve hizmetten kaynaklanan sorumluluklara hiç bir şekilde ortak olmadığı gibi, beklediği kar payını alamadığı zaman da bütün yükümlülüklerini ASAT'a bırakarak alandan çekilmiştir. Antalya örneği hizmetin parçalanması, fiyatlandırılması ve borca dönüşmesi aşamalarının adım adım yaşandığı bir örnek olmuştur.

III. Sonuç

Kamu hizmeti alanında 80'li yıllarda özelleştirme politikalarıyla başlayan süreç, 90'lı yıllarda Kamu Özel Ortaklıkları ile yeni bir boyuta evrilmiştir. Türkiye'de 2000'li yıllarda yansımaları bulan ve ilerleyen yıllarda hem merkezi hem yerel düzeyde daha da çok yansımaları bulacağı düşünülen Kamu Özel Ortaklıkları, kamu hizmet alanına özel sektör katılımını güvence altına almaya çalışmaktadır. Katılımın fiyat artışı, borç garantisi ve talep garantisine bağlanmış olması, özel sektörün kamusal hizmet alanına girerken hizmet anlayış ve uygulamasını değiştirmeye çalıştığını da göstermektedir.

Piyasa mekanizmasının kurallarına göre katılımın gerçekleştirilmesi, erken dönem yapı-şirket-devret uygulamalarının aşılmasını gündeme getirmektedir. "Eşit ortak" olarak katılımın sağlanması için, sözleşmelerin idare hukuku çerçevesinden çıkarılarak özel hukuka tabi hale getirilmesi ve tahkim yolunun açılması yolu izlenmektedir. Bu ilk adımı örgütsel tasarım yapılacak değişikliklerin izleyeceği görülmektedir. Dünya uygulamalarında Stratejik Ortaklık ile karar alma sürecine taşınan ortaklık bunun en açık göstergelerinden biridir. İngiltere'de kendine yaygın uygulama alanı bulmaya başlayan Kamu Yararı Şirketleri de bu katılımın giderek Yönetişim modeline daha da yakınsayacağını göstermektedir.

Kamusal nitelikli olduğu için piyasa mekanizmasından bağımsız tutulan alanlar tek tek katılım kanalıyla piyasaya açılırken, kamusal sorumluluk yerini kurumsal sorumluluğa bırakmaktadır. Her kurumun kendi belirlediği çerçevede bir sorumluluk üstlenmesine dayanan kurumsal sorumluluk anlayışı, ANTSU örneğinde olduğu gibi kâra endekslenmiş görünmektedir. Piyasa mekanizması kurumsal sorumluluk kriterlerini kârın altında tutma zorunu beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla, ANTSU'nun "müşterisi" olan su kullanıcısı ile bu hizmetin devredildiği kurum olan ASAT kamusal ve siyasal sorumluluk

⁵⁹ G. Öztunalı Kayır ve H. Akıllı, a.g.e., s.342

⁶⁰ G. Öztunalı Kayır ve H. Akıllı, a.g.e., s.341

⁶¹ G. Öztunalı Kayır ve H. Akıllı, a.g.e., s.347

çerçevesinde hak talep etme şansını kaybetmektedir. Katılım tek bir kanal üzerinden ve tek taraflı işletildiği müddetçe de iktisadi olarak güçlü olanın kamunun bütününe karşı hizmet tekeli eline alması kaçınılmazdır. Güçlü olanın kamu hizmeti alanında uzmanlaşmış uluslararası tekellerle özdeşleştiği düşünülürse, kamusal hizmet alanındaki katılım aynı zamanda yabancı sermayeye de endekslenmektedir.

KAYNAKÇA

- Akintoye, A., Beck, M. ve Hardcastle, C. (Ed.) **Public-Private Partnerships :Managing Risks and Opportunities**, Blackwell Science, USA, 2003
- Andersen, O. J., “Public-Private Partnerships: Organizational Hybrids as Channels for Local Mobilization and Participation?”, **Scandinavian Political Studies**, Cilt 1, Sayı 27, 2004
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Kamu Alımları, **Müktesebata Uyum Programı**, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=6&l=1>, 2008, Erişim: 15/01/2008
- Bayramoğlu, S., **Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005
- Bult-Spiering, M. ve Dewulf, D., **Strategic Issues in Public-Private Partnerships – An International Perspective**, Blackwell Publishing, Oxford, 2006
- Çakal, R., Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon, DPT İktisadi ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Sektör Programları Dairesi, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/cakal/tekel.html>, Erişim: 11/01/2008
- Çelik, E. Y., “Kamu Özel Sektör İşbirliği Modeli: Kamu Hizmeti Hakkının Paylaşılması”, **Toplum ve Hekim Dergisi**, Cilt 23, Sayı 1, Ocak-Şubat 2008, s.31-40
- Çınar, T., “Su Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Model Ülkeler ve Türkiye Örneği”, **Toplum ve Hekim**, Ocak-Şubat 2008, Cilt 23, Sayı 1, s. 41-52
- Çınar, T., **Dünyada ve Türkiye’de Başkentlik Sorunu**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 2004
- DPT, 9. Kalkınma Planı (2007-2013) İnşaat, Mühendislik-Mimarlık, Teknik Müşavirlik ve Müteahhitlik Hizmetleri, **ÖİK Nihai Raporu**, Ankara, 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr/>
- Durmuş, M. **Maliye Politikaları, Teori ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi**, Yaklaşım Yayınları, Ankara, 2003
- Dünya Bankası PPIAF, “Turkey: Strengtening and Harmonization of Policy, Institutional, Legal Framework for Second Generation PPP Projects”, http://www.ppiaf.org/index.php?option=com_content&task=view&id=224&Itemid=214&sub_action=activities&action=show_project_details&project_id=106&post_action=country&post_action_val=TURKEY, Erişim: 13.10.2008
- Dünya Bankası, “PPI in Developing Countries in 2006”, http://ppi.worldbank.org/features/archive/ppi_archive.aspx?SectionID=3, Erişim: 13.10.2008
- Dünya Bankası, http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreRankings.aspx, Erişim: 27.09.2008
- Dünya Bankası, **Turkey Municipal Sector Review**, Sayı 36193, September 2004, <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/05/24/000>

[160016_20060524175253/Rendered/PDF/361930TR0Munic1ctor0review01PUBLI C1.pdf](http://www.yayad.org.tr/160016_20060524175253/Rendered/PDF/361930TR0Munic1ctor0review01PUBLI C1.pdf), Erişim: 6.10.2008

- Ersöz, H. Y., “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 10, Sayı 2, Nisan 2001, s.31-50
- Gözler, K., **İdare Hukuku Dersleri**, 4. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2006, s. 431
- Gözübüyük, Ş., **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, 8. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara
- Gülen, F., “Özelleştirme, Yap-İşlet-Devret, Kamu Özel Sektör İşbirliği”, www.yayad.org.tr, Erişim: 6.10.2008
- Güler, B. Ayman, “Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi”, **Görüş**, Sayı 58, Mart 2004, www.tusiad.org/yayin/gorus/58/6.pdf
- Güler, B. Ayman, **Devlette Reform Yazıları**, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005
- Hall, D. “PPPs: Critique of the Green Paper, Public Services International Research Unit (PSIRU)”, www.psir.org, Erişim: 30/11/2007
- Karahanogulları, O., **Kamu Hizmeti – Kavram ve Hukuksal Rejim**, Turhan Kitabevi, Ankara
- Kayır, G. Öztunalı ve Akıllı, H., “Antalya Su Hizmetlerinde Özelleştirme”, **Su Yönetimi: Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri**, T. Çınar ve H. K. Özdiç (Ed) Memleket Yayınları, Ankara, 2006, s. 317-363
- Peters, B. G., “With a Little Help from our Friends: Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments”, J. Pierre (Ed) **Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences**, Macmillan, London, 1997
- Pongsiri, N., “Regulation and Public-Private Partnerships”, **International Journal of Public Sector Management**, Cilt 6, Sayı 15, 2001, s. 487-495
- Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası, “Ortak Girişimlerde Kavram Kargaşası ve Hukuki Durum Raporu”, www.intes.org.tr/dosyalar/intes.raporlar, Erişim: 12.01.2008
- Uluslararası Kalkınma Programı (UNDP), “Capacity Development for Sustainable Human Development: Conceptual and Operational Signposts”, **Capacity Development Resource Book**, 1995, <http://mirror.undp.org/magnet/cdrb/CAPDEV.htm>, Erişim: 13.10.2008