

Yerel Yönetimler Perspektifinden Kamu Özel Ortaklıkları

Özet

Kamu özel ortaklıkları (KÖİ-Public Private Partnership) kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimliliğin artırabilmesi için ortaya çıkan ve geniş uygulama alanı bulan modellerden biridir. Çalışmada kamu özel ortaklıklarının yerel yönetimlerde uygulanmasına ilişkin alternatifler değerlendirilmiş, kamu özel ortaklıklarının yerel yönetimler açısından olumlu ve olumsuz yönleri ile ele alınmış ve ortaklık sözleşme içeriğine ilişkin öneriler sunulmuştur.

Hilmi ÇOBAN¹

Anahtar Kelimeler: *Kamu Özel Ortaklığı, Yerel Kamu Hizmetleri*

Public Private Partnership from the Perspective of Local Government

Abstract

Public-private partnerships has emerged to increased efficiency and productivity in the provision of public services and is one of the wide range of applications. This study, considered the public-private partnership alternative applications for in local government, discussed the the positive and negative aspects of public-private partnership for local government and provided recommendations for the content of the partnership agreement.

Keywords: *Public Private Partnership, Local Public Service*

¹ Yrd. Doç. Dr. Kırıkkale Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü,
hilmicoban@kku.edu.tr.

1. Giriş

Kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin olarak kalitenin artırılmasına yönelik çalışmalar 1980'li yıllardan sonra hız kazanmıştır. Genel olarak özel hizmetlerin sunumunda belirgin şekilde öne çıkmaya başlayan müşteri memnuniyeti odaklı hizmet anlayışı, beraberinde kamu hizmetlerinin de sunumunda benzer bir anlayışın oluşması yönünde beklentilerin artmasına neden olmuştur. Özel sektörün etkin, verimli, maliyet tasarrufu sağlayan hizmet sunum anlayışının, kamu hizmetlerinin sunumunda uygulanabilmesi için geliştirilen en önemli modellerden birisi kamu özel ortaklıklarıdır.

Kamu özel ortaklıkları, kamu hizmetinin kamu ve özel taraflar arasında imzalanan bir sözleşme uyarınca, risklerin ve iş yükünün paylaşıldığı bir ortaklık aracılığı ile yürütülmesini ifade etmektedir. En basit haliyle ifade edilen kamu özel ortaklıkları, teknolojinin, hizmet anlayışının gelişmesi ve değişmesine bağlı olarak farklı yöntemler ve farklı sözleşme türleri ile uygulama alanı bulmuş ve merkezi idare yanında yerel yönetimler tarafından da değerlendirilmiştir. Kamu özel ortaklıklarına ilişkin olarak kullanılan modellerin çoğu, kamu özel sektör arasında uzun süreli sözleşmeleri gerekli kılmaktadır. Uzun süreli sözleşmelerin oluşturduğu risk dışında, kamu özel ortaklığı nedeniyle ortaya çıkması muhtemel birçok risk vardır ve sözleşme öncesinde bütün riskler göz önünde tutularak en etkin çözüm ortaya konulmalıdır.

Yerel kamu hizmetlerinin sunumunda kamu özel ortaklığı yöntemlerinin kullanılmasının, uygulanan KÖİ modeline bağlı olarak farklı sonuçları, riskleri olacaktır. Çalışmanın yerel yönetimlerde kamu özel ortaklığının kullanımına ilişkin bölümünde, kamu özel ortaklığının farklı modellerinin ortaya çıkarması muhtemel olumlu ve olumsuz yönleri ele alınmış ve bunlara ilişkin çözüm önerileri oluşturulmuştur.

2. Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Kalite Arayışı

1980'li yılların ardından, 1940'lı yıllardan itibaren yoğunlaşan Keynezyen politikaların ortaya çıkardığı etkinlik, verimlilik benzeri sorunlar ve bu sorunların çözümüne ilişkin olarak özelleştirme uygulamaları hız kazanmıştır. Etkinlik ve verimlilik kriterinin kalite odaklı yaklaşımlar olduğu düşünüldüğünde, esasen 1980'li yıllardan sonra yaşanan sürecin kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin kalite arayışı olduğu söylenebilir.

Hükümetlerin mali krizler nedeniyle içinde buldukları bütçe kısıtı ve bu nedenle vatandaşlarda oluşan memnuniyetsizliğin belirginleşmesi yanında hem siyasal hem de ekonomik anlamda ortaya çıkan yeni yaklaşımlar, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektörüne transferini hızlandırmıştır (Leblebici, Ömürgülşen ve Aydın, 2001: 130). Kamu sektörünün etkisizliği ve verimsizliği üzerine odaklanan bu süreçte, özel sektöre gerek mülkiyet devri, gerekse yönetim devri şeklinde kamu sektörü tarafından sunulan hizmetlerin transferi, özel sektörün kamusal hizmet sunumundaki varlığını arttırmıştır.

Zamanla toplumsal ihtiyaçların karşılanmasının çok büyük sermaye ve yüksek teknolojiyi gerekli kılması, Clark tarafından ortaya atılan üç sektör teorisinin sonuçları bağlamında hizmet sektörünün tüm sektörler içindeki payının artması, müşteri ve rekabet odaklı bakış açısının dinamik bir yapıyı zorunlu kılması, kamu sektörünün hizmet sunumuna ilişkin olarak 1980'li yıllarda sonra yaşadığı değişimin genel nedenleri olarak ele alınabilir. Bunun yanı sıra özel sektörün müşteri odaklı, rekabetçi, teknolojiye uyumlu dinamik yapısı, klasik kamu hizmetlerinin ve yüksek teknoloji gerektiren altyapı yatırımlarının özel sektör tarafından sunum sürecini hızlandırmıştır.

Tablo 1 Kalitenin Evrimi

Zaman Periyodu	1945-1949	1949-1951	1951-1960'ların sonu	1960'ların sonu-1980'ler	1980'ler-bugün
Kalitenin Tanımı	Belirlenmiş olan standart ve kurallara uygunluğu	Belirlenmiş olan standart ve kurallara uygunluğu	Kullanıma uygunluk	Müşteri gereklerine, isteklerine uygunluk	Maksimum müşteri tatminine ulaşma
Kalite Yönetim Sistemi	Kalite Kontrol	İstatiksel Kalite Kontrol	Sisteme yönelik kalite temini	Şirket tam kontrolü	Toplam Kalite Yönetimi
Kalite Yönetim Sistemi Parametreleri	Son Ürün	Son Ürün	Üretim Süreci	Müşteri İhtiyaçları	Müşteri Beklentileri
Yönetim Araçları	Standartizasyon	İstatiksel Metotlar	Neden-sonuç Analizleri	Kalite fonksiyon açılımı	Sürekli Gelişim
Devir (Çağ)	Temel ihtiyaçlar çağı	Temel ihtiyaçlar çağı	Büyüme çağı	Kalite çağı	Kalite çağı
Teknolojik Değişim	Toptan üretim	Toptan üretim	Toptan üretim	Hizmet ekonomisi	Hizmet ekonomisi
Piyasa Türleri	Satıcı piyasaları	Satıcı piyasaları	Alıcı piyasası	Doymuş ve globalleşmiş piyasalar	Doymuş ve globalleşmiş piyasalar
Kalite Perspektifi	Üreticiye yönelik	Üreticiye yönelik	Tüketiciye Yönelik	Üretici ve tüketiciye yönelik	Üretici, müşteri ve rekabetçi bakış açısı
Kalite Ölçütleri	Objektif kavramlar	Objektif kavramlar	Subjektif kavramlar	Subjektif kavramlar	Subjektif ve objektif kavramlar
Zaman Boyutu	Statik	Statik	Dinamik	Dinamik	Dinamik

Kaynak: Löffler Elke, "Defining and Measuring Quality in Public Administration", *Teaching and Research Review*, 2001, Sayı 5, s. 2

Kalitenin yaşadığı evrim süreci kamu hizmetlerinden bağımsız düşünülemez. 1980'li yıllardan sonra yaşanan teknolojinin sürekli gelişimine odaklı, maksimum müşteri memnuniyetine odaklanan hizmet ekonomisi çağı, kamu hizmetlerinin sunumunda kendisini mülkiyet ve yönetimin özel sektöre devri şeklinde genelleştirilen özelleştirme uygulamaları ile göstermiştir. Son yıllarda özelleştirme uygulamalarının bir parçası olarak görülebilecek kamu özel ortaklıkları, başta İngiltere olmak üzere çoğu Avrupa ülkesi tarafından yoğun biçimde kullanılan bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır.

3. Kamu Özel Ortaklıkları (İşbirlikleri)

Ortaklık (işbirliği) kamu sektörünün kar amaçlı veya kar amacı olmayan özel kuruluşlar veya sivil toplum kuruluşları ile yapmış oldukları ortak girişimlerdir (Fiszbein, Ariel; Lowden, Pamela, 1999:4). Kamu özel işbirliğine ilişkin olarak bir tanım birliği oluşturulmuş değildir fakat iki büyük kategoride gruplandırılabilir. İlk sınıflandırmada geniş anlamda kamu özel işbirliği, kamu hizmetlerinin sunumunda veya altyapı yatırımlarının yapılmasında uygulanan her kamu-özel girişimini kapsayan geniş bir şemsiye olarak tanımlanabilir (Zaharioaie, 2012:18; Bovaird, 2004:200; Hodge & Greve, 2007). Kamu özel ortaklıkları kamu hizmetlerinin bizzat devlet tarafından sunumu ile, kamusal hizmetin tüm unsurları ile özel sektöre dev-

redildiği hizmet sunumu arasında kalan, kamu ve özel sektörün birlikte katılımını içeren tüm hizmet sunum modellerini kapsayan bir üst kavram olarak kabul edilebilir(Her iki tanımlamada ortaklık kavramına vurgu yapılmakta ve her hangi bir kamu hizmetinin sunumu için kamu ve özel sektörün her türlü birlikteliğini geniş bir bakış açısı ile ele almaktadır. Kamu özel ortaklıkları farklı uygulama biçimleri bulunsa da, daha dar anlamda her biri için geçerli olabilecek bir tanımlama yapılabilir.

Kamu özel işbirliği, devletin imtiyaz hakkını elinde bulundurduğu ve tamamen çekilmek istemediği, kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörün katılımını sağlayan alternatif kamu finansman ve yönetim modellerinin üst başlığıdır. (Eker, 2007:60).

Kamu özel ortaklıkları en temelde bir proje finansman yöntemidir(Şirin, 2012:126). Kamu özel işbirlikleri, uygun kamusal mal ve hizmetlerin özel sektörün sahip olduğu dinamik, etkinlik ve verimlilik odaklı yetenekleri ile sağlanmasını içeren, son yıllarda hem miktar hem de çeşitlilik açısından dünyada geniş bir uygulama alanı bulan ve kendi içinde alternatif fırsatları oluşturan bir modeldir(Acar, 2012, 140). Kamu özel ortaklıklarını böyle geniş bir perspektiften ele almak, bugün uygulama alanı bulan kamu özel ortaklıklarını kapsamakla birlikte, uygulanan modellerin kamu veya özel sektör açısından var olan nedenlerini, risklerini ve sonuçlarının net olarak ortaya konulmasında eksik kalabilecektir.

İkinci sınıflandırma ise kamu özel işbirliğinin belli şartlara sahip olması gerektiğine vurgu yapmış ve kamu özel ortaklığını dar anlamda tanımlamıştır. Buna göre kamu ve özel arasında risklerin, maliyetlerin, faydaların, kaynakların ve sorumlulukların paylaşımının kamu özel işbirliği tanımlaması için zorunlu şartlar olduğu belirtilmiştir (Zaharioaie, 2012:18). Arboleda ve Villar ortaklığın sahip olması gerektiği özellikleri şu şekilde sıralamaktadır(Arboleda ve Villar, 1996).

- a. Ortak bir amaç
- b. Faal ortaklar
- c. Karşılıklı sorumluluklar ve katkılar
- d. Yatay ilişkiler

Kamu özel işbirliği belli bir kamu hizmetinin veya altyapı hizmetinin sunumuna ilişkin olarak ortak bir amaç üzerinde anlaşmış kamu ve özel sektör ortakları ile oluşturulabilir. Her ne kadar yetki ve sorumlulukları farklı olsa da, kamu hizmetinin sunulması veya alt yapı hizmetinin tamamlanmasına ilişkin şartlar konusunda aynı amaçta birleşmiş ortakların varlığı zorunludur. Her ortak kendi sorumluluk alanı içinde bir takım faaliyetleri yapma konusunda kurulan işbirliğine aktif olarak katkıda bulunmalıdır. Ortaklar arasında ast üst şeklinde oluşmuş dikey bir örgütlenme yerine, yetki ve sorumlulukları belirlenmiş yatay bir örgütlenme biçiminde işbirliğine gitmektedirler.

AB Komisyonunun Yeşil Kitap ismi ile 2004 yılında yayınlamış olduğu final raporunda, kamu özel ortaklıklarına ilişkin olarak belirleyici nitelikler açıklanmaktadır (Emek, 2009: 20).

- Uzun dönemli sözleşmelere dayanmaktadır.
- Farklı yöntemler bulunmakla birlikte genel olarak finansman özel ortak tarafından karşılanmaktadır. Projenin ortakları kamu özel ortaklığı ile kendilerine yüklenen yetki ve sorumluluk çerçevesinde finansmana katkı sağlamaktadırlar.
- Ortaklıkta belirtilen şartlar dahilinde projenin yürütülmesinin sorumluluğu özel ortak tarafından üstlenilmektedir. Devletin temel sorumluluğu, sunulan hizmetin kamu yararı açısından değerlendirilmesi ve hizmetin sunum fiyatının tüketiciler için makul bir düzeyde belirlenmesidir.
- Hizmet sunum riskini büyük ölçüde özel ortak üstlenmektedir. Ancak işin niteliği, süresi, büyüklüğü vb. faktörler göz önüne alınarak kamu ortağının da riski üstlenmesi mümkündür.

Kamu özel ortaklıkları kamu hizmetinin sunumu için gerekli tesisin kurulması, yenilenmesi ve yönetilmesi süreçlerini içinde barındıran, kamu ve özel sektörün karşılıklı olarak farklı katkılar ortaya koydukları ve bütün bunları uzun bir dönem boyunca riskleri paylaşarak yaptıkları ortaklıklardır (Berksoy, Şahin ve Uysal, 2012:119). Kamu özel ortaklıkları yalnızca kamu hizmeti kuracak olan tesisin kurulmasını değil, uzun sözleşme dönemi boyunca ortaya çıkacak tüm maliyetlerin, gelirlerin, risklerin paylaşımını ifade etmektedir.

Bütün bu tanımlamalar ve sınıflandırmalar kamu özel ortaklıklarının tek bir tanımının çok mümkün olmadığını göstermektedir. Kamu özel ortaklıkları, alt yapı hizmetleri başta olmak üzere uygun olan kamusal hizmetlerin sunumuna ilişkin olarak kamu ve özel sektörün, belirlenmiş olan kamu hizmetinin sunumuna karşılıklı katkı vermesini, kamu hizmetinin kurulması ve işletilmesi sürecinde çıkacak risklerin, sorumlulukların, gelirlerin paylaşılması ile ilgili olarak uzun dönemli bir sözleşme konusunda ortaklık kurmalarını ve bu bütün bu sürecin yatay bir örgütlenme biçiminde olmasını ifade etmektedir.

Kamu özel sektör ortaklıklarının kurulmasının ve uzun dönemli sözleşmelerin yapılmasının ortaklığın her iki tarafı açısından da gerekçeleri olmakla birlikte, temel bakış açısı kamu hizmetini sunmakla yükümlü olan erkin neden bu yöntemi seçtiği üzerinde daha çok üzerinde durulmakta ve kamu özel ortaklıklarının fayda ve maliyetleri daha çok bu bağlamda değerlendirilmektedir.

4. Kamu Özel Ortaklıklarının Avantaj ve Dezavantajları

Kamu özel ortaklıklarından beklenen ve bu ortaklıkların varlığının gerekçesi olan bir çok avantajı olmasına karşın, özellikle sözleşmenin uzunluğu nedeniyle öngörülen veya öngörülemeyen birçok riski barındırmasından dolayı olumsuzlukları da ortaya çıkabilmektedir. Kamu özel ortaklıklarının uygulama alanları ve yöntemleri göz önünde bulundurulduğunda bir bütün halinde kamu olumlu ve olumsuz yönleri doğru biçimde ortaya konulmalıdır.

Kamu özel ortaklıklarının temel gerekçesi, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimliliğin artırılmasıdır (McQuaid ve Walter, 2009:5). Hem 1980'li yıllardan itibaren yaşanan küreselleşme sürecinin ortaya koyduğu kalite standartlarındaki değişim, hem de kamusal hizmetlerinin kullandığı finansman ve teknoloji bakımından yaşanan gelişim süreçleri, kamu hizmetlerinin sunumunda kamu özel ortaklıkları modellerinin kullanımını genişletmiştir. 1980'li yıllardan itibaren yaşanan sürecin temel nedenlerinden birisi, 1930'lu yıllardan itibaren tüm dünyada yoğun biçimde uygulanan kamu sektörü ağırlıklı ekonomik yapının, özellikle Petrol krizleri ve sonrasında yaşadığı başarısızlıktır.

Kamu özel sektör işbirliği modelleri ile toplumdaki farklı amaçlara sahip sosyal aktörlerin birbirini tamamlayıcılık ilişkisi içinde hareket etmesi ile oluşacak olan sinerji sayesinde eldeki kaynakların verimliliğinin artacağı, yoksulluğu azaltmaya yönelik yeni kaynakların oluşturulabileceği beklenmektedir. Kamu özel işbirliği modelleri kendi kendine değişimi sağlayabilme potansiyeline sahiptirler. Bu durum, ortaya çıkan kamu ve özel sektör işbirliği ile oluşan bütünün, bu işbirliğini oluşturan kamu ve özel sektörün toplamından daha güçlü ve büyük olması sonucunu ortaya çıkaracaktır (Pflug, 2002:7). Kamu ve özel sektörün ortak katkıları ile oluşturulacak kamu özel ortaklıkları, her ikisinin ortaya koyduğu katkıdan çok daha büyük bir sinerji ortaya çıkaracak, her iki ortak üstün olan taraflarını birleştirerek mümkün olan en etkin hizmetin sunulmasına çalışacaktır.

Özel şirketler değişen ve çeşitlenen talebe en etkin biçimde uyumu sağlayabilen bir dinamizme sahiptir. Özellikle değişen hizmet sunumlarına bağlı olarak teknolojinin yeni durumlara etkin biçimde uyum sağlayacak şekilde kullanımının sağlanması, kamu sektörünün hizmet sunum anlayışı ve sahip olduğu yönetim süreçleri göz önüne alındığında oldukça zordur. Özel sektör ise bizzat teknolojiyi üretme, var olan teknolojiyi finanse etme ve teknolojiyi hizmet sektöründe uygulama bakımından oldukça etkin bir yapıya sahiptir.

Kamu özel ortaklıkları yeni kamusal beyaz fillerin oluşmasını engelleyebilir veya halen var olan kamusal beyaz fillerin¹ daha verimli ve etkin çalışmasını sağlayarak, onların toplumsal yüklerini hafifletebilir (Berksoy, Şahin ve Uysal, 2012:90). Kamusal beyaz fillerin eski teknoloji ve bu nedenle ortaya çıkan yüksek bakım maliyetlerini, kamu özel ortaklıklarının teknolojiyi sürekli güncelleyen ve bu sayede bakım maliyetlerini düşüren dinamik yapısı sayesinde azaltmak ve topluma hem finansal hem de sosyal açıdan yüklediği maliyetleri azaltmak mümkün olabilecektir.

1 Kamusal beyaz filler, toplumsal yapı açısından çok önemli olmasına rağmen, yoğun teknoloji kullanımını gerektirmesi, büyük bakım maliyetlerine sahip olması vb. nedenlerle kamunun elinde etkin ve verimli olarak sürdürülmesi çok mümkün olmayan kamusal projeler olarak tanımlanabilir. bkz. (Berksoy, Şahin ve Uysal, 2012)

Kamunun elindeki sınırlı kaynakların, ekonomik istikrarın bir parçası olan tam istihdama yönelik olarak istihdamı arttırıcı faktör olarak kullanılması, alt yapı yatırımlarının ertelenmeden yapılmasını zorunlu kılmaktadır (Yereli ve Kızıltan, 2011:247). Alt yapı yatırımlarının finansmanında ve teknolojik yapısında kamu sektörünün yaşadığı yetersizlik ile ilgili olarak, kamu özel ortaklıkları önemli katkılar sunabilecek ve işsizliğin azaltılmasına ve ekonomik gelişmenin sağlanmasına yardımcı olabilecektir.

Kamu özel ortaklığının kullanımının avantajı olarak dikkate alınan temel güdülerden birisi, gelecekte olarak kamu sektörünün bulunduğu alanlara özel sektör yatırımlarını çekebilme potansiyelidir. Hem merkezi hem de yerel seviyedeki kamu yönetim birimlerinin karşı karşıya kaldığı bütçe kısıtları nedeniyle bu faktör çok önemlidir. Kamu özel ortaklığı ile yatırımlar doğrudan kamu bütçesi ile finanse edilmeyecek, özel ortak yatırımları yerine getirecek ve son kullanıcı ödemeleri yoluyla veya kamu otoritesi tarafından yapılacak ödemelerle kara ortak olacaktır (Zaharioaie, 2012:18). Kamu özel ortaklıkları, yabancı kaynak girişi ile çok yüksek bütçeli yatırımlara ilişkin finansman yetersizliklerini ortadan kaldırması, kar anlayışı ile mal ve hizmetin sunumu sayesinde yüksek standartlarda etkin hizmet sunumuna imkan sağlaması, devlet tarafından yapılacak ödemelerin inşaatın tamamlanması ve faaliyete başlaması sonrasında yapılacak olması sebebiyle bina yapım maliyet ve sürelerinde etkinliğin sağlanması ile ilgili olarak önemli avantajlara sahiptir (Tekin, 2007:11-12). Kamu özel ortaklıklarının finansman yönünden sahip olduğu avantaj, özellikle yabancı sermayenin katkısının sağlanması açısından oldukça önemlidir. Uzun süreli ve yüksek sabit yatırım gerektiren alt yapı hizmetlerine yönelik kamu özel ortaklıklarında, kamuya ait ödeme yükümlülüklerinin genellikle hizmet sunumuna başladıktan sonra olması, finansman yükünün ertelenmesini sağlayacaktır. Bunun yanı sıra yabancı sermayenin bu süreçteki katkısı, yatırımlar için gerekli finansmanın ülke içi dengelerde meydana getirmesi muhtemel dışlama etkilerinin bertaraf edilerek ülkenin büyümesine ve ülke içi yatırım-tasarruf dengesinin sağlıklı biçimde yürütülmesine katkıda bulunacaktır.

Kamu özel ortaklıkları açısından risklerin paylaşımı son derece önemlidir. Kamu özel ortaklıkları sözleşme dönemi boyunca kullanıma ve tarifele re bağlı olarak oluşan gelir riski, özel ortak seçimine ilişkin risk, sözleşme ve sözleşme dönemi boyunca var olan politik risk, özellikle sabit kur sistemi uygulayan veya ülke paraları istikrarsız olan ülkelerin kur riski, büyük alt yapı projelerinde karşılaşılabilen arkeolojik ve çevresel risk ve uzun yıllar boyunca sürdürülebilirliğine ilişkin riskler gibi riskleri içinde barındırmaktadır (EU Commission, 2003:50). Bu risklerin ortaya çıkması sözleşmenin devamını imkansız kılacak boyutta olabilecektir. Kamu özel ortaklıklarının risk paylaşımını içinde barındırması zorunlu olmakla birlikte, bu riskler aynı zamanda kamu özel sektör ortaklıklarının en önemli dezavantajlarından birini oluşturmaktadır.

Özel sektör açısından ortaya çıkan en önemli risk gelir riskidir. Özel sektörün ortaklığa dahil olmasının ve devam ettirmesinin en önemli gerekçesi maliyetlerinin karşılanması ve net karlılığının varlığıdır. Özel sektör açısından bir diğer dezavantajlı durum ise borçlanma sürecinde yaşanmaktadır. Zira özel sektör firmalarının finansman maliyetlerinin her zaman kamu sektöründen daha fazla olduğu kabul edilir (Karahanoğulları, 2012:104).

Özel firmaların yapım maliyetleri açısından kamu sektörüne göre sahip oldukları avantaj özellikle ölçek ekonomileri açısından değerlendirilebilir. Ancak negatif dışsallıkların içselleştirilmesi özel ortağın üretim maliyetlerini arttırabilir ve kar maksimizasyonu ile çalışan özel ortak ile, toplumsal refah odaklı kamu ortağı arasındaki sözleşmenin şartlarını ve uygulanmasını zorlaştıracaktır (Vining ve Boardman, 2008:150).

Kamu özel ortaklıklarına ilişkin sözleşmeler, kamu özel ortaklığı modellerin taşıdığı riskler ve bu ortaklıklara konu olan kamu hizmetlerinin bireyler ve toplum açısından önemi sebebiyle belli anahtar nitelikleri içermek durumundadır. Kamu özel ortaklığına ilişkin sözleşmelerin anahtar nitelikleri, kamu özel ortaklıklarının çok ayrıntılı ve özenli ve çok geniş kapsamlı olarak ele alınması gerektiğini çok açık bir şekilde göstermektedir (Tablo 2).

Tablo 2. Kamu Özel Ortaklığı Sözleşmesinin Anahtar Kavramları

<ul style="list-style-type: none"> ● Proje aşamalarının tanımlanması <ul style="list-style-type: none"> ● İnşaat ● İşletim ● Transfer 	<ul style="list-style-type: none"> ● Finansman <ul style="list-style-type: none"> ● Özkaynak ● Borçlanma ● Garantiler 	<ul style="list-style-type: none"> ● Fikri mülkiyet hakları
<ul style="list-style-type: none"> ● Zaman çizelgesi ve proje kilometre taşları 	<ul style="list-style-type: none"> ● Ayarlama Mekanizmaları <ul style="list-style-type: none"> ● Tetikleyiciler ● Otomatik ayarlayıcılar 	<ul style="list-style-type: none"> ● Hizmetin devam süresi ve bitimi
<ul style="list-style-type: none"> ● Hizmetlerin nitelikleri <ul style="list-style-type: none"> ● Hizmet seviyesi ● Hizmet Kalitesi 	<ul style="list-style-type: none"> ● Düzenli bilgi ve denetim maddeleri 	<ul style="list-style-type: none"> ● Çıkış Stratejileri <ul style="list-style-type: none"> ● Nedenler ● Tazminatlar ● Bölünebilirlik maddesi
<ul style="list-style-type: none"> ● Denkleştirme Ölçütü <ul style="list-style-type: none"> ● Sabit denkleştirme ● Değişken denkleştirme (maliyetler, yönetici ücretleri, performans bonusu, kullanıcı ücretleri) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Organizasyon <ul style="list-style-type: none"> ● Danışma kurulu ● Proje yönetim ofisi ● Haklar ve Sorumluluklar ● Düzenli toplantı 	<ul style="list-style-type: none"> ● İlgili mevzuat ve çözüm yerleri <ul style="list-style-type: none"> ● Tarafsız bilirkişiler ● Yargılama ● Hakemlik

Kaynak: Nikolic ve Maikisch, 2006:9.

Kamu özel ortaklıkları için belirtilen anahtar kavramların her biri, kamu özel ortaklıklarının amaçlarına ulaşılabilmesi için hayati önem taşıyan unsurlardır. Projenin kapsamı, finansmanı, niteliği, hizmetin sürekliliğinin sağlanabilmesi için belirlenen tazminat benzeri olasılıklar doğru konumlandırılmalıdır. Kamu özel ortaklıklarının önemli avantajlarından veya olumlu beklentilerinden birisi, doğrudan yabancı sermayenin ülkeye girişinin hızlandırılmasıdır. Ancak kamu özel ortaklıklarında yoğun yabancı sermaye kullanımı, ortaklığa ilişkin ortaya çıkması muhtemel anlaşmazlık riskinin çözümlenmesi konusunda, ortaklığın her iki tarafı için bağlayıcı mevzuatın ve çözüm yerinin işin niteliği, süresi gibi faktörlerde göz önüne alınarak oluşturulmasının önemini arttırmaktadır.

Kamu özel ortaklıklarının uygulama alanı özellikle 1980'li yıllardan sonra genişlemiş ve yerel birimlerin hizmet alanı içinde yer alan kamusal ihtiyaçların karşılanması sürecinde de uygulama alanı bulmuştur. Kamu özel ortaklıklarının belirtilen avantaj ve dezavantajlarının ve bu nedenle sahip olması gereken niteliklerinin yerel yönetim uygulamasında da geçerli olduğu söylenebilir.

5. Yerel Hizmetlerin Görülmesinde Kamu Özel Ortaklığı

Küreselleşme çağında özelleştirme büyük bir önem kazanırken, özelleştirme ve yerelleştirme karşılıklı biçimde birbirini etkileyerek yerel kamusal hizmetlerin sunumunda alternatif yöntemlerin kullanılmasını sağlamaktadır (Özel, 2007:58). Kaynak-

ların yerelleşmesi ile birlikte, yerel yönetimler arasında siyasal eşitliğin sağlanması çok daha önemli hale gelmekte ve yerel yönetimlerin bu yöndeki alternatifleri, yerel hizmetlere yeni aktörlerin dahil edilmesi çok daha önemli hale gelmektedir.

Yerel yönetimlerde hizmet sunumuna ilişkin olarak yeni aktörlerin dahil edilmesinin iki temel nedeni vardır. Birincisi toplumun ihtiyaçları doğrultusunda karar vermelerinin ve toplumun kamusal hizmet tatmininin sağlanmasının potansiyel avantajları çok daha fazladır. Aynı zamanda bu yerelleşmenin en temel gerekçelerinden birisini oluşturmaktadır. İkincisi ise yerel yönetimlerin finansal, kurumsal ve beşeri sermaye açısından ulusal yönetimin sahip olduğu kaynakların çok daha azına sahip olmalarıdır (Fizsbein ve Lowden, 1999:7). Yerelleşme uygulamalarının paralelinde, yerelleşmenin gerekçelerine uygun olması bakımından kamu özel ortaklıklarının yerel hizmet sunumunda kullanımı yaygınlaşmıştır. Genel olarak merkezi idare ile yerel idareler arasında yaşanan kaynak farklılıklarının benzeri, farklı yerel idareler arasında da yaşanmaktadır. Yerel yönetimlerin kendi kaynaklarına başvurmadan alternatif sunum alanlarına yönelebilmeleri, yerel idareler arasındaki eşitliği sağlama açısından olumlu sonuçlar ortaya koyabileceklerdir.

Yerel yönetimlerin kamusal hizmetlerin sunumunda kamu özel ortaklığı modellerini seçmelerinin temel nedeni ekonomiktir. Yerel yönetimlerin özel sektör ile yakın işbirliği kurması, yerel yönetim hizmetlerinin daha isabetli değerlendirilmesine, etkinliklerin artırılmasına yardımcı

olabilecektir(Levrat, 1995:31). Merkezi idarenin yerel yönetimlere hizmet devrine ilişkin sürecin tüm dünyada hızlanması ve bu sürecin yerel yönetimlerin etkinliği üzerine oturtulması, yerel yönetimlerin etkin hizmet sunumuna ilişkin arayışlarını hızlandırmakta ve süreçte kamu özel ortaklığı benzeri uygulamalar yaygınlaşmaktadır. Kamu özel ortaklıklarına ilişkin olarak çok farklı yöntemler uygulanabilmektedir. Bu yöntemler finansmanın, mülkiyetin, yönetimin paylaşımına bağlı olarak farklı isimlerle anılmaktadır.

Kamu özel ortaklıklarında uygulanacak modeller, kamu ve özel sektörün hizmet sunum sürecine katılım derecelerine, uygulanacak olan projenin niteliğine ve risk dağılımına bağlı olarak ortaya çıkacaktır (Tekin, 2007:10). Kamu özel ortaklığı ve işbirliğine yönelik modeller temel çıkış noktaları aynı olmakla birlikte, süre, yönetim biçimi ve sahiplik açısından birbirinden ayrılmaktadır.

Yap, İşlet, Devret(Built, Operate, Transfer-BOT): Bu model, özel firma ile yapılan sözleşme çerçevesinde, hizmetin sunulmasına ilişkin bütün yatırımların yapılması karşılığında, özel firmaya makul bir kar oranı içinde mal ve hizmeti sunma hakkının devredilmesini ve sözleşmede belirtilen süre sonunda söz konusu yatırımın mülkiyeti ve işletmesinin devlete bırakılmasını ifade etmektedir.

Yap, Sahip ol, Kirala (Built, Operate, Lease: BOL): Modelde özel firma ile yapılan sözleşme çerçevesinde hizmetin sunulmasına ilişkin bütün yatırımların yapılması karşılığında, özel firmaya devlet tarafından tekrar kiralanacağı taahhüdü verilir. Mülkiyeti özel firmada kalacak olan yatırımın yönetimi ise devlete aittir.

Yap, Sahip ol, İşlet (BOO): Özel firma ile yapılan sözleşme çerçevesinde, hizmetin sunulmasına ilişkin bütün yatırımların yapılması karşılığında, özel firmaya çok uzun bir süre ürettiği mal ve hizmetin devlet tarafından alınacağı taahhüdü verilir. Özel firma sözleşmedeki süre boyunca imtiyaz hakkına sahip olacaktır. Sözleşmede belirtilen süre sonunda mülkiyet özel sektörde kalacaktır.

Dizayn et, Yap, Finanse Et, İşlet (Design, Built, Finance, Operate): Esasen bu model, Yap, Sahip ol, İşlet modelinden çok farklı değildir. Özel firma hizmetin sunulmasına ilişkin bütün yatırımları yapacak, daha sonra mülkiyeti ve yönetimi kendine

ait olmak üzere hizmet sunmaya devam edecektir. Devlet tarafından bu hizmetin uzunca bir süre alım taahhüdüne bağlanması söz konusudur. Diğer modelden farkı ise, devlet tarafından dizayn edilmiş bir projenin özel sektör tarafından yapılması değil, yatırımın dizaynı başta olmak üzere bütün süreçlerinin özel sektör tarafından ele alınması ve yapılmasıdır. Bu sistem, yatırımı bir bütün olarak ele alabilme konusunda özel sektöre avantaj sağlaması sebebiyle tercih edilebilmektedir.

Farklı kamu özel ortaklığı modelleri içinde yerel yönetimler açısından en uygun olan ve en çok uygulama alanı bulan modeli “yap, işlet, devret” modelidir. Bu modelde bugün ve gelecekte kamu hizmetinin sunulmasına ilişkin bir yük bulunmamaktadır. Özel ortak kamu hizmetinin sunumuna ilişkin bütün yatırımları finanse etme yükümlülüğünü üstlenmekte ve sözleşmede belirtilen süre boyunca, sözleşmede belirtilen şartlar içinde işletme hakkına sahip olarak faaliyetine devam etmekte ve sözleşme sonunda mülkiyetini kamu ortağı olan yerel idareye devretmektedir.

Kamu özel ortaklıklarının kullanımı mükellef, kamu idaresi ve özel sektör açısından herkesin kazandığı bir süreci ifade etmektedir(Cellucci ve Grove, 2011:7). Kamu özel ortaklıklarının belirtilen avantaj ve dezavantajları, kamu özel ortaklıklarının yerel yönetimlerde kullanımında da geçerlidir ve yerel yönetimler kamu özel işbirliği projelerinin, altyapı hizmetleri ve kamusal hizmetlerin sunumunda hem finansal açıdan hem de etkinlik artışı açısından avantajları devam ettiği sürece kamu özel işbirliği modellerini kullanmaya devam edecektir(Zaharioaie, 2012).

Türkiye’de kamu özel ortaklığı modellerinden en önemlisi olan Yap-İşlet-Devret finansman modeli 3396 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında” 1994 yılında çıkarılan kanun ile düzenlenmiştir. Bunun yanı sıra 2011/1807 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Yap-İşlet-Devret modellerinin hangi sektörlerde kullanılacağı belirtilmiştir(Yerlikaya, 2012). Kamu özel ortaklıkları içinde farklı modelleri barındırmakta ise de yerel yönetimler tarafından en çok kullanılan yöntemi Yap-İşlet-Devret modelidir ve halen 3996 sayılı kanun ile ortaya koyulan hükümlere bağlı olarak yürütülmektedir.

Kamu özel ortaklıklarına ilişkin farklı hizmet sunum yöntemlerinin yerel yönetimlerde uygulanabilirliği açısından değerlendirilmesi ve kamu özel ortaklığının hedeflere uygun şekilde dizayn edilmesi oldukça önemlidir. Kamu özel ortaklıklarının farklılıklarına göre ortaklığın işleyişi, riskin paylaşımı, sahiplik, hizmetin sunumuna ilişkin altyapının kurulması vb. konularda farklı yaklaşımlar ortaya çıkmakta ve buna bağlı olarak yerel yönetimlerde kullanım alanı değişmektedir.

Yerel yönetimler tarafından sunulan kamusal hizmetlerin kamu özel ortaklıkları ile görülmesinde en çok kullanılan yöntemlerin tanımlanması, avantaj ve dezavantajlarının ortaya konulması, muhtemel bir uygulamanın sonuçlarını görebilmek açısından önemlidir. Tablo 3'te yerel yönetimlerde uygulama alanı bulabilecek olan kamu özel ortaklığı yöntemleri ve her bir farklı yöntem için oluşması muhtemel avantaj ve dezavantajları verilmiştir. Yerel yönetimlerin kamu özel ortaklığı modellerinden birini seçmesi durumunda oluşabilecek olumsuzlukları görebilmesi ve buna göre hizmet sunumunda kamu özel ortaklığını seçmesi, böylece kamusal hizmetlerin sunumunda özel sektörün dahlinin en önemli gerekçesi olan etkinlik ve

verimliliğin sağlanması açısından kayda değer öngörülerin oluşmasına yardımcı olabilecek bir tablo niteliği taşımaktadır. Esasen tabloda yer alan modellerin her biri için yazılan olumsuzlukların, kamu ve özel sektör arasında yapılacak olan sözleşmede göz önüne alınması, hem özel ortak hem de kamu ortağı açısından risklerin azalmasına yardımcı olacaktır.

Tablo 3'te yer alan "işletme" kavramı, kamusal hizmeti sunan kurum olarak kullanılmıştır. Bu işletmenin sahipliği, özel ortak veya kamu ortağı tarafından işletilmesi, işletmenin kim tarafından yapıldığı ve finansmanı kimin karşıladığı gibi konulara bağlı olarak yöntemlerin isimleri, avantaj ve dezavantajları değişebilmektedir.

Tablo 3 incelendiğinde, kamu özel ortaklığı için hangi model seçilmiş olursa olsun, belli bir riskin varlığını görebilmek mümkündür. Yerel yönetimlerde kamu özel ortaklığı modellerinin uygulanması ile oluşması muhtemel riskleri en aza indirecek, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik, verimlilik gibi ilkelerin gerçekleşmesini kolaylaştıracak sözleşmelerin hazırlanması gerekmektedir.

Tablo 3: Yerel Yönetimlerde Kamu Özel Ortaklığı Türleri

Kamu Özel Ortaklığı Türü	Tanımı	Uygulama Alanları	Avantajları	Dezavantajları
İşlet ve Muhafaza Et	Yerel yönetim, kamunun sahip olduğu tesislerin işletilmesi ve muhafaza edilmesi (devamlılığının sağlanması) ile ilgili olarak sözleşme yapar.	Su, atık su, arıtma tesisi, katı atıkların taşınması, park/bahçe/ yolların yönetimi, rekreasyon ve otomatik tesisleri, yağmur suyu karnalları	<ul style="list-style-type: none"> Hizmet kalitesinin potansiyeli ve etkinliği artar Maliyet tasarrufu Yapılaşma sözleşmelerinde esneklik Sahiplik yerel yönetimdedir. 	<ul style="list-style-type: none"> Eğer işi yapan hata yaparsa, kamunun tekrar hizmete giriş yapması yüksek maliyetli olacaktır. Sahibin kontrolü ve değişen kamu taleplerine cevap verebilme kabiliyeti düşüktür.
Dizayn et-İşlet	Özel ortak ile yerel yönetimin belirlediği gereklilikler ve standartlara bağlı olarak işletmenin dizayn edilmesi ve inşa edilmesi konusunda bir sözleşme yapılır. Tesisi yapıldıktan sonra yerel yönetim işletmenin sahipliğini ve yönetim sorumluluğunu üzerine alır.	Altyapı hizmetleri ve inşaat projeleri, yollar, su ve su arıtma tesisleri, yüzme havuzları, huzurevleri ve diğer yerel yönetim faaliyetlerinde kullanılabilir.	<ul style="list-style-type: none"> Özel sektörün tecrübelerinden yararlanma Maliyet tasarrufu ve yenilikler için seçenekler artma Satın almada esneklik İnşaatla etkinlik ve yapım zamanında düşme Risklerin özel sektöre aktarımı İnşaatla ilişkin şikayetlerde azalma 	<ul style="list-style-type: none"> Sahibin kontrolü azalır. Bir kere onaylandıktan sonra yapılacak yapım değişikliklerinin maliyeti çok yüksek olabilecektir. Yapım maliyetinin düşük olması, işletme maliyetinin çok yüksek olmasına neden olabilir.

<p>Kirala- Geliştir-İşlet veya Satın al- Geliştir-İşlet</p>	<p>Özel ortak işletmeyi yerel yönetimden kiralar veya satın alır ve tesisi yerel yönetimle yapılan sözleşme uyarınca modernize eder. Özel ortaktan işletmeyi genişletmesi için yatırım yapması beklenmektedir ve özel ortağın yaptığı yatırımın geri dönüşünü sağlama-sı ve karını realize etmesi için belli bir süre verilir.</p>	<p>Altyapı sistemlerinin çoğunda ve yollar, su sistemleri, kanalizasyon, atık su tesisleri, yüzme havuzları, buz pistleri, rekreasyon alanları gibi dinlenme alanları, otoparklar, yerel yönetim binaları vb. birçok alanda kullanılabilir..</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kamu sektörü iyileştirme çalışmalarını fon sağlamak zorunda değildir. • Finansal riski ortaklar ile paylaşılır. • Eğer özel ortak işletmeyi satın alırsa, yerel yönetim için nakit kaynak sağlamış olur. • Kamu sektörü sermaye bulma iyileştirme konusunda sorumluluktan kurtulur. • Finansal risk özel ortağa devredilmiştir. • Her iki ortak için gelirini arttırmaya ilişkin seçenekle ortaya çıkar. • İşletmelerin modernizasyonu, kullanıcıların hizmet kalitesini artırabilir. • Yerel yönetim, özel ortağın inşaat ve teknolojinin kullanımına yönelik tecrübesinden yararlanabilir. • Satın almada esneklik sağlanabilir • Projelerin uygulanmasında zaman planlaması ve inşaatın etkinliği konusunda seçenekler ortaya çıkabilir.
<p>Kirala- Geliştir-İşlet veya Satın al- Geliştir-İşlet</p>	<p>Altyapının veya işletmenin kontrolünün kaybedildiği algısı oluşabilir</p> <p>Satılacak veya kiralanacak varlıkların değerinin belirlenmesi oldukça zordur.</p> <p>Sabit yatırımları satılması veya kiralanması, büyük bir fonun kaldırılması sonucunu ortaya çıkarmaktadır</p> <p>Eğer işletme özel ortağa satılırsa ve özel ortak başarısız olursa, yerel yönetim hizmetin sunumu için yeniden bir hizmet sağlayıcı bulmak zorundadır.</p> <p>İşletme satıldıktan sonra sözleşmede geleceğe ilişkin iyileştirmelerin yer almaması, gelecekte hizmet kalitesini düşürebilir.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Altyapının veya işletmenin kontrolünün kaybedildiği algısı oluşabilir • Satılacak veya kiralanacak varlıkların değerinin belirlenmesi oldukça zordur. • Sabit yatırımları satılması veya kiralanması, büyük bir fonun kaldırılması sonucunu ortaya çıkarmaktadır • Eğer işletme özel ortağa satılırsa ve özel ortak başarısız olursa, yerel yönetim hizmetin sunumu için yeniden bir hizmet sağlayıcı bulmak zorundadır. • İşletme satıldıktan sonra sözleşmede geleceğe ilişkin iyileştirmelerin yer almaması, gelecekte hizmet kalitesini düşürebilir. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kamu sektörü iyileştirme çalışmalarını fon sağlamak zorunda değildir. • Finansal riski ortaklar ile paylaşılır. • Eğer özel ortak işletmeyi satın alırsa, yerel yönetim için nakit kaynak sağlamış olur. • Kamu sektörü sermaye bulma iyileştirme konusunda sorumluluktan kurtulur. • Finansal risk özel ortağa devredilmiştir. • Her iki ortak için gelirini arttırmaya ilişkin seçenekle ortaya çıkar. • İşletmelerin modernizasyonu, kullanıcıların hizmet kalitesini artırabilir. • Yerel yönetim, özel ortağın inşaat ve teknolojinin kullanımına yönelik tecrübesinden yararlanabilir. • Satın almada esneklik sağlanabilir • Projelerin uygulanmasında zaman planlaması ve inşaatın etkinliği konusunda seçenekler ortaya çıkabilir.

Kiralama Satın al	Kamu hizmetinin sunulması için gerekli olan işletmenin dizaynı, finansmanı ve yapımı konusunda, yerel yönetim özel ortak ile sözleşme imzalar. Özel ortak yerel yönetime işletmeyi kiralar ve belli bir süre sonra sahiplik yerel yönetime geçer. Yerel yönetim bir takım gereklilikler/şartlar ortaya koyabilir ancak finansman sağlamaz.	Binalar, araç filoları, atık su tesisleri, katı atık tesisleri gibi sabit sermaye yatırımı gerektiren durumlarda kullanılabilir.	<ul style="list-style-type: none"> • Yapıda etkinliği artmasını sağlar • Borç maliyetinden çok daha düşük kiralama bedeli olabilir. • Operasyonel riskler özel sektöre devredilmiştir. • Düşük maliyetlerde hizmete ulaşım sağlanabilir. • Performansa göre ödeme sisteminde uygundur. 	<ul style="list-style-type: none"> • Yapım üzerindeki kontrollerin azalmasına neden olur.
Yap-Devret-İşlet	Yerel yönetim, işletmenin yapımı ve finansmanı konusunda özel ortakla sözleşme imzalar. İş bittikten sonra işletmenin sahipliği yerel yönetime devredilir. Yerel yönetimi özel ortakın yaptığı yatırımı geri kazanması ve makul bir kar elde edebilmesi için uzun dönem boyunca özel ortağa kiralar.	Altyapı sistemlerinin çoğunda ve yollar, su sistemleri, kanalizasyon, atık su tesisleri, yüzme havuzları, buz pistleri, rekreasyon alanları gibi dinlenme alanları, otoparklar, yerel yönetim binaları vb. birçok alanda kullanılabilir	<ul style="list-style-type: none"> • Yerel yönetim özel sektörün inşaat tecrübesinden yararlanır. • Yerel yönetim özel ortağın maliyet tasarrufundan fayda sağlar • Varlıkların sahipliği yerel yönetimdedir. • Yerel yönetim hizmetin seviyesi ve kullanım ücretleri konusunda otorite sahibidir. • Yap-İşlet-Devret modeli ile kıyaslandığında yasal, düzenleyici ve haksız fiil sorumluluğu konusunda avantajı sahiptir. • Performans, hizmet standartları yönetim konusunda kontrol yerel yönetimdedir. • Hizmet standartları sağlanmaz ise sözleşme bitirilebilir ve yeni bir özel ortak ile hizmet sunumuna devam edilebilir. 	<ul style="list-style-type: none"> • Özel sektör kuruluşunun performans kriterlerini yerine getirmemesi veya iflas etmesi durumunda sözleşmenin feshedilmesi ve yeni bir özel sektör kuruluşunun bulunmasında yaşanması muhtemel riskler bulunmaktadır.

<p>Yap - Sahip ol- İşlet - Devret</p>	<p>Özel ortak hizmeti sunacak olan işletmenin yapımı, işletilmesi, bakımı, finansmanı ve önceden belirlenmiş olan bir zaman dilimi boyunca kullanım ücretlerini toplama konusunda hak sahibi olmaktadır. Yatırımın amortismanını da kapsayan bu sürenin sonunda işletme kamu otoritesi altına girmektedir.</p>	<p>Altyapı sistemlerinin çoğunda ve yollar, su sistemleri, kanalizasyon, katı atık arıtma tesisleri, atık su tesisleri, yüzme havuzları, buz pistleri, rekreasyon alanları gibi dinlenme alanları, otoparklar, yerel yönetim binaları vb. birçok alanda kullanılabilir</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Özel sektör, sabit sermaye yatırımlarını da içeren finansal kaynaklarını maksimize eder • İşletmenin toplam maliyetlerinde etkinlik ve verimliliğin gerçekleştirilmesini sağlar. • Özel sektörün önceden belirlenmiş bir zaman diliminde işletmesine izin verir. • Toplum için çok büyük maliyetler ortaya çıkmadan ve kamu nun uzun dönem borçlanma ihtiyacı olmaksızın hizmetin sunulması sağlanır • Başlangıçta yaşanabilecek bütün problemler özel sektör tarafından çözümlenecektir. • Özel sektörün maliyet tasarrufu sağlayana tecrübe, teknik bilgi, yönetim, donanım ve teknoloji konusundaki tecrübelerinden yararlanılabilir. • Özel sektör ile risk paylaşımı yapılır. 	<ul style="list-style-type: none"> • İşletme yerel yönetime devredildikten sonra iş ve operasyon maliyetleri düşülebilir. • Yerel yönetimin inşaat ve operasyonun başlangıç sermayesi üzerindeki kontrolü azalır • Sözleşmeler gelecekte yaşanması muhtemel olaylar göz önünde tutularak yazılmalıdır. • Özel sektör kullanım ücretlerini yerel yönetimin teşvik desteği olmaksızın belirleyebilir. • Yap-transfer et-işlet modeline göre daha az kamu kontrolü vardır. • Özel sektör kuruluşunun performans kriterlerini yerine getirmemesi veya iflas etmesi durumunda sözleşmenin feshedilmesi ve yeni bir özel sektör kuruluşunun bulunmasında yaşanması muhtemel riskler bulunmaktadır.
-----------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Yerel yönetim var olan işletmenin hem sahipliğini, hem de her türlü sorumluluğunu özel sektöre devreder veya özel ortak ile süresiz olarak için yapılması, sahipliği, işletilmesi konusunda sözleşme yapar. Özel ortak finansmanı genellikle kendisi karşılar</p>	<p>Altyapı sistemlerinin çoğunda ve yollar, su sistemleri, kanalizasyon, katı atık arıtma tesisleri, atık su tesisleri, yüzme havuzları, buz pistleri, rekreasyon alanları gibi dinlenme alanları, otoparklar, yerel yönetim binaları vb. birçok alanda kullanılabilir</p>	<p>İşletmenin ne yönetiminde ne de hizmetin sağlanması sürecinde kamu sektörü yoktur.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Yerel yönetim özel sektörün hizmet sunumunu düzenleyebilir ve özel sektörün monopol gücünü kontrol altında tutabilir. • Özel sektör hizmet sunumunu kısa ve uzun dönemde daha etkin sunmaktadır. • Yerel yönetimin finansmanına gerek yoktur. • Kamusal mal ve hizmetin ulaştırılması sonucunda oluşan gelir ve kurumlar vergisi tahsilatı vergi gelirlerini artırabilir. • Uzun dönem boyunca yetki verilmesi, özel ortakları sabit yatırımlar konusunda daha istekli yapabilir. 	<ul style="list-style-type: none"> • Özel ortak hizmetin fiyatına müdahale konusunda bir düzenlemeye karşı çıkabilir. • Kuralların ve fiyat regülasyonlarının olmaması rekabete zarar verebilir.
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Kaynak: *Public Private Partnership A Guide for Local Government, Ministry of Municipal Affairs, 1999.*

Sözleşmeler açısından dikkat çeken unsurlardan birisi, performans kriterlerinin yerel yönetimler tarafından belirlenmesidir. Yap-işlet-devret, yap-devret-işlet benzeri modellerde, özel ortağın performans ölçütlerine aykırı hareket etmesi veya iflas etmesi durumunda, yeni bir özel ortakla aynı şartlara sahip bir sözleşmenin yapılma süreci kendi içinde risk oluşturmaktadır. Söz konusu modellerde özel ortak ile yapılan sözleşmenin uzunluğu göz önüne alındığında, riskin ortaya çıkma ihtimalinin yüksek olduğu görülebilecektir. Uzun sözleşmelerin, öngörülebilirlik ve sabit maliyetin realize edilmesi açısından önemi büyüktür. Özel ortak bütün yapım işini ve oluşan finansman yükünü üstlenirken, sözleşme süresini mutlaka dikkate alacak ve onun için itekleyici güç olacaktır. Sözleşme sürelerinin uzunluğu, şirketlerin ortalama ömürleri dikkate alındığında, aynı özel ortak ile sözleşme sonunun getirilebilmesinin güçleştiği görülebilecektir. Sözleşme süreleri ile şirket ömürleri arasındaki asimetri nedeniyle, kamu özel ortaklığının etkinliğinin azalması riski, özel ortağın bir iş ortaklığı veya konsorsiyum olmasının ihale ve sözleşme şartnamesine yazılması ile bertaraf edilebilir. Konsorsiyumun ortaklarından birinin mutlaka yabancı ortak olma şartı, ülkeye doğrudan yabancı sermaye girişine katkıda bulunacak ve cari açığın finansmanına katkı sağlayabilecektir.

Kamu özel ortaklıklarının en önemli avantajlarından birisi, ölçek ekonomisinin varlığı ve bu sayede özel ortağın pozitif ölçek ekonomisinin var olduğu alanlarda maliyetlerdeki düşüştürme yararıyla, düşük maliyetlerle hizmet sunabilmesinin mümkün olmasıdır. Ancak yerel yönetimlerin büyüklüğü ve dolayısıyla özel sektöre devredilmek istenen işin büyüklüğü, ölçek ekonomisinin oluşabilmesini engelleyebilir. Yerel yönetim kamu özel ortaklığı konusunda istekli olsa dahi, birim maliyetlerin düşmesinin çok mümkün görünmemesi nedeniyle büyük ölçekli firmalar, ortaklık konusunda aynı istekte olmayabilir. Daha küçük boyutlardaki yerel yönetimlerin, büyük yerel yönetimlerde sunulan kamu hizmetlerinde, kamu özel ortaklık modelleri sonucu ortaya çıkan hizmet kalitesini yaşayabilmeleri, ölçek ekonomisinin oluşmaması nedeniyle çok zor görünmektedir. Bu durumda kamu özel ortaklığı, bizzat yerel yönetim birimleri arasında hizmet kalitesi yönünden oluşacak adaletsizliğin nedeni olabilecektir.

Söz konusu riski engellemek için, küçük ölçek-

li bir kaç yerel yönetim biriminin birleşerek, tek bir taraf olarak kamu özel ortaklığı sözleşmelerine imza atabilmelerine ilişkin yasal düzenleme yapılabilir. Birden fazla yerel yönetim biriminin tek bir taraf olarak sözleşme yapabilmeleri, pozitif ölçek ekonomisinin varlığını ortaya çıkarabilecektir. Örneğin tek bir yerel yönetim birimi için çok büyük olacak bir katı atık arıtma tesisi yerine, birden fazla yerel yönetim birimi ile yapılacak tek sözleşme sayesinde, özel ortak birim maliyetleri azaltma imkanına sahip olabilecek ve kamu özel ortaklığının etkinlik, verimlilik ve maliyet tasarrufu konusundaki etkileri ortaya çıkabilecektir. Tek bir kurum gibi hareket edebilen, aynı sözleşmeye taraf olabilen ve yerel yönetimlerin aynı mali şartlarda sözleşme imzalayabildiği “birleştirilmiş yerel yönetimler”, ölçek ekonomisinden küçük yerel yönetimlerinde yararlanabilmesine imkan tanıyacaktır.

Yerel yönetim birimleri, idari ve teknik bilgi açısından merkezi idarenin sahip olduğu düzeyin çoğu kez çok altında seyretmektedir. Yukarıda belirtilen sözleşmeler ve sözleşmelerin sahip olduğu riskler, sözleşme metinlerinin amaca uygun şekilde hazırlanmasının ve bunun için üst düzey teknik bilgiye sahip kurumların var olmasının önemini arttırmaktadır. Yerel yönetimlere bu konuda yardım edebilecek, merkezi idare tarafından oluşturulmuş bir kurumun gerekliliği ortadadır. Yerel yönetimlere teknik destek sağlayacak bu kurum tarafından onay gerekliliğinin aranması, uzun dönemli sözleşmeler ve bu sözleşme boyunca oluşabilecek riskler açısından daha öngörülebilir bir durum ortaya çıkaracaktır.

Yerel yönetimler tarafından sunulan kamu hizmetlerine ilişkin olarak kamu özel ortaklığının farklı modellerinin sözleşmeler ile hayata geçirilmesi mümkündür. Bütün bu süreçte kamu özel ortaklığının beklenen faydalarının oluşabilmesi, belirtilen riskler göz önüne alınarak imzalanmış sözleşmeler ile mümkün olabilecektir.

Sonuç

Kamu hizmetlerinin sunumunda kamu özel ortaklıklarının kullanımı, etkinlik, verimlilik ve maliyet tasarrufu açısından kamu sektörüne göre oldukça önemli avantajlar sağlayabilecektir. Özel sektörün finansman konusundaki esnekliği, teknolojiyi kullanabilme yetisinin yüksekliği ve müşteri memnuniyetine odaklanmış yapısı sayesinde kamu hiz-

metlerinin sunumunda etkinliğin artırılabilmesi, kamu özel ortaklıklarından beklenen olumlu etkiler arasında sayılabilir.

Kamu özel ortaklıklarının sahip olduğu avantajların yanı sıra, ortaklığın niteliği, sözleşmenin şartları vb. etkenlere bağlı olarak oluşması muhtemel risklerin de varlığı yadsınamaz bir gerçektir. Yerel yönetimler tarafından sunulan kamu hizmetlerinin, kamu özel ortaklıkları aracılığı ile sunulmasında en uygun model yap-işlet-devret ve yap-devret-işlet modelleri olduğu öngörülebilir. Ancak söz konusu modellerin taşıdığı en önemli risk, sözleşme döneminin uzunluğu ve öngörülemeyen durumların gerçekleşme olasılığının bu uzun dönem nedeniyle yüksekliğidir. Nüfus ve benzer ölçütler açısından küçük olan yerel yönetimlerin, diğer yerel yönetim birimlerinin kamu özel ortaklığı sayesinde ulaştığı hizmet kalitesini yakalayabilmesi için, aynı sözleşmede taraf olablen birleştirilmiş yerel yönetimlerin hukuki olarak imkan dahilinde olması sağlanabilir. Ancak burada yerel yönetimlerin sadece sözleşmedeki hükümler açısından birleştiğini, mevcut hukuk, statülerinin devam etmesi gerektiğini ayrıca vurgulamak faydalı olacaktır.

Sonuç olarak kamu özel ortaklıklarının yerel yönetimler tarafından sunulan kamu hizmetlerinde kullanımı, sözleşme şartlarının geleceğe ilişkin doğru öngörülerini içermesine ve sözleşme şartlarının geçersizliği durumunda, ortaklığın sahip olduğu esnekliğe bağlı olarak olumlu etkilerin gerçekleşmesi beklenebilir.

Kaynakça

ACAR, İbrahim Atilla; (2012), "Kamu Özel Ortaklıkları Kamu Hizmeti Sunumunu Etkinleştirebilir mi?", *Vergi Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması Gereği ve Alternatif Finansman Arayışları*, 27. Türkiye Maliye Sempozyumu, 22 Mayıs 2012, Antalya, ss. 140-147.

ARBOLEDA, Jairo and Rodrigo VÍLLAR; (1996), *Conferencia -taller sobre alianzas por el desarrollo. Santafede Bogotá. Mimeo; in: Fiszbein, Ariel; Lowden, Pamela (1986), Working together for change. Government, business and civic partnerships for poverty reduction in Latin America and the Caribbean, The World Bank Washington D.C.*

FISZBEIN, Ariel and LOWDEN, Pamela; (1999), *Working Together for a Change Government, Business, and Civic Partnerships for Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean, Economic Development Institute of The World Bank Ed. Learning Resources Series.*

BERKSOY, T., ŞAHİN, D. ve UYSAL, A.; (2012), "Kamusal

Beyaz Filler ve Kamu Özel Sektör Ortaklıkları". *Bankacılar Dergisi. Sayı 83. Cilt 23 ss. 77-98*

BOVAIRD, T.; (2004), "Public Private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practice", *International Review of Administrative Sciences*, 70(2), pp. 199-215

CELLUCCI, Thomas A. and GROVE, James W.; (2011), *Leveraging Public-Private Partnership Models and the Free Market System to Increase the Speed-of-Execution of High-Impact Solutions throughout State and Local Governments, Homeland Security Science and Technology*, <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/st-leveraging-partnerships-for-state-and-local-governments-August2011.pdf>. 22.01.2014.

EKER, Ali Y.; (2007), "Kamu Özel Sektör Ortaklıkları", *Bütçe Dünyası*. 2(25), ss. 59-67.

EMEK, Uğur; (2009), "Karşılaştırmalı Perspektiften Kamu Özel İşbirlikleri: Avrupa Topluluğu ve Türkiye", *Rekabet Dergisi*, 2009, 10(1), ss. 7-53.

EUROPEAN COMMISSION; (2003), "Guidelines For Successful Public - Private Partnerships", March 2003. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf. 11.01.2014.

EUROPEAN COMMISSION; (2004), "Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions" COM(2004) 327 final, 30.04.2004.

YERLİKAYA, Gökhan Kürşat; (2012), "Mahalli İdarelerin Yatırımlarında Yap-İşlet-Devret Modelinin Uygulanması", 5. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetim Reformu Sunumu. 24-25 Kasım 2012 Hilton Oteli Ankara.

HODGE, G. A. and GREVE, C.; (2007), "Public-Private Partnerships: An International Performance Review", *Public Administration Review*, 67(3), pp. 545-558.

KARAHANOĞULLARI, Yiğit; (2012), "Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Mali Değerlendirmesi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 67, No. 2, ss. 95-125

LEBLEBİCİ, N.D., ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. ve Aydın, M.D.; (2001), "Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımında Önemli Bir Araç: Toplam Kalite Yönetimi", *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, Cilt 19, Sayı 1, ss. 123-135.

LEVRAT, Nicolas; (1995), (çev. Mustafa Dönmez) "Avrupa'da Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:4, Sayı:2, Mart, ss. 31-45.

LOFFLER, Elke; (2001), *Defining and Measuring Quality in Public Administration, Teaching and Research Review*, Issue 5.

MCQUAID, Ronald W. and SCHERRER, Walter (2009). "Changing reasons for public private partnerships" *Working Papers in Economics and Finance 2009-2*, University of Salzburg.

NIKOLIC, I. A. and MAIKISCH, H.; (2006), *Public-Private Partnerships and Collaboration in the Health Sector: An Overview with Case Studies from Recent European Experience*, Health, Nutrition and Population (HNP) Discussion Paper, Washington D. C.: The World Bank. <http://siteresources.worldbank>

org/INTECAREGTOPHEANUT/Resources/HNPDiscussion-SeriesPPPPaper.pdf, 03.02.2014.

ÖZEL, Mehmet; (2007), "Bir Yerelleşme Biçimi Olarak Özelleştirme ve Yerel Yönetimlerde Uygulamaları", Balıkesir Üniversitesi Bandırma İİBF Akademik Fener Dergisi, Sayı 8, ss.58-81.

PFLUG, Tanja; (2002), *Public-Private Partnerships in The Framework of Financing for Development*, Heinrich Boell Foundation Washington Office Policy Paper, No.18, <http://www.pp-pinharyana.gov.in/ppp/general/ppp-frameworkof%20financing.pdf>. 01.02.2014.

ŞİRİN, Ertunç; (2012), "Kamu- Özel Sektör Ortaklıklarının Hukuki Altyapısı", Vergi Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması Gereği ve Alternatif Finansman Arayışları, 27. Türkiye Maliye Sempozyumu, 22 Mayıs 2012, Antalya, ss. 126-140.

TEKİN, A.G.; (2007), "Kamu Özel Sektör İşbirlikleri Kamu Özel Sektör Ortaklıkları (Public Private Partnerships veya PPP Modelleri)", İdarecinin Sesi Dergisi, Mayıs - Haziran 2007, cilt 21, sayı 122: 10-14. <http://www.oib.gov.tr/baskanlik/aligunertekin.pdf>

VİNİNG A. and A. BOARDMAN; (2008), "Public-Private Partnerships, Eight Rules for Government", *Public Works Management Policy*, 12, pp. 149-161.

YERELİ, A. B. ve KIZILTAN, M.; (2011), *Kamu-Özel İşbirliği Projeleri ve Kırgızistan Ekonomisi Açısından Önemi*, *International Conference on Eurasian Economies*, <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~aby/KOIPK.pdf>. 12.01.2014.

ZAHARIOAIE, Marine; (2012), "The Utility of Using Public Private Partnership for Local Governments", *Journal of Public Administration, Finance and Law*, Issue 2, pp. 17-24.